

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



¿Por qué ahora y no antes?: La aprobación de la Ley que regula el plástico de un solo uso en el Perú

Tesis para obtener el título profesional de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Coello Vega, Juan Vidal

Asesor(es):

Aragón Trelles, Jorge

Lima, 2024

## Informe de Similitud

Yo, Aragon Trelles, Jorge, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado ¿Por qué ahora y no antes?: La aprobación de la Ley que regula el plástico de un solo uso en el Perú del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Coello Vega, Juan Vidal dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 21%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 15/08/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 15 de agosto del 2024

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Aragon Trelles, Jorge</u>	
DNI: 02808367	Firma <u>J. Aragon</u>
ORCID: 0000-0002-0039-0657	

## Resumen

La aprobación de leyes capaces de impactar negativamente a grupos empresariales es poco común en Estados con instituciones débiles, especialmente en temas ambientales que puedan perjudicar intereses económicos. Sin embargo, la aprobación de la Ley N° 30884 que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, ha demostrado que el poder empresarial no tiene un dominio absoluto en este tipo de decisiones. A pesar de los perjuicios económicos para los productores de plástico, la ley fue aprobada, superando antecedentes de poco éxito. El objetivo de esta tesis es explicar cómo la interrelación de actores, intereses y arenas de competencia posibilitaron la aprobación de la Ley de Plásticos en el Perú. Se argumenta que cuatro factores permitieron su aprobación: (i) la arena de competencia visible y la relevancia de regular el plástico de un solo uso a nivel internacional, con la difusión de políticas similares en otros países y la presión de organismos internacionales; (ii) el respaldo de actores vinculados a la protección ambiental, incluyendo organizaciones ambientales y el respaldo institucional del Ministerio del Ambiente; (iii) la baja cohesión empresarial de la industria del plástico; y (iv) el interés y agencia de los congresistas en el tema. Los hallazgos destacan la importancia de comprender la interacción dinámica entre el Estado, la sociedad civil y los actores empresariales, así como la participación activa de actores sociales respaldados por instituciones estatales. Además, se enfatiza considerar factores políticos y contextuales en la formulación y aprobación de políticas públicas ambientales.

Palabras clave: Ley del Plástico, ambiente, poder empresarial, influencia política.



## Índice

Introducción.....	1
Capítulo 1: Influencia empresarial y política en la regulación ambiental: Un análisis de actores, intereses y arenas de competencia .....	6
1.1. Ambiente, poder empresarial e influencia política.....	6
1.2. Más allá del poder empresarial: influencia internacional, respaldo institucional y coaliciones promotoras.....	10
1.3. Marco teórico: Actores, intereses y arenas de competencia.....	15
1.3.1. Cohesión de los actores empresariales.....	16
1.3.2. Coalición de actores opositores .....	16
1.3.3. Arenas de competencia y relevancia del issue político .....	17
1.3.4. Interés y agencia de actores políticos en el tema.....	20
1.4. Metodología .....	22
Capítulo 2: La regulación del plástico de un solo uso en el Perú .....	24
2.1. Regulación del plástico: historia, experiencia internacional y tipos de regulación .....	25
2.2. Antecedentes en el caso peruano sobre la regulación del plástico.....	28
2.3. El proceso detrás de la aprobación de la ley .....	33
2.3.1. Entre avances y retrocesos de la regulación del plástico .....	33
2.3.2. Una ola de iniciativas contra el plástico.....	40
2.3.3. Principales actores a favor y en contra.....	46
2.3.4. Debate en el Congreso.....	52
Capítulo 3: Regulando el plástico en Perú: Evaluando la relevancia de los factores detrás de la aprobación de la ley .....	59
3.1. Arena de competencia visible y relevancia del tema .....	60
3.2. El respaldo de actores vinculados a la protección ambiental.....	68
3.2.1. El apoyo de organizaciones ambientales .....	68
3.2.2 El respaldo institucional del Ministerio del Ambiente.....	73
3.3. La baja cohesión empresarial de la industria del plástico .....	80
3.4. Interés y agencia de actores políticos.....	86
Conclusiones .....	92
Referencias Bibliográficas .....	97
Anexos .....	103

## Índice de tablas

Tabla 1: Condiciones del éxito del poder empresarial: Escenarios extremos.....	19
Tabla 2: Condiciones para la aprobación de políticas públicas con oposición empresarial (modificado) .....	21
Tabla 3: Acciones adoptadas por región geográfica para abordar el problema del uso de plásticos y sus impactos ambientales. ....	26
Tabla 4: Proyectos de ley agrupados de la Ley N° 30884 .....	43
Tabla 5: Tipos de medida de Proyectos de Ley.....	45
Tabla 6: Negocios que se sumaron a la campaña #MenosPlásticoMásVida .....	78
Tabla 7: Instituciones públicas y privadas que se sumaron a la campaña #MenosPlásticoMásVida.....	79



## Índice de gráficos

Gráfico 1: Línea temporal del proceso de aprobación de la Ley N° 30884.....	40
Gráfico 2: Grupos parlamentarios con iniciativas legislativas contra el plástico (2018).....	44
Gráfico 3: Cobertura sobre plásticos en prensa escrita (N° de notas).....	61
Gráfico 4: Cobertura sobre plásticos en prensa escrita durante el 2018 (N° de notas).....	62
Gráfico 5: No quiero esto en mi ceviche.....	80



## Introducción

El plástico es considerado uno de los materiales más útiles para la sociedad por su practicidad y economicidad. Entre sus diferentes versiones, se encuentran los plásticos de un solo uso, los cuales suelen utilizarse con mayor frecuencia en bolsas, sorbetes, botellas, envoltorios, etc. Sin embargo, el uso masivo y extendido de los plásticos de un solo uso está generando grandes problemas de contaminación ambiental a nivel mundial, siendo el ecosistema marino uno de los más afectados. Frente a esta situación, cada vez son más los países que emprenden iniciativas con el fin de disminuir la utilización del plástico de un solo uso, como las bolsas plásticas, a favor del cuidado y conservación del medio ambiente (NU, 2019). Entre ellos, se han creado impuestos o prohibiciones con el objetivo de incentivar la reducción del uso de dicho material. En 2018, Perú se sumó a estas iniciativas ecológicas con su propia legislación que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables.

El proceso de debate y aprobación de la regulación del plástico de un solo uso fue controversial debido a los beneficios y consecuencias que produciría la norma. Por un lado, la regulación se consideró una medida necesaria para abordar la creciente contaminación relacionada con el uso excesivo de plástico, que representa una amenaza para la biodiversidad, la economía y la salud de las personas (NU, 2018). Por otro lado, las consecuencias de la regulación afectarían principalmente a las industrias del plástico en Perú. La transición hacia la fabricación de bolsas sustentables y la prohibición de productos de tecnopor representaban desafíos económicos y logísticos significativos para estas industrias (SNI, 2020). La reconversión de la producción y la adaptación a nuevas normativas implicaban inversiones considerables. Además, la prohibición de productos específicos, como el tecnopor, tenía un impacto directo en las empresas que se dedicaban a su fabricación porque implicaría la prohibición definitiva de sus productos (Unesco, 2021, p. 54).

En concreto, la Ley N° 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, fue aprobada el 5 de diciembre de 2018 por el Congreso peruano y publicada el 19 de diciembre del mismo año en el diario oficial El Peruano. Esta ley entró en vigor el 1 de agosto de 2019, y su reglamentación fue

aprobada el 23 de agosto de ese mismo año. La aprobación de la ley fue con 91 votos a favor, cero votos en contra y 2 abstenciones provenientes del congresista Yonhy Lescano de Acción Popular y la fujimorista Esther Saavedra Vela. Con esta ley se buscó desincentivar el uso del plástico y fomentar una conciencia ecológica en los diferentes estamentos del Estado y en la ciudadanía en general. Al mismo tiempo, se creó un nuevo impuesto progresivo a las bolsas con el objetivo de disminuir su uso y contribuir al sostenimiento del medio ambiente, así como promover prácticas de desarrollo sostenible.

A partir del contenido y las implicancias de los proyectos ley que buscaron impulsar la regulación del plástico de un solo uso, gran parte del sector empresarial vinculado a la industria del plástico se posicionó de forma crítica a la aprobación de dicha ley. Esto se debió a que afectaba directamente a su sector e incluso implicaba la eliminación de toda una industria relacionada al tecnopor. En representación de las empresas relacionadas al plástico, se posicionaron como oposición la Sociedad Nacional de Industria (SNI) y la Asociación Peruana de la Industria Plástica (Apiplast). Por otra parte, entre los promotores de la ley se encontraban el Ministerio del Ambiente, Oceana Perú, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, entre otros actores relacionados a la protección medio ambiental. Asimismo, los gremios de supermercados también mostraron su apoyo al avance de dicha política.

Como se menciona en los párrafos anteriores, la aprobación de la ley que regula el plástico de un solo uso no fue un proceso sencillo. Por el contrario, estuvo marcado por diversos avances y retrocesos debido a las consecuencias y beneficios involucrados. En ese sentido, la presente investigación tiene como objetivo responder la siguiente pregunta: ¿Qué factores explican la aprobación de la Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables (Ley N° 30884)? Específicamente, se examinó cómo la interrelación de diversos actores, como la industria del plástico, la sociedad civil, autoridades políticas y funcionarios con intereses determinados compitieron para el avance o retroceso de la regulación del plástico de un solo uso en el Perú.

El análisis se centra principalmente en el período que abarca desde diciembre de 2017, cuando surgió la iniciativa que desencadenó una serie de propuestas en 2018 que finalmente llevaron a la aprobación de la ley que regula el plástico el 5 de

diciembre de 2018. También se exploran iniciativas de períodos anteriores, que datan del período entre 2010 y 2016, cuando se presentaron las primeras propuestas que no tuvieron avance en ese momento. Este enfoque temporal permite rastrear la evolución y los eventos clave que llevaron a la promulgación de la ley en 2018, así como comprender las dificultades y desafíos que se enfrentaron en los intentos anteriores de regular el plástico en Perú.

Durante el proceso, se tomaron en cuenta los argumentos y posiciones de diversos actores involucrados: la industria del plástico, que se opuso a la regulación debido a los impactos en su sector; la sociedad civil y las organizaciones ambientales, que abogaron por una mayor protección del medio ambiente; y las autoridades políticas y funcionarios, encargados de tomar decisiones considerando una amplia gama de factores. El análisis de estos factores y su interacción permitieron entender mejor los motivos que llevaron a la aprobación de la ley y cómo diferentes intereses influyeron en el proceso legislativo relacionado con la regulación del plástico de un solo uso.

La hipótesis de esta investigación sostiene que fueron cuatro factores importantes los que permitieron la aprobación de la Ley que regula el plástico de un solo uso: (i) la arena de competencia visible y la relevancia de regular el plástico de un solo uso a nivel internacional, con la difusión de políticas similares en otros países y la presión de organismos internacionales; (ii) el respaldo de diversos actores vinculados con la protección del medio ambiente, que incluyeron organizaciones ambientales y el respaldo institucional del Ministerio del Ambiente; (iii) la baja cohesión empresarial de la industria del plástico y (iv) el interés o agencia de los congresistas en el tema.

El estudio de la aprobación de la ley que regula el plástico de un solo uso es importante por diversas razones. En primer lugar, a nivel teórico, se trata de un caso atípico en el contexto peruano, donde sectores económicos se ven desfavorecidos a pesar de que las instituciones de materia ambiental suelen ser débiles. Pues, en un contexto marcado por el neoliberalismo y las políticas orientadas al mercado, se esperaría que los grupos empresariales predominen frente a decisiones que puedan afectar sus intereses económicos. En este sentido, la aprobación de una ley que afectó directamente a la industria del plástico, a pesar de su poder económico, es un caso

relevante para entender cómo se dieron las dinámicas y negociaciones entre diferentes actores en el proceso legislativo.

En segundo lugar, el análisis del caso permite observar una situación donde el resultado afectó de manera diferenciada a dos grupos económicos: la industria del plástico y los supermercados. Si bien la industria del plástico a nivel nacional se vería afectada negativamente por la legislación que regula el plástico, los supermercados estarían beneficiados al trasladar un costo por las bolsas, que anteriormente asumían, a los consumidores finales. Esto presenta el hecho de que siempre habrá ganadores y perdedores asociados al problema y a las alternativas de soluciones que se propongan. De esta manera, el análisis de este caso destaca la importancia de considerar el bienestar general de la sociedad al tomar decisiones sobre regulaciones ambientales, incluso si esto implica que algunos actores económicos se vean afectados.

En tercer lugar, el caso muestra cómo algunas propuestas legislativas que tienen un impacto más directo o cercano con la ciudadanía, tienden a fluir positivamente en el debate en comparación a iniciativas más abstractas. Si bien estas últimas pueden tener mayor importancia en algunos casos, no resultan tan visibles como lo que planteaba la regulación del plástico de un solo uso. Su impacto en la reducción de la contaminación por plásticos es fácilmente observable por la población, lo cual habría generado una respuesta positiva y un apoyo ciudadano en su aprobación. En cambio, leyes como la de cambio climático o la de residuos sólidos, aunque igualmente importantes, no tienen un impacto tan directo y visible en el día a día de la población, lo que puede generar una menor atención y apoyo por parte de la ciudadanía. De esta forma, este caso muestra que la visibilidad y el impacto cercano con la ciudadanía son factores importantes a considerar en la elaboración y difusión de propuestas legislativas.

Finalmente, el estudio de la Ley que regula el plástico resulta importante porque brinda una explicación a su aprobación frente a una secuencia de proyectos de ley antecesores que no tuvieron el mismo éxito y atención. A través de esto, se expone cómo la aprobación de una ley no siempre responde únicamente a su contenido o su necesidad, sino también a factores externos como el momento político, la opinión pública y la capacidad de los actores involucrados para influir en el proceso.

Es importante tener en cuenta que la aprobación de una ley no siempre es un proceso fácil y que puede llevar varios intentos antes de lograr su aprobación. Así, comprender los factores que contribuyeron a la aprobación de una ley puede ayudar a replicar dichos factores en otros contextos y lograr la aprobación de otras leyes necesarias para la sociedad.

La presente investigación estará estructurada de la siguiente manera: El primer capítulo inicia con una revisión de literatura sobre la influencia empresarial y política en la regulación ambiental, abordando temas como la política ambiental y los actores empresariales con influencia en las políticas públicas. También, se presenta un marco teórico que aborda la cohesión de los actores empresariales, la coalición de actores opositores, las arenas de competencia y la relevancia del *issue* político para entender cómo determinadas políticas públicas que afectan a intereses económicos pueden ser aprobadas. En el segundo capítulo, se analiza el caso específico de la ley que regula el plástico de un solo uso en Perú, incluyendo una reconstrucción detallada de los antecedentes y del proceso de debate y aprobación, basándose en fuentes primarias y secundarias. En el tercer capítulo, se presenta el análisis de los factores planteados para explicar la aprobación de la ley, tomando como referencia el modelo de análisis construido en el primer capítulo. Por último, se presentan las conclusiones obtenidas en la investigación, identificando los factores clave que permitieron la aprobación de la ley.

## Capítulo 1: Influencia empresarial y política en la regulación ambiental: Un análisis de actores, intereses y arenas de competencia

### 1.1. Ambiente, poder empresarial e influencia política

Las crisis ambientales globales, como el cambio climático, la contaminación y la pérdida de diversidad biológica, plantean un gran desafío para el sistema internacional. La organización de una respuesta colectiva a la degradación y problemas ambientales ha sido un tema difícil de tratar en el pasado. Durante muchos años, los intereses nacionales divergentes y las instituciones internacionales débiles han frenado los avances y esfuerzos para proteger el medio ambiente. Pero incluso cuando se logra conseguir un consenso político, surgen fuerzas sociales y económicas que terminan por obstruir una regulación ambiental efectiva.

La globalización de la producción, el consumo y el intercambio económico son uno de los principales factores que ha mantenido la destrucción del medio ambiente y a la vez, han complicado la búsqueda de soluciones políticas (Hurrell y Kingsbury, 1992). Por ejemplo, a pesar del creciente reconocimiento de los efectos nocivos para el ambiente de energías basadas en el carbono, la demanda de estas continúa superando los esfuerzos políticos para mitigar la contaminación ambiental (Houghton, 2004). Así, la creciente dependencia a diversos productos o recursos que forman parte de un proceso industrial contaminante y los intereses económicos involucrados dificultan la elaboración de políticas ambientales.

Cotidianamente se habla de las fuerzas económicas que obstruyen la política ambiental, donde muchos se refieren a estas como el capitalismo, la industrialización o simplemente la globalización. No obstante, lo que permanece oculto detrás de estos conceptos generales es el papel que desempeñan actores económicos específicos como las empresas. Los actores empresariales tienen un doble papel como actores económicos y políticos, lo cual los convierte en actores importantes en la búsqueda de soluciones ambientales. Por ello, para obtener una mejor comprensión de la dinámica y los límites de la política ambiental resulta necesario entender el poder y la influencia de las empresas.

En la actualidad, las empresas participan más activamente que nunca en la política ambiental. Durante la década de 1960 y 1970, la mayoría de líderes empresariales veían a los temas ambientales con suspicacia y hostilidad (Falkner,

2017). Los objetivos económicos y ambientales parecerían ser mutuamente excluyentes. En dicho contexto, la participación del sector empresarial en la política ambiental estaba limitada a intervenciones ocasionales y mayormente reactivas para evitar regulaciones que puedan afectar sus intereses (Falkner, 2017).

No obstante, en las últimas tres décadas, los discursos empresariales sobre el medio ambiente han pasado de una posición “economía versus ecología” a una de mayor integración y compromiso con las agendas ambientales (Falkner, 2017). Entre las diversas razones que motivaron dicho cambio se puede encontrar que resulta más rentable reducir las actividades dañinas para el medio ambiente con el objetivo de reducir los costos regulatorios que se han establecido por parte de los estados. A pesar de que los intereses y enfoques comerciales han evolucionado, algunas empresas continúan oponiéndose a las regulaciones ambientales concibiéndolas como una carga para sus operaciones comerciales.

Los actores empresariales tienen una posición privilegiada frente a los estados y las ONG, lo que les permite establecer estándares ambientales e implementar acuerdos de carácter ambiental. Dado su papel en las inversiones y la innovación tecnológica, “las empresas tienen la capacidad de establecer los parámetros de lo que es políticamente alcanzable en la política internacional de protección ambiental” (Falkner, 2017, p. 8). No obstante, los actores empresariales raramente actúan siguiendo un mismo objetivo. Por lo tanto, resulta inviable hablar de un único interés empresarial compartido por todos los actores frente a una política específica. Esto se da porque “las organizaciones que representan intereses empresariales no están necesariamente unidas, sino divididas internamente y desafiadas externamente” (Culpepper, 2021). De este modo, considerar que el poder empresarial responde a un único objetivo podría invisibilizar las propias competencias existentes entre diversos sectores empresariales que buscan avanzar u obstaculizar determinadas políticas que puedan afectarles. Este conflicto empresarial abre un espacio para que otros actores intervengan (estados, organizaciones internacionales y movimientos sociales) y presionen por un cambio en determinadas materias como el ambiental (Falkner, 2017).

Un enfoque estándar que se suele utilizar para el estudio del poder empresarial es considerar a los actores empresariales como grupos de interés que buscan influir

en los resultados de las políticas públicas. Al igual que otros grupos de interés como la sociedad civil, los actores empresariales poseen un conjunto de recursos que pueden emplearlo para dar forma a los debates de políticas públicas e influir en el proceso de toma de decisiones. La influencia de este sector depende de sus recursos de poder y las estrategias políticas que empleen.

El poder empresarial es una de las fuerzas sociales y políticas más importantes. Este tipo de poder suele estar constantemente presente de una u otra forma. Desde el financiamiento de campañas políticas hasta el silencio o ruido de la prensa sobre determinados temas. El poder empresarial no necesariamente se refiere a cualquier empresa, sino a la capacidad de esta para influir en la toma de decisiones de manera directa o indirecta sobre la economía y la política. Es un poder que se manifiesta a través de la influencia que tiene como soporte determinados recursos económicos materiales, humanos, e institucionales (Durand, 2009).

La literatura sobre el poder empresarial destaca dos tipos de poder: estructural e instrumental. El poder estructural se refiere al "poder de inversión", mientras que el "poder instrumental" está relacionado con el poder político. Ambos tipos de poder permiten una influencia de los sectores empresariales sobre determinadas decisiones políticas (Fairfield, 2015), lo que permite entender porque algunos políticos se cuidan de promover algunas reformas que vayan en contra de esos intereses.

Por un lado, el poder estructural se vincula con la influencia que ejercen los actores privados y sus amenazas de inversión frente a políticas que puedan afectar sus intereses. Es decir, corresponde a la capacidad de las empresas para condicionar políticas a través de una amenaza o promesa de inversión económicamente significativa. Esto da origen a la preocupación de que una política que afecte intereses empresariales pueda conducir a un crecimiento económico lento, desempleo u otro tipo de problema macroeconómico; o, por el contrario, de que el avance de una política pueda fomentar mayor crecimiento económico y empleo (Fairfield, 2015). Como resultado, si los formuladores de políticas y tomadores de decisiones pueden anticipar los efectos negativos o positivos, podrán impulsar u obstaculizar determinadas políticas.

Las amenazas de desinversión pueden potenciar el poder estructural cuando el sector económico en cuestión tiene un papel importante en la economía del país.

Por ejemplo, un sector que representa un porcentaje significativo del PBI, se constituye como un motor de crecimiento e impulsor de empleo. Por lo cual, estaría desempeñando un papel importante en el funcionamiento de la economía.

Por otro lado, el poder instrumental se vincula con el involucramiento del sector empresarial en la política a fin de que los tomadores de decisiones sean más receptivos a sus preferencias o demandas. Las fuentes de este tipo de poder se dividen en dos categorías: recursos (cohesión, expertise técnico, acceso a los medios de comunicación y dinero) y la relación con los formuladores de políticas públicas (vínculos partidarios, consultas institucionalizadas, relaciones informales, etc.) (Fairfield, 2015).

Los grupos de poder económico tienen la capacidad de legitimar sus demandas mediante el uso del conocimiento técnico, presentando sus intereses como parte del desarrollo del país (Fairfield, 2015). De esta manera, las asociaciones empresariales pueden financiar investigaciones que les permitan construir argumentos más persuasivos, especialmente adaptados al nivel de conocimiento de los responsables políticos. No obstante, cuando los formuladores de políticas poseen una amplia experiencia y conocimiento sobre el tema en cuestión, pueden identificar debilidades en los argumentos técnicos elaborados para enmarcar las preferencias empresariales. Además, el acceso a los medios de comunicación puede ayudar a dar forma a la opinión pública según conveniencia de los grupos económicos involucrados (Fairfield, 2015). Dado que los políticos a menudo responden a la opinión pública, el acceso a estos medios puede influir en la agenda política y ejercer influencia sobre los legisladores. En este sentido, la capacidad de los grupos de poder económico para controlar la narrativa mediática puede tener un impacto significativo en el proceso político y en la toma de decisiones.

Sin embargo, la literatura sobre el poder empresarial también ha analizado situaciones donde su poder es más vulnerable. Aunque los actores empresariales poseen gran capacidad para influir en las decisiones políticas, este poder no es absoluto, sino variable, y su efectividad depende de diversos factores (Culpepper 2011; Smith 2000; Hojnaki et al. 2015). Culpepper (2011), en su teoría "*quiet politics*", señala cómo la posición de los partidos políticos se ve afectada por si los debates son públicos o privados. Cuando un tema se politiza y puede tener un impacto negativo en

la imagen o posición del partido en futuras elecciones, las preferencias de los políticos pueden cambiar. Esto implica que, en ciertos contextos, los actores empresariales pueden enfrentar mayores obstáculos para promover sus intereses si el tema se convierte en una cuestión política de alto perfil y sensibilidad. De este modo, se demuestra que el poder empresarial no es inmune a los cambios en la dinámica política y puede enfrentar limitaciones cuando sus acciones o demandas se vuelven objeto de debate público.

Por su lado, Urteaga (2017) busca complementar la teoría “*quiet politics*” de Culpepper (2011) y propone su propia teoría sobre el poder empresarial en el Perú para entender el éxito o fracaso de los intereses empresariales sobre las decisiones en política pública. A través de su análisis del caso de la ley de moratoria a los transgénicos en el Perú, Urteaga identifica tres factores clave que determinan el resultado de la influencia empresarial: “(i) la cohesión de los actores empresariales, (ii) la presencia (o ausencia) de opositores capaces de hacerles frente, y (iii) el tipo de arena de competencia en el que se desempeñen, invisible o visible, y el grado de relevancia en la política pública en controversia” (Urteaga, 2017, p. 64).

A partir de dichos factores, la autora plantea que los intereses empresariales enfrentan mayores desafíos para influir en las decisiones de política pública cuando no existe una cohesión dentro del sector empresarial. Además, su capacidad de éxito se ve reducida cuando se enfrentan a una oposición organizada y movilizada. Otro factor determinante es el tipo de arena de competencia en la que se desarrolla el debate sobre la política pública; si esta es visible, pública y el tema es relevante, las posibilidades de los intereses empresariales de triunfar son menores (Urteaga, 2017). Por otro lado, si se configura en un escenario diferente al que fue señalado, las posibilidades de triunfo del interés empresarial son mayores.

## 1.2. Más allá del poder empresarial: influencia internacional, respaldo institucional y coaliciones promotoras

Como se mencionó previamente, los actores empresariales se encuentran en una posición poderosa, incluso privilegiada, a nivel internacional. Sin embargo, no siempre logran sus objetivos. El proceso de formulación de políticas ambientales resulta ser un espacio más fluido y abierto de lo que podría parecer a primera vista. Aunque en ocasiones los intereses comerciales pueden parecer predominantes, no

siempre tienen el control absoluto de la agenda ambiental (Falkner, 2017). En algunos casos, los actores corporativos pueden establecer las reglas ambientales; mientras que, en otros casos, son las ONGs y los estados quienes impulsan las normativas (Betsill et al., 2006, p. 170). La importancia de las ONGs en las políticas ambientales radica en el hecho de que aparecen como negociadores independientes y como agentes de aprendizaje social (Princen et al., 1994).

De igual manera, el factor internacional a través de organismos internacionales, acuerdos o convenios internacionales, ONGs y otros actores pueden tomar relevancia en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas. En esa línea, Manuel Ruíz (2011) brinda un análisis de la incidencia internacional sobre el proceso de implementación del capítulo ambiental del acuerdo de promoción comercial entre Estados Unidos y Perú. Durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, la creación del Ministerio del Ambiente (MINAM) en 2008 no solo surgió como respuesta a la necesidad interna de fortalecer la institucionalidad ambiental en Perú, sino también como reacción a la solicitud planteada por Estados Unidos (Ruíz, 2011, p. 4). Según el análisis del autor, en ese momento, el interés en el acuerdo comercial prevaleció en el gobierno de entonces, mientras que los impactos dentro del país parecen haberse considerado como externalidades positivas.

Asimismo, la investigación de Gutiérrez (2020) sobre la adhesión de Colombia en la OCDE presenta otro caso donde los organismos internacionales muestran un papel relevante en las decisiones de transformación interna y externa de un país. Pues, se tuvieron que generar múltiples cambios en diversos ámbitos tanto nacionales como internacionales para el ingreso del país a la OCDE (Gutiérrez, 2020). Según Vargas Álzate (2018), “el objetivo principal del gobierno al adherir a Colombia a la Organización viene del reconocimiento que tienen sus miembros frente a inversionistas, dada la calidad de sus políticas públicas a lo largo del tiempo, lo que generará en Colombia nuevas oportunidades de créditos e inversión” (citado en Gutiérrez, 2020).

En términos generales, la intervención de actores internacionales u organizaciones externas en la promoción de una política pública puede considerarse como una ventaja cuando no existe apoyo dentro del país. En otras palabras, si una política propuesta por el Estado no cuenta con respaldo a nivel nacional, esta podría

recibir respaldo directo o indirecto por parte de actores internacionales en favor de dicha política (Dargent 2009; Villanueva 2018 y García 2003). Este habría sido el caso de la creación del Ministerio del Ambiente en Perú (MINAM). Pues, el contexto de negociación del TLC con Estados Unidos involucró la creación de dicha entidad. Por otra parte, estos actores internacionales o externos también pueden imponer demandas y presiones que impulsen al Estado a mejorar sus capacidades (Dargent, 2014). Este proceso puede llevar a la adopción de políticas que de otro modo podrían haber enfrentado resistencia o haber sido pospuestas debido a la falta de consenso interno. Es decir, la influencia internacional puede desencadenar reformas y medidas que fortalezcan las capacidades estatales y promuevan el avance de determinadas agendas políticas.

Por otro lado, el respaldo institucional también puede desempeñar un rol relevante para dar sostenibilidad a decisiones que tal vez no serían tomadas en cuenta o no serían visibles en el debate público cuando hay intereses privados que podrían verse afectados. La tesis de Lucero Díaz (2021) presenta un análisis de los factores que permitieron la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias (MAP). En su investigación se presenta lo conflictivo que pueda resultar un etiquetado de alimentos octogonal frente a los intereses económicos de los gremios empresariales y la industria de alimentos. A pesar de los intentos de modificar la propuesta inicial por influencia de los intereses económicos que preferían un Semáforo Nutricional, la postura de respaldo por parte del Ministerio de Salud (MINSa) y el apoyo político dentro del Ejecutivo fueron uno de los factores más importantes para la aprobación del MAP (Díaz, 2021). Si bien el MINSa y el Ejecutivo fueron ejes importantes, también hubo otros actores que contribuyeron al mantenimiento del caso en el debate público favoreciendo su visibilidad y fomentando la relevancia para la salud pública. De esta forma, el análisis de toma de decisiones en el proceso de políticas públicas complementa los estudios relacionados al análisis de la influencia del poder empresarial como la tesis de Urteaga (2017).

En línea con lo anterior, Quintanilla (2020) sostiene que alcanzar un desempeño satisfactorio en las agencias responsables de supervisar el cumplimiento de procesos o leyes depende de diversos factores que las instituciones deben estar dispuestas a desarrollar. Entre estos factores se encuentra la construcción de capacidad estatal. No obstante, en los países latinoamericanos, lo que termina sucediendo es que dada

las capacidades estatales débiles resulta difícil regular y más aún cuando los regulados son actores poderosos con capacidad de incidir en las decisiones políticas (Quintanilla, 2020). De tal manera que la toma de decisiones se podría ver limitada cuando las instituciones tienen capacidades estatales débiles. En este contexto, no se puede garantizar la ejecución satisfactoria de las decisiones acordadas. De este modo, la falta de capacidad estatal para implementar y hacer cumplir regulaciones termina por debilitar la eficacia de las políticas públicas y socavar la confianza en el sistema regulador.

Por otra parte, las coaliciones promotoras también se configuran como un factor relevante que permite entender el proceso de surgimiento, reformulación o estabilidad de las políticas públicas. Una coalición promotora es un conjunto de actores que provienen de diversos ámbitos y que comparten un sistema de creencias (Sabatier y Weible, 2007). En ese sentido, estos actores forman diversos espacios que permiten convertir sus ideas en políticas. Estas ideas pueden organizarse en tres niveles: núcleos de creencias profundas, proveniente de extensos procesos de socialización y basados en principios que el individuo concibe como fundamentales; núcleos de creencias sobre políticas, respecto el proceso de evaluación e importancia de un problema; y núcleos de preferencias sobre políticas, que se refieren a las decisiones respecto a los instrumentos y estrategias políticas (Sabatier y Weible, 2007).

Estas coaliciones se convierten en plataformas dinámicas donde se forjan consensos y se comparten objetivos, permitiendo que los diversos actores se unan para tratar de influenciar en el proceso de toma de decisiones. A través de la interacción y colaboración, estas coaliciones promotoras adquieren la capacidad de impulsar agendas específicas y ejercer presión sobre las instituciones gubernamentales. Asimismo, este proceso no solo termina por involucrar la promoción de nuevas políticas, sino también la revisión y el ajuste de políticas existentes.

Este enfoque otorga un análisis más extenso al no solo enfocarse en actores estatales. Pues, incluye a diversos actores sociales (periodistas, organizaciones no gubernamentales, activistas, consultores, analistas, investigadores, entre otros) que pueden quedar omitidos (Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1999). Además, este enfoque reconoce que el ámbito estatal es un campo de competencia en el cual diversos actores se enfrentan para que sus ideas se transformen en políticas

concretas. Por tanto, no se presenta un enfrentamiento entre actores estatales y no-estatales, sino que ambos grupos conforman las coaliciones a favor o en contra.

Al contemplar una gama diversa de actores, este enfoque captura la complejidad inherente a la formulación y desarrollo de políticas públicas. Por ejemplo, los periodistas pueden contribuir al debate público y moldear la percepción del público respecto a una política específica. Las ONG y los activistas pueden presionar por la adopción de medidas que reflejen sus objetivos y preocupaciones. Los consultores y analistas pueden aportar expertise técnico y análisis crítico, mientras que los investigadores pueden proveer evidencia empírica para respaldar determinadas políticas.

Entre las investigaciones que abordan a las coaliciones promotoras, destaca la tesis de Mónica Hayakawa (2018) sobre la formulación de la política de salud mental. Esta investigación resulta un caso útil para entender el cambio en la política, pues la salud mental suele considerarse como poco promocionada por el Estado y con bajo rédito electoral, junto a la vulnerabilidad de sus beneficiarios y su escasa capacidad de movilización (Hayakawa, 2018). No obstante, la autora encuentra que el reconocimiento de la salud mental, como un problema público grave, es entendido desde diferentes perspectivas por tres coaliciones de políticas distintas: la coalición biomédica, la coalición comunitarista o socioeconómica y la coalición de discapacidad e inclusión social (Hayakawa, 2018). Frente a esta situación, las comunidades dialogan y utilizan sus recursos para persuadir al resto. A medida que interactúan, estas coaliciones aprenden entre sí y se benefician de la experiencia y el conocimiento compartido.

Asimismo, la tesis de Hernán Tello (2018) ofrece un análisis de las coaliciones involucradas en la elaboración de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) del Perú, enfocándose en los procesos de toma de decisiones en relación a las políticas climáticas. Tello (2018) identifica tres coaliciones promotoras: el grupo participante en el Proyecto PlanCC e involucrado en el diseño de las NDC, los actores estatales tradicionales (el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Energía y Minas) junto a los sectores empresariales y el Grupo “Perú, Ambiente y Clima”. Estos actores se involucran bajo un contexto de “baja capacidad estatal y de elevado apoyo de la cooperación internacional bajo especiales directrices, que

favorecen a la primera coalición” (Tello, 2018, p.70). De tal manera que las coaliciones promotoras buscarán posicionar sus sistemas de creencias en las políticas públicas. No obstante, la capacidad de que logren trasladar su sistema de creencias a las políticas dependerá de sus recursos y capacidades (Martínón, 2007). Esta investigación de Tello (2018) ilustra cómo las coaliciones promotoras no solo son agentes influyentes en la formulación de políticas, sino que también reflejan la compleja interacción entre actores estatales, intereses empresariales, organizaciones de la sociedad civil y el apoyo internacional. El estudio resalta la importancia de analizar no solo las creencias y los objetivos de estas coaliciones, sino también sus capacidades y recursos para entender su impacto en la configuración y ejecución de políticas públicas.

### 1.3. Marco teórico: Actores, intereses y arenas de competencia

La literatura expuesta en la sección anterior muestra cómo los factores internacionales, el respaldo institucional, las coaliciones promotoras, entre otros, influyen en la aprobación de políticas públicas. Sin embargo, el caso de la aprobación de la Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables permite observar cómo estos diversos factores se relacionaron y permitieron la derrota de un grupo determinado de actores empresariales. Así, el caso de estudio en la presente investigación se enmarca en la discusión sobre la influencia de actores empresariales, dado que la aprobación de la mencionada ley fue una decisión de política pública contraria a la posición e intereses de las empresas de la industria del plástico y tecnopor. Para abordar este caso, se empleará el marco teórico propuesto por Madai Urteaga (2017), que busca explicar los factores que conducen a que el poder empresarial triunfe o fracase en el avance de sus intereses en políticas públicas. En concreto, Urteaga (2017) brinda un marco de análisis que considera la cohesión de los actores empresariales, la coalición de actores opositores, las arenas de competencia y la relevancia del *issue* político. De este modo, esta propuesta teórica ofrece una perspectiva más compleja para entender la aprobación de leyes con oposición empresarial, en un contexto donde se esperaría que los intereses económicos predominen.

### 1.3.1. Cohesión de los actores empresariales

Un primer elemento que explicaría el fracaso o éxito de los actores empresariales en el avance de políticas públicas es el grado de cohesión presente entre ellos. La importancia de la cohesión recae en el hecho de que permite potenciar la capacidad de influencia de los actores empresariales en las decisiones políticas (Fischer, 2014). Sin embargo, la división o la falta de esta cohesión debilita la capacidad de su influencia. De tal manera, la ausencia de un consenso o una postura poco clara respecto a una demanda de política pública tiende a restar credibilidad a los sectores empresariales ante los políticos y la opinión pública (Urteaga, 2017).

Asimismo, este divisionismo limita la capacidad de los sectores empresariales para actuar como un bloque unificado en el debate público. A diferencia de una arena de competencia poco visible donde los actores empresariales pueden operar cómodamente (Rettberg, 2005), una arena abierta necesita la actuación colectiva debido a la importancia atribuida a los recursos de movilización en ese contexto. Al contrario, cuando estos actores empresariales se encuentran en posiciones divididas, se pierden las oportunidades de actuación conjunta frente a una preferencia de actuación aislada, inacción o silencio. Como menciona Smith (2002, pp. 16-18), una política con interés transversal para diversos actores económicos posee mayor potencial de integración a diferencia de otra que genere posiciones divergentes entre estos actores.

En el caso de la aprobación de la Ley que regula el plástico de un solo uso, como se explicará más adelante, el grado de cohesión alcanzado por los actores empresariales fue bajo. A pesar de los posibles impactos sobre la industria del plástico y el tecnopor, el respaldo de grandes cadenas de supermercados a la aprobación de esta ley condujo a una capacidad limitada de influencia por parte de la industria plástica. Pues, dicho conflicto intereses habría socavado la posibilidad de formular una demanda unificada y, por ende, la cohesión de los actores empresariales se habría visto perjudicada.

### 1.3.2. Coalición de actores opositores

Un segundo elemento que explica la variabilidad del éxito del poder empresarial en la influencia de decisiones políticas es la presencia de una coalición de actores de

la sociedad civil fuertemente movilizados y con la capacidad de oponerse a los intereses de actores dominantes. Para Fischer (2014), una coalición es un grupo de actores que comparten creencias similares y presentan cierto grado de coordinación con el objetivo de influir en los procesos de políticas públicas. Dentro de estas coaliciones pueden existir conflictos, colaboraciones y relaciones de poder que se pueden configurar como indicadores para determinar el nivel de consensos que se pueden lograr.

Estas coaliciones reúnen a diversos actores sociales y políticos que se alían debido a su afinidad en torno a una determinada política pública (Sabatier y Weible, 2017). Entre los participantes pueden encontrarse legisladores, funcionarios estatales, académicos, entre otros, que establecen una red de coordinación para llevar a cabo actividades que les permitan alcanzar sus objetivos compartidos. Uno de los tipos más comunes son las coaliciones *ad hoc*, donde los actores se agrupan en torno a una demanda específica (por ejemplo, aprobar una ley), pero su duración es limitada en el tiempo (se agrupan y se dispersan coyunturalmente) y sus miembros conservan un alto nivel de autonomía (Mahoney, 2007).

Las coaliciones ofrecen ventajas como la capacidad de maximizar el uso de los recursos cuando son escasos (Mahoney, 2007). Además, transmiten la impresión de que una determinada postura cuenta con un amplio respaldo y legitimidad en la opinión pública, ejerciendo mayor presión sobre los funcionarios públicos (Hojnacki, 1997). Por lo tanto, el tamaño de la coalición puede generar mayor o menor atracción de su discurso. Pues, mientras más grande sea su tamaño, habría más probabilidades de avanzar sus intereses por la mayor movilización que posea producto de la atracción de su discurso.

### 1.3.3. Arenas de competencia y relevancia del issue político

Un tercer elemento que explica la derrota o éxito de actores empresariales es el tipo de arena de competencia donde se enfrentan defensores y opositores de determinadas posiciones respecto a una demanda de política pública. En las arenas de competencia actúan diversos actores, políticos, burocráticos, económicos y/o sociales, cuyas ventajas otorgadas por las reglas de juego son relativas en función de la posición y recursos de cada uno (Urteaga, 2017). La arena de competencia puede ser de dos tipos: cerrada o invisible y pública o visible. La primera se refiere a un

espacio cerrado de tomas de decisiones, que tiene poca visibilidad política, y donde el acceso se ve limitado por los recursos (en su mayoría económicos). La segunda, por el contrario, se caracteriza por ser un espacio de alta visibilidad política, donde la participación se puede dar incluso teniendo desventaja en los discursos. A diferencia de la primera arena de competencia, la segunda configura un espacio más plural.

Esta caracterización de arenas de competencia deriva de la teoría de “quiet politics” de Culpepper (2011). Esta teoría permite entender que el éxito del avance de intereses empresariales responde a la notoriedad del *issue* político. Bajo esta teoría, la dinámica de poder puede ser silenciosa (“quiet politics”) o ruidosa (“noise politics”). En el primer caso, el tema en discusión tiene un bajo nivel de notoriedad política y no atrae la atención del público. En consecuencia, las decisiones se toman de manera discreta, lo que amplía el margen de acción para la influencia empresarial. Dado que los incentivos y beneficios electorales son limitados o nulos, los políticos tienden a ceder ante la influencia de los sectores económicos. En el segundo caso, el tema adquiere alta notoriedad y el poder de los sectores empresariales deja de ser determinante. Aquí, los incentivos electorales y de popularidad por intervenir resultan más atractivos para los políticos (Culpepper, 2011; Smith, 2002). Por lo cual, los actores empresariales se vuelven más vulnerables y su éxito termina condicionado por su capacidad para formar alianzas, influir en la opinión pública y obtener la protección de un gobierno de derecha en el poder (Culpepper 2011, p. 55).

Por otra parte, la relevancia del *issue* político está intrínsecamente asociada al tipo de arena de competencia. En específico, una arena de competencia visible se relaciona a una alta notoriedad de los *issues* políticos. Sin embargo, los niveles de relevancia no siempre son necesariamente altos en estos espacios públicos. Urteaga (2017) sostiene que existen temas de política pública que pueden ser más relevantes que otros y, por lo tanto, tienen un mayor potencial para politizarse desde el inicio. En este contexto, los temas de mayor relevancia serían menos favorables para el avance de intereses de actores empresariales, dado que atraen mayor atención de la opinión pública y, en consecuencia, genera mayores incentivos por parte de los políticos para responder. En contraposición, los temas con baja relevancia, a pesar de desarrollarse en una arena pública, no atraen la atención de la sociedad civil ni de los políticos y, por tanto, se generan mayores probabilidades de éxito para los actores empresariales.

El nivel de relevancia de los temas en la arena visible o pública dependerá de cuatro aspectos principalmente. En primer lugar, el alcance de la afectación de la decisión política. Cuantas más personas se vean afectadas, mayor será el costo político de ignorar la demanda (Mahoney, 2007). Asimismo, un tema que afecte a gran proporción de personas tendrá un mayor potencial para atraer la atención de la opinión pública. En segundo lugar, la cantidad de sectores y tipos de actores que se verían afectados por la decisión política. Smith (2002) señala que cuando un tema involucra a diversos actores, la atención de la opinión pública y los medios de comunicación será mayor, lo que puede opacar los intereses empresariales.

En tercer lugar, la percepción del daño o impacto de la política en disputa. Si la población considera que un tema no tendrá efectos negativos en sus vidas, los políticos carecerán de incentivos para intervenir. Por el contrario, si un tema genera preocupación en la población, los políticos tendrían mayores incentivos para actuar. Pues, los políticos suelen tener aversión a tomar decisiones que puedan afectar sus oportunidades electorales (Dargent, 2015).

Finalmente, el nivel de resonancia internacional. La amplia discusión y difusión de ciertos temas a nivel internacional pueden influir en una mayor visibilidad y legitimidad a nivel nacional. Como menciona Urteaga (2017, p. 20), “un tema ampliamente discutido a nivel internacional puede posicionarse más fácilmente en la agenda nacional, ya sea a través de mecanismos de difusión externa y/o efectos de boomerang”. Asimismo, la visibilidad internacional sobre un tema puede influir en las direcciones que toma el debate interno (Keck y Sikkink, 1998). Además, la resonancia internacional brinda un repertorio de aliados, recursos, información y estrategias de movilización (Schurman y Munro, 2010). De esta manera, la relevancia del tema adquiere un rol fundamental para la adhesión, rechazo o indiferencia de los actores involucrados en la competencia de intereses de una política pública.

Tabla 1: Condiciones del éxito del poder empresarial: Escenarios extremos

Cohesión de los actores empresariales	Coalición de actores opositores	Arena de competencia y relevancia del <i>issue</i> político	Resultado
Baja	Presente	Arena visible y alta relevancia del <i>issue</i>	Pierden
Alta	Ausente	Arena invisible	Ganan

Fuente: Urteaga (2017).

#### 1.3.4. Interés y agencia de actores políticos en el tema

La combinación de los factores mencionados en las secciones anteriores permite explicar las condiciones bajo las cuales determinados actores empresariales fracasan o tienen éxito en su influencia política. El caso de la aprobación de la Ley que regula el plástico de un solo uso ilustra el escenario donde los actores empresariales no tuvieron éxito en detener una política que les generaría graves consecuencias.

No obstante, las condiciones propuestas por Urteaga (2017) parecen omitir el papel que toman los actores políticos como los congresistas. Pues, se les posiciona como actores dependientes de las condiciones que se generen para la toma de decisiones. Como resultado, la agencia de los congresistas queda invisibilizada a pesar de su rol decisivo en el avance y retroceso de decisiones políticas.

El grado de compromiso de los responsables de la elaboración y aprobación de una ley se puede analizar desde dos perspectivas teóricas relacionadas al concepto de “enforcement”, que se refiere a las acciones que el Estado toma para hacer cumplir la ley (Otero, 2022). Por un lado, Holland (2017), señala que hay situaciones en las que los funcionarios públicos pueden optar por aplicar una ley con el fin de obtener ventajas políticas, incluso cuando el Estado tiene la capacidad de hacer cumplir la ley. Esta situación lo denomina como “forbearance” o tolerancia deliberada hacia la violación de normas. Por otro lado, Slater y Kim (2015), señalan que la falta “enforcement” puede atribuirse a la intención de los estados de minimizar los desafíos o costos políticos asociados con ciertas acciones. En contextos, donde la capacidad es limitada, los funcionarios pueden mostrar indiferencia o una actitud de “standoff” hacia el incumplimiento de las normas.

Estas teorías, aunque se centran en la etapa de implementación, pueden extrapolarse al proceso de aprobación de políticas públicas. Esto se debe a que, al igual que con el “enforcement”, el proceso de aprobación de políticas públicas depende de las prioridades y los incentivos de los actores políticos. Siguiendo la lógica de Holland (2017), los funcionarios podrían aprobar una ley cuando perciben un beneficio político en ello. Por otro lado, de acuerdo con la perspectiva de Slater y Kim (2015), si los beneficios políticos de aprobar una ley se consideran insuficientes y los recursos son escasos, es probable que los funcionarios prioricen otras tareas. En

cambio, si los sectores involucrados consideran que la implementación de la política pública es fundamental para sus objetivos, se asignarían recursos para la elaboración y aprobación de la ley. En última instancia, el nivel de compromiso de los actores encargados, basado en su percepción de la relevancia de la política pública para sus objetivos, juega un papel crucial en el proceso de aprobación.

Por lo cual, esta investigación propone agregar el interés o agencia de actores políticos en el tema de discusión a la propuesta teórica de Urteaga (2017). De tal forma, las modificaciones a dicho marco teórico permitirán obtener una visión más completa de cómo diversos actores, intereses y arenas de competencia permiten la aprobación de políticas que van en contra de la lógica de actores empresariales.

Para esta nueva variable, la presencia de interés y compromiso de actores políticos en el tema de discusión conlleva una mayor voluntad para iniciar o emprender políticas con independencia de intereses privados. En las dinámicas políticas siempre existen actores políticos con intereses notables en determinados temas. La adherencia o interés en dichos temas pueden extrapolarse a partir de la experiencia laboral, discursos, la participación en proyectos o iniciativas políticas, entre otros. Por lo cual, se reconoce la agencia que puedan tener los actores políticos respecto a determinados temas en discusión. Por el lado contrario, la ausencia de este factor significa que no hay un interés notorio en el tema de discusión, lo que puede colocar a los actores políticos en una posición reactiva, dependiendo de las condiciones para actuar en favor o en contra de determinados intereses. Por ello, esta ausencia los coloca en una situación de mayor vulnerabilidad frente a intereses empresariales que busquen incidir en actores sin posición sobre un determinado tema político para el avance o retroceso de políticas.

Tabla 2: Condiciones para la aprobación de políticas públicas con oposición empresarial (modificado)

Cohesión de los actores empresariales	Coalición de actores a favor de la política	Arena de competencia y relevancia del <i>issue</i> político	Interés o agencia de actores políticos en el tema	Resultado
Baja	Presente	Arena visible y alta relevancia del <i>issue</i>	Presente	Se aprueba la política pública
Alta	Ausente	Arena invisible	Ausente	No se aprueba la política pública

Fuente: Elaboración propia a partir de Urteaga (2017)

De esta manera, la orientación teórica propuesta de Urteaga sobre las condiciones del éxito del poder empresarial se reenfoca para centrarse en las condiciones para la aprobación de políticas públicas con oposición empresarial, como es el caso de la ley que regula el plástico de un solo uso. Aunque la Tabla 2 parece simplificar la complejidad que implica cada condición, proporciona un punto de partida para profundizar en los hallazgos relacionados con la aprobación de una política pública específica.

#### 1.4. Metodología

Dado que la investigación realiza un seguimiento y reconstrucción a profundidad sobre el proceso de aprobación de la Ley que regula el plástico de un solo uso, la metodología siguió un diseño cualitativo del tipo estudio de caso. Por lo cual, se analizó exhaustivamente un solo caso para lograr identificar factores explicativos, basados en teorías preexistentes o planteando nuevas (Ragin, 2007). Para la reconstrucción del proceso de aprobación, se siguió el método *Process Tracing* o seguimiento de procesos que permitió testear los factores planteados en la hipótesis y comprobar si estos, efectivamente, influyeron en el caso de análisis (Collier, 2011).

El estudio del caso se centró en el año de aprobación de la ley. No obstante, también se indagó en años anteriores para observar por qué propuestas similares no fueron admitidas en determinado momento y recién en el 2018 se logra su aprobación. Pues, desde el 2010 han surgido iniciativas legislativas que buscaron abordar el tema, pero no lo lograron. Asimismo, entre 2011 y 2016 se presentaron dos iniciativas que proponían regular parcialmente el empleo de bolsas plásticas de un solo uso, pero tampoco lograron ser aprobadas. Posteriormente, entre 2016 - 2018, se presentaron cerca de 23 proyectos de ley.

En cuanto a las fuentes de consulta, la información fue recolectada de fuentes primarias y secundarias. Las primarias incluyen fuentes escritas como documentos de gestión, resoluciones ministeriales, actas, agendas, trámites documentarios, debates, dictámenes y proyectos de Ley del Congreso de la República, y orales como entrevistas semiestructuradas a funcionarios públicos, asesores de congresistas, académicos, ONGs, especialistas y representantes de la industria del plástico.

Para llevar a cabo la recopilación de información, se realizaron un total de 11 entrevistas semiestructuradas con actores clave involucrados en el proceso de aprobación de la ley que regula el plástico de un solo uso (ver Anexo A). La selección de los entrevistados se basó en una estrategia gradual y estratégica, comenzando con actores independientes como especialistas y expertos en el tema. De tal forma que permitan dar una perspectiva externa de la situación y los posibles factores relevantes que habrían influido en el proceso de aprobación de la Ley. Posteriormente, se entrevistó a actores externos vinculados al proyecto legislativo como organizaciones no gubernamentales con el objetivo de identificar su relevancia en la promoción de la aprobación de la Ley.

Posteriormente, se llevaron a cabo entrevistas con representantes de la industria del plástico, quienes habrían sido los más afectados por los efectos de la Ley. El propósito de estas entrevistas fue comprender las estrategias que implementaron en respuesta a la ley de regulación del plástico, tanto durante el periodo de estudio como en comparación con años anteriores.

Finalmente, se entrevistó a actores políticos y funcionarios que estuvieron involucrados en el desarrollo técnico y la incidencia política. El objetivo de estas entrevistas fue comprender los motivos que los llevaron a respaldar los proyectos relacionados con la regulación del plástico de un solo uso. Además, se buscó investigar las posibles razones que contribuyeron a la aprobación de la ley N°30884. También se exploró la influencia que otros actores pudieron ejercer en la promoción de esta ley y se indagó acerca de los principales obstáculos que se enfrentaron en el proceso.

## Capítulo 2: La regulación del plástico de un solo uso en el Perú

La problemática global de la contaminación marina causada por la acumulación de plásticos desechables ha impulsado la atención y acción en todo el mundo. Cada año, aproximadamente 6.4 millones de toneladas de residuos son arrojados al mar, siendo el plástico uno de los principales componentes (Jaén et al., 2018). El portal The World Counts (2018) indica que gran parte de los desechos sólidos consiste en plásticos de un solo uso, siendo las bolsas plásticas el principal contribuyente debido a su alta demanda. Esta preocupación es una tendencia internacional que ha generado esfuerzos conjuntos de las organizaciones como la ONU y gobiernos para impulsar normas que ayuden a enfrentar esta problemática (Comisión Europea, 2018).

En el caso peruano, el consumo de plástico alcanza a 30 kg por persona por año y solo se llega a reciclar el 0.3% del total de residuos plásticos, lo que significa que el 99.7% termina en el medio ambiente generando un alto impacto de contaminación ambiental (Heck, 2018). Además, en el 2017, se halló una isla conformada por plásticos desechados en las riberas de Perú y Chile con un tamaño de 2 km<sup>2</sup> (Sierra, 2018).

A partir de este contexto, en diciembre de 2018, se aprobó la ley N° 30884, que regula el plástico de un solo uso, la cual tiene como objetivo regular progresivamente el uso de plásticos y envases de tecnopor. En un plazo de 36 meses (3 años), quedaría prohibida la fabricación de bolsas, cañitas, cubiertos, vajillas y otro tipo de envases plásticos y de poliestireno. Asimismo, la norma contempla la creación de un impuesto al uso de las bolsas plásticas que irá progresivamente incrementándose cada año. Esta medida buscó desincentivar el uso de bolsas plásticas y, en última instancia, eliminarlo por completo. Aunque este tipo de medidas son ampliamente respaldadas por su objetivo ambiental, no están exentas de críticas. Pues, las industrias relacionadas a la producción del plástico y tecnopor han señalado que este tipo de prohibiciones estaría afectando la libertad de empresa y comercio. Estas empresas se muestran a favor del cobro, más no de su completa prohibición y, por ende, la erradicación de la industria afectada.

## 2.1. Regulación del plástico: historia, experiencia internacional y tipos de regulación

La historia del plástico comienza en el siglo XIX, cuando en 1993 se creó por accidente en una planta química en Northwich, Inglaterra (BBC, 2010). Si bien se habían creado anteriormente pequeños lotes del producto, era la primera vez que se trataba de material industrialmente práctico. Este material lo utilizaron los británicos durante la segunda guerra mundial de manera oculta (UNEP, 2021). La bolsa de plástico como tal es patentada por la empresa sueca Celloplast en 1965 y comenzó a reemplazar rápidamente a las bolsas de tela en Europa (UNEP, 2021). Para 1979, las bolsas de plástico se expandieron al resto del mundo y se introdujeron de manera amplia en el mercado estadounidense, promocionándose como una alternativa superior al papel y a las bolsas reutilizables (Shiver, 1986). En 1982, dos de las cadenas de supermercados más grandes de Estado Unidos comenzaron a emplear las bolsas de plástico, lo que llevó a que otras tiendas siguieran esta dinámica, casi reemplazando por completo las bolsas de papel en todo el mundo (UNEP, 2018).

Desde entonces, la producción de plástico ha experimentado un aumento significativo, convirtiéndose en uno de los materiales más utilizados en todo el mundo. Sin embargo, a pesar de sus ventajas, el uso masivo del plástico ha generado una serie de problemas ambientales. Entre las principales problemáticas se encuentra la contaminación de los océanos. En 1997, se descubrió una gran mancha de basura en el océano Pacífico, donde se habían acumulado inmensas cantidades de desechos de plástico que representaban una gran amenaza a la vida marina (National Geographic, 2023).

Los plásticos de un solo uso, como las bolsas de plástico, se convirtieron en uno de los principales contribuyentes a esta contaminación. El hecho de que estas bolsas se usen una sola vez y luego se desechen los ha convertido en uno de los tipos de plástico más comunes que se encuentran en los océanos. La historia del plástico resulta una historia de éxito en términos de su versatilidad y utilidad, pero también de problemáticas ambientales producto de uso excesivo. La contaminación de los océanos se ha convertido en uno de los mayores desafíos ambientales y los plásticos de un solo uso, como las bolsas plásticas, se presentan como los mayores contribuyentes a este problema. Este contexto ha impulsado la implementación de

regulaciones destinadas a reducir el uso de plásticos de un solo uso, con el objetivo de proteger los océanos y el medio ambiente en general.

Como se mencionó previamente, la regulación del plástico de un solo uso es un tema que ha logrado ganar importancia a nivel internacional debido a las graves consecuencias ambientales que genera. En los últimos años, diversos países han implementado diferentes estrategias para reducir su uso. Según el reporte “*Single-use plastics: A roadmap for sustainability*” de la ONU para el medio ambiente, más de 60 países alrededor del mundo ha implementado diversas medidas que buscan reducir la producción de desperdicios de plástico de un solo uso, entre ellos el producido por las bolsas de plástico. Estas medidas incluyen tanto prohibiciones como impuestos sobre su uso.

Tabla 3: Acciones adoptadas por región geográfica para abordar el problema del uso de plásticos y sus impactos ambientales.

Medidas tomadas por continente	
África	Prohibición total en la producción y uso de bolsas plásticas. 25 países introdujeron prohibiciones.
Asia	Medidas mixtas, entre prohibiciones e instrumentos económicos. Excepción: Japón (no existen prohibiciones al plástico de un solo uso, pero cuenta con un buen sistema de gestión de residuos y alto grado de conciencia ambiental).
Europa	Medidas mixtas (prohibiciones, instrumentos económicos y acuerdos).
Oceanía	Prohibición de bolsas de plástico livianas en mayoría de estados de Australia, en Papua Nueva Guinea se prohíbe las bolsas plásticas no biodegradables.
América del Centro y del Sur	Medidas mixtas (prohibiciones e instrumentos económicos).
América del Norte	Prohibición de bolsas plásticas livianas y de productos de espuma de poliestireno de un solo uso, así como instrumentos.

Fuente: Elaborado por Asalde, C. (2018) en base a la información contenida en el documento *Single-use plastics: A roadmap for sustainability*.

En 2002, Bangladesh se convirtió en el primer país del mundo en implementar la prohibición, luego de descubrir que eran causantes de la obstrucción de los sistemas de drenaje durante inundaciones. Otros países frente a la amenaza que representaba la contaminación por plástico comenzaron a hacer lo mismo. Para el año 2011, se calculó que cerca de un millón de bolsas se consumían por minuto en el

mundo (Doucette, 2011). En 2017, Kenya prohibió las bolsas de plástico con una regulación más estricta, y más de una docena de países comenzaron a abordar la reducción del uso de este artículo a través de impuestos o prohibiciones (UNEP, 2018).

En Latinoamérica también se han tomado medidas para combatir el uso excesivo de bolsas plásticas. En 2016, Colombia emprendió medidas a través de la aprobación de la Resolución 0668, que prohíbe la circulación de bolsas plásticas de menos de 30x30 centímetros y exige que las bolsas más grandes sean más resistentes para su reutilización<sup>1</sup>. Además, se creó un impuesto sobre las bolsas plásticas a través de la Ley 1819.

En agosto de 2018, Chile promulgó la Ley N° 21100, que prohíbe el uso de bolsas plásticas en todo el territorio nacional, a excepción de casos particulares. También se establecieron multas para los establecimientos que no cumplan con la normativa. Esta ley entró en vigencia de manera escalonada, seis meses y dos años después de su publicación<sup>2</sup>.

Dentro de las políticas ambientales, la regulación es uno de los principales instrumentos empleados para controlar y reducir los impactos negativos en el ambiente. Existen diversos enfoques en la regulación ambiental, que incluyen los siguientes:

- Regulación Prohibitiva: Es una forma de establecer normas obligatorias que imponen objetivos específicos para la calidad ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales. Si estas normas no se cumplen, se generan sanciones y se interviene en los productos, procesos de producción y estándares tecnológicos. Esta forma de regulación se basa en la relación “coerción-sanción” y asume que el comportamiento ambiental adecuado se puede lograr mediante la aplicación de una fuerza superior sobre los administrados<sup>3</sup>.
- Regulación de incentivos: Es una forma alternativa de la regulación ambiental basada en el régimen pro mercado o de incentivos económicos. Este enfoque

---

<sup>1</sup> Resolución N° 0668 (28/04/2016) <https://bit.ly/3B3yHNk>

<sup>2</sup> Ley Chile - Ley 21100 (10/11/2018) <https://bit.ly/2PVj5pU>

<sup>3</sup> Wieland Fernandini Patrick, Introducción al derecho ambiental, Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2017, p. 64.

implica el uso de incentivos a las empresas y personas para que estas adopten comportamientos ambientalmente responsables, en lugar de imponerles sanciones coercitivas. Estos métodos suelen ser más flexibles y menos costosos que la regulación prohibitiva<sup>4</sup>.

- Regulación mixta: Se trata de mecanismos fiscales que pueden ser utilizados para incentivar buenas prácticas ambientales y reducir la contaminación. Estos mecanismos pueden tomar diferentes formas, como estímulos y subsidios para fomentar prácticas sostenibles, o impuestos para actividades contaminantes<sup>5</sup>.
- Acciones voluntarias: Debido a que los consumidores están cada vez más preocupados e informados de los efectos negativos en el ambiente, las empresas pueden tomar medidas voluntarias para producir acciones y productos sostenibles. Estas medidas funcionan mejor cuando se refuerzan con instrumentos regulatorios y económicos, en lugar de solo como una política aislada<sup>6</sup>.

## 2.2. Antecedentes en el caso peruano sobre la regulación del plástico

En Perú, durante el período parlamentario (2006-2011), se presentó el primer proyecto de ley que puso en evidencia la problemática relacionada con los plásticos. Este proyecto de ley, conocido como el N° 03828/2009-CR, fue presentado el 15 de febrero de 2010 por el Grupo Parlamentario Bloque Popular. Su objetivo principal era prohibir el uso de envases de plástico de un solo uso que no fueran biodegradables. La propuesta planteaba la obligación de reemplazar estos envases no biodegradables por otros biodegradables que tuvieran una vida útil máxima de 360 días. Todo ello debía llevarse a cabo en un plazo de dos años.

Sin embargo, la exposición de motivos de este proyecto de ley promovía los envases de plástico oxo-biodegradables como la alternativa más útil y económica. Esto es importante destacar porque, con el tiempo, los plásticos oxo-biodegradables serían objeto de críticas debido a sus posibles consecuencias para la salud y su

---

<sup>4</sup> Wieland Fernandini Patrick., op. cit., p. 66

<sup>5</sup> Wieland Fernandini Patrick., op. cit., p. 70-71.

<sup>6</sup> Arditi, S. (2018), Session 5: Policy approaches to incentivise sustainable plastic design NGO perspective. En <https://www.slideshare.net/secret/20EZ2xO0Jv1dum> (18/11/2918)

contribución a la generación de microplásticos en el medio ambiente.

El proyecto de ley fue enviado a las comisiones de Producción y Micro y Pequeña Empresa, así como a la comisión Justicia y Derechos Humanos. Sin embargo, nunca se logró incluir el tema en la agenda de discusión parlamentaria y ninguna de las comisiones emitió dictamen sobre el proyecto.

Durante el período parlamentario (2011-2016) se presentaron tres proyectos legislativos relacionados a la reducción del plástico de un solo uso. Estas iniciativas no lograron avanzar hasta el debate o pronunciamiento del Pleno, demostrando una despreocupación por parte de los legisladores respecto al uso indiscriminado e irresponsable de los plásticos de un solo uso y sus efectos nocivos para el medio ambiente.

En primer lugar, el Proyecto de Ley 1638/2012-CR presentado por el congresista Rubén Condori Cusi, integrante del grupo parlamentario Nacionalista Gana Perú. Su objetivo era promover el uso de las bolsas biodegradables, a nivel nacional, en todos los establecimientos comerciales y la sustitución gradual de las bolsas de material no biodegradable. Asimismo, a partir de los 24 meses, se incluiría un rotulado en las bolsas no biodegradables que señale los efectos perjudiciales de estas en el medio ambiente.

Este primer Proyecto de Ley fue decretado el 7 noviembre de 2012 e ingresó el 8 de noviembre del mismo año a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (primera comisión); y a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Público (segunda comisión). Luego de aproximadamente 4 años, el 19 de mayo de 2016, la segunda comisión presentó un dictamen favorable y aprobado por unanimidad con un texto sustitutorio de un único artículo que declara de interés nacional y necesidad pública el uso responsable y la reducción progresiva de bolsas plásticas. Por otra parte, la primera comisión no brindó ningún dictamen y este Proyecto de Ley fue archivado el 7 de septiembre del 2016.

Entre las opiniones institucionales recibidas sobre el Proyecto de Ley se encontraron a las siguientes instituciones a favor de la propuesta: el Ministerio del Ambiente; el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la protección de la

Propiedad Intelectual (Indecopi); la Municipalidad Metropolitana de Lima, la Asociación de Municipalidades del Perú; y la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (ASPEC). Por el contrario, la Sociedad Nacional de Industria (SNI) y la Asociación Peruana de la Industria Plástica (APIPLAST) se posicionaron en contra.

Entre los principales argumentos en contra del Proyecto de Ley se menciona que no estaba demostrado la inocuidad de las bolsas oxodegradables y que, por ende, no habría beneficio ambiental<sup>7</sup>. Además, mencionan que esta prohibición beneficiaría a la formación de un monopolio de dos fabricantes extranjeros en perjuicio de los fabricantes locales de las bolsas convencionales<sup>8</sup>. A esto se suma el hecho de que el costo de producción de dicho material biodegradable es mayor respecto al sintético tradicional. Asimismo, la exigencia de un rotulado en las bolsas conlleva costos adicionales de impresión que perjudicaría principalmente a las pequeñas empresas.

En segundo lugar, el Proyecto de Ley 2967/2013-CR presentado por el congresista Néstor Valqui Matos, integrante del grupo parlamentario Fuerza Popular. Su objetivo era promover el uso de bolsas biodegradables, en el sector público como privado, y la creación de conciencia ambiental sobre los efectos perjudiciales de las bolsas no biodegradables. Asimismo, durante el proceso de sustitución, se incluiría un rotulado en las bolsas no biodegradables que señale los efectos perjudiciales de estas en el medio ambiente.

Este segundo Proyecto de Ley fue decretado el 25 noviembre de 2013 e ingresó el 27 de noviembre del mismo año a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (primera comisión); y posteriormente, el 12 de septiembre de 2014, a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas (segunda comisión). Esta última comisión se declaró incompetente en la materia abordada y la primera comisión no brindó dictamen alguno, a pesar de que dicha comisión era presidida por el autor de la iniciativa legislativa.

En tercer lugar, el Proyecto de Ley 3208/2013-CR presentado por la congresista Cecilia Tait Villacorta, integrante del grupo parlamentario Unión Regional. Su objetivo era prohibir el uso de bolsas plásticas para la venta de productos en

---

<sup>7</sup> Documento DL-SIN/007-2013 del 14 de enero de 2013.

<sup>8</sup> Carta de la Asociación Peruana de la Industria Plástica – Apiplast con fecha 12 de diciembre de 2012.

mercados o supermercados. Asimismo, en estos lugares se incluiría anuncios sobre la prohibición de las bolsas plásticas y la necesidad de alternativas a estas. Al igual que en las dos iniciativas legislativas, también se incluiría un rotulado en las bolsas plásticas que señale los efectos perjudiciales de estas.

Este tercer Proyecto de Ley fue presentado el 20 de marzo de 2014 e ingresó el 24 de marzo del mismo año a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Sin embargo, el 22 de mayo de ese año, la autora solicitó el retiro de su iniciativa legislativa.

Los proyectos legislativos mencionados anteriormente no lograron superar la etapa de estudio y debate en Comisión. Si bien la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos emitió un dictamen, este solo fue un texto sustitutorio declarativo con poco o nulo impacto en el objetivo principal de la iniciativa legislativa. No obstante, lo más preocupante y resaltante fue que la comisión principal no se atrevió a dictaminar sobre las iniciativas mencionadas. Aún cuando el autor de la segunda iniciativa legislativa también presidía la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Hasta el 2016, se habrían presentado media docena de iniciativas legislativas que proponían el cobro por bolsas plásticas o su prohibición (Miranda, 2016), pero ninguna llegó a convertirse en ley. Por otra parte, los supermercados peruanos habían buscado algunas alternativas para seguir una ruta más sostenible y ecoamigable. En 2007, los supermercados Wong y Metro comenzaron a usar bolsas biodegradables y, luego se sumó Supermercados Peruanos con Plaza Vea, Vivanda y Mass (Miranda, 2016). Sin embargo, el problema respecto a estas bolsas fue la duda sobre si realmente eran biodegradables.

Por su lado, Bruno Monteferri, miembro del Programa Conservamos por Naturaleza de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), señaló que no había estudios que comprueben científicamente la biodegradabilidad en los rellenos sanitarios del Perú (Miranda, 2016). Por ejemplo, las bolsas compostables se vuelven materia orgánica solamente bajo ciertas condiciones como la de estar en un establecimiento con temperaturas mayores a 50 grados durante más de seis meses (RPP Noticias, 2018). No es que si se desecha al mar se vuelva inmediatamente materia orgánica. De manera similar con las bolsas oxodegradables, donde se les

introduce un aditivo que acelere el proceso de fragmentación, pero igual sigue presente el plástico.

En línea con lo anterior, Irene Hofmeijer, directora de L.O.O.P. (Life Out Of Plastic) señaló que las bolsas realmente biodegradables están hechas por materiales orgánicos como el almidón de papa o de maíz, y que este tipo de bolsas son importadas (Miranda, 2016). A esta mención se suma la postura de Eduardo Farah, presidente de la Asociación Peruana de la Industria Plástica (Apiplast), quién indicó que las únicas bolsas biodegradables están hechas de fibras vegetales (Miranda, 2016). No obstante, también sostiene que estas son caras costando hasta el triple de una bolsa convencional. Por lo cual, argumenta que cualquier política que busque regular dicho problema no debería reemplazar las bolsas actuales por las de material orgánico, sino apostar por el reciclaje.

A inicios del 2016, el Ministerio del Ambiente (MINAM) formó un grupo de trabajo con la SPDA, Ciudad Saludable y un estudio de abogados local para la elaboración de un decreto supremo que tenga como objetivo la reducción del uso de bolsas plásticas en el país (Miranda, 2016). No obstante, el cambio de gobierno en el 2016 también trajo modificaciones dentro del MINAM. Al entrar la nueva ministra de Ambiente, Elsa Galarza, la directora de Calidad Ambiental que conducía el proceso fue cambiada. Asimismo, se habría producido un cambio en el enfoque del proyecto. La gestión anterior tenía un enfoque en la reducción del uso de bolsas plásticas y la promoción de biodegradables, la nueva gestión entrante parecía apostar por el reciclaje (Miranda, 2016). De tal manera que no se prohibiría el uso de las bolsas plásticas, sino que solo se reforzarían las iniciativas enfocadas en el reciclaje. Esta misma posición era la que defendía la industria peruana del plástico.

A finales del año 2016, como resultado de la transferencia de funciones del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, según lo establecido en la Ley N° 30506, se publicó el Decreto Legislativo N° 1278, conocido como la "Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos". Posteriormente, el 21 de diciembre de 2017, se publicó su reglamento. A partir de ese momento, entró en vigencia un nuevo marco normativo en el Perú en relación a la gestión de residuos sólidos.

Esta normativa estableció como su primer principio la economía circular, que implicaba una gestión eficiente de los recursos utilizados en la fabricación de un

producto en todas las etapas de su ciclo de vida. Esto incluye el diseño, la elección de materias primas, la producción, la comercialización y el consumo, con el objetivo de evitar la pérdida de valor del producto una vez que se haya consumido y de prolongar su vida útil antes de que se convierta en residuo.

Además, el plan de gobierno de Perú correspondiente al periodo 2016-2021 señala que existía un compromiso por parte del gobierno de fortalecer la legislación en temas ambientales, incluyendo temas de gestión de residuos sólidos, cambio climático, entre otros<sup>9</sup>. Bajo esta misma lógica y en consonancia, el Estado comenzó a promover políticas para priorizar la eficiencia de los materiales y la minimización de los residuos sólidos. En abril de 2018, Fabiola Muñoz es designada como ministra del Ambiente, integrando el primer gabinete del presidente Martín Vizcarra Cornejo después de la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski tras acusaciones de corrupción y sobornos. Es con la ministra Muñoz, que se inicia una participación activa por parte del Ministerio en consonancia con organizaciones ambientales y diálogo con la industria plástica para la búsqueda de consensos respecto a la regulación del plástico.

### 2.3. El proceso detrás de la aprobación de la ley

#### 2.3.1. Entre avances y retrocesos de la regulación del plástico

El proceso de aprobación de la regulación de los plásticos en Perú fue un camino lleno de avances y retrocesos. El primer proyecto de ley que puso en evidencia la problemática relacionada con los plásticos se presentó el 15 de febrero de 2010<sup>10</sup>. Esta iniciativa legislativa fue propuesta por el Grupo Parlamentario Bloque Popular y tenía como objetivo prohibir el uso de envases de plástico de un solo uso no biodegradables. Sin embargo, esta propuesta se consideró prematura, ya que no abordaba la complejidad de la problemática ni los aspectos que serían discutidos hasta aproximadamente 8 años después. Posteriormente, durante el período parlamentario (2011-2016), se presentaron algunos proyectos similares centrados en regular los plásticos, como las bolsas plásticas, pero tampoco obtuvieron éxito ni resonancia política en ese momento.

No fue sino hasta diciembre de 2017 cuando el congresista Marco Arana

---

<sup>9</sup> Plan de Gobierno 2016 – 2021 (PPK) <https://www.presidencia.gob.pe/docs/plandegobierno.pdf>

<sup>10</sup> Proyecto de ley N° 03828/2009-CR

presentó un proyecto de ley para abordar la problemática<sup>11</sup>, lo que marcó el comienzo de una serie de nuevas iniciativas durante el año 2018. Desde entonces hasta el día de su votación en el Pleno, la propuesta inicial, presentada por el congresista Marco Arana el 12 de diciembre de 2017, ganó tanto seguidores como adversarios dentro y fuera del Parlamento.

En mayo de 2018, cuando se estaba programando la votación del dictamen de la Ley que regula el plástico de un solo uso y los envases descartables en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecologías del Congreso, se encontraron con un problema significativo. La falta de quórum en la comisión impidió que se procediera con la votación del proyecto, que incluía seis propuestas legislativas, entre ellas la del Ministerio del Ambiente (La República, 2018).

Un grupo de seis congresistas, compuesto por Mártires Lizana, Yesenia Ponce, Carlos Tubino, Edwin Vergara y Glider Ushñahua de Fuerza Popular, junto con Pedro Olaechea de Peruanos Por el Kambio, decidieron aplazar la discusión y la llegada del documento al Pleno por un período adicional de 14 días (La República, 2018). Su objetivo principal era convocar una mesa técnica para profundizar en la propuesta y abrir la puerta a la participación de nuevos actores con el fin de mejorarla.

Por su lado, Yesenia Ponce expresó la necesidad de una mayor profundización en la ley antes de su aprobación y señaló que querían comprender completamente el alcance de la ley que se estaba gestando<sup>12</sup>. Entre las preocupaciones de este grupo de congresistas se encontraban los plazos estipulados para prohibir la fabricación, importación, distribución, entrega y consumo de productos plásticos de un solo uso, así como la propuesta de imponer un impuesto sobre las bolsas, la exclusión de los plásticos oxo-biodegradables, la inclusión de gobiernos locales y la mejora técnica del texto (La República, 2018).

Frente a este suceso, el legislador Guido Lombardi hizo hincapié en la existencia de un lobby de la industria plástica que estaría influyendo en el proceso legislativo para evitar la aprobación de la Ley (La República, 2018). De igual manera, el presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Marco Arana Zegarra, también

---

<sup>11</sup> Proyecto de ley N° 2248/2017 – CR

<sup>12</sup> Décima novena sesión ordinaria en la Comisión de Pueblos, Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. <https://acortar.link/VCVbMQ>

expresó su desacuerdo con la decisión de los congresistas de Fuerza Popular y Pedro Olaechea de aplazar la votación. Señaló que había intereses económicos importantes en juego y esperaba que las dos semanas acordadas permitieran un debate más exhaustivo y, finalmente, una votación para determinar quiénes estaban a favor de un país más libre de contaminación plástica (La República, 2018).

Además, Arana denunció que cinco proyectos relacionados con el plástico se habían derivado de manera "extraña" a otras comisiones del Congreso, lo que infringía el reglamento del Congreso excluyendo a su comisión de un tema de su competencia, lo que retrasaba indefinidamente la aprobación del dictamen (La República, 2018). Estas propuestas eran de los congresistas Alberto de Belaunde, Javier Velásquez Quesquén, Armando Villanueva Mercado, María Melgarejo Páucar y Miguel Torres Morales.

Como se mencionó, los miembros de Fuerza Popular, que constituían la mayoría en la comisión, insistieron en la creación de una "mesa de trabajo" antes de debatir y votar sobre el informe. Esta decisión resultó en un retraso adicional de 14 días en la presentación del informe al Pleno. A pesar de esto, el 5 de junio, la comisión logró aprobar el dictamen por mayoría con 5 votos a favor (Moisés Mamani, Horacio Zeballos, Marco Arana, María Elena Foronda y Patricia Donayre) y 3 en contra (Juan Carlos del Águila, Pedro Olaechea y María Melgarejo)<sup>13</sup>. Este dictamen recayó en 7 proyectos de ley que incluían medidas inmediatas como la prohibición de la adquisición, uso, ingreso o comercialización de bolsas y sorbetes de plástico y envases de tecnopor en áreas naturales protegidas, áreas declaradas patrimonio natural de la humanidad, museos y entidades estatales (El Comercio, 2018). Además, de aprobarse la Ley se establecería un plazo de seis meses (180 días) para prohibir las bolsas plásticas delgadas (menos de 30 cm<sup>2</sup> por lado), sorbetes o cañitas y envases de tecnopor en todo el país.

Sin embargo, este avance fue de corta duración. Pocos días después, cuando se esperaba que la propuesta fuera programada para su debate en el Pleno, el congresista Moisés Mamani retiró su voto y respaldó un dictamen presentado en minoría que proponía ampliar el plazo de prohibición de los plásticos de un solo uso

---

<sup>13</sup> Nota de prensa N° 043-2018/CPAAAAE. <https://acortar.link/d9X8zb>

de 3 a 4 años<sup>14</sup>. Esta acción provocó que la propuesta, que había sido celebrada en el marco del Día Mundial del Medio Ambiente, volviera a la Comisión de Pueblos en busca de consenso.

Esta prolongación de los plazos fue vista por el congresista Guido Lombardi como una defensa de los intereses de la Sociedad Nacional de Industrias (La República, 2019). Estos obstáculos y retrasos en el proceso de aprobación reflejaron tensiones y diferencias en el Congreso con respecto a la regulación de los plásticos de un solo uso en Perú, con algunos congresistas mostrando una clara oposición a la medida propuesta.

A pocos días de terminar la legislatura presente y dar paso a una nueva, el proyecto de ley que busca establecer restricciones al uso de plásticos de un solo uso no logró someterse a debate en el Pleno del Congreso. Según la ministra Fabiola Muñoz, esto se debió a la apretada agenda de los últimos días de la legislatura<sup>15</sup>. Sin embargo, la ministra expresó su esperanza de que este proyecto de ley sea una de las primeras normas que se discutan en la nueva legislatura.

El 28 de julio, el presidente de la República, Martín Vizcarra, introdujo el tema de la regulación del plástico en su mensaje presidencial, centrándose en la reducción del consumo de bolsas plásticas:

"Todos debemos involucrarnos en la tarea de cuidar el medio ambiente. Y una manera sencilla de contribuir es reducir nuestro uso de bolsas plásticas. Necesitamos cambiar los patrones de producción y consumo de este material para evitar su acumulación e impacto negativo sobre el ambiente. Una bolsa de plástico se fabrica en 1 segundo, se usa 30 minutos, y tarda más de 200 años en degradarse, evitemos su consumo" expresó Martín Vizcarra<sup>16</sup>.

Para Albina Ruiz Ríos, ambientalista y fundadora de Ciudad Saludable, este mensaje presidencial habría marcado un hito importante al ser la primera vez que un presidente incluye en un mensaje a la nación un llamado a cuidar el medio ambiente (Ñiquen, 2018), lo que resalta la creciente preocupación por la protección del entorno

---

<sup>14</sup> Oficio N°011-2018-2019-MMC-CR. <https://bit.ly/44SEf9G>

<sup>15</sup> TVPerú Noticias (2018, junio 05). Minam espera que hoy se apruebe proyecto de ley que busca reducir uso de bolsas plásticas. Recuperado de <https://bit.ly/45O5Zh9>

<sup>16</sup> Mensaje a la Nación (2018, julio 28). <https://bit.ly/3ZkvPag>

en el país y la visibilidad del mismo.

Además, en el contexto de la Alianza del Pacífico, cuya presidencia acababa de asumir el Perú (Andina, 2018), ya se había establecido desde 2016 una instancia política enfocada en el crecimiento verde. Según Mariano Castro, exviceministro de Gestión Ambiental, esta instancia se relacionaba con todos los sectores económicos y no se limitaba únicamente a la industria plástica o las bolsas plásticas (Ñiquen, 2018). Su objetivo era asegurar el desarrollo sostenible, fortalecer la institucionalidad ambiental, implementar políticas eficientes y eficaces, y comprometerse a promover diálogos con el sector privado. Esto indica un enfoque integral hacia la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el país. Por lo cual, es dentro de este contexto internacional donde también se enmarca la iniciativa de regular los plásticos como las bolsas de plástico.

Por otra parte, el 4 de setiembre, bajo la presidencia del congresista Wilbert Gabriel Rozas Beltrán en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología se logró aprobar por mayoría el texto sustitutorio del dictamen que propone la Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables. Votaron a favor los congresistas Wilbert Rozas, Nelly Cuadros, Mártires Lizana, Guido Lombardi, María Foronda, Moisés Mamani, María Melgarejo, Pedro Olaechea y Tania Pariona (por Horacio Zeballos) y una abstención del congresista Juan Carlos del Águila<sup>17</sup>.

Según la ministra Fabiola Muñoz, en el Congreso se presentaron seis propuestas diferentes y el MINAM tenía su propia propuesta, pero para evitar la competencia entre estas propuestas y lograr un consenso, se trabajó en una propuesta de consenso que involucró discusiones con la academia, industriales y otros actores relevantes (MINAM, 2018). Esta propuesta de consenso se debatió en la comisión correspondiente y se aprobó como dictamen. Sin embargo, también se presentó un dictamen paralelo en minoría que recopiló un número igual de firmas de congresistas. Debido a esto, el proyecto de ley tuvo que regresar a la comisión en lugar de pasar al Pleno del Congreso (MINAM, 2018). Hubo varios intentos para avanzar con el proyecto en el Pleno, pero finalmente no logró entrar en la agenda

---

<sup>17</sup> Acta de la segunda sesión ordinaria (2018, setiembre 04). <https://bit.ly/3sYs7GS>

debido a la falta de tiempo en la legislatura anterior.

Según Carlos Trinidad, asesor legal de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), una de las ideas más destacadas presentadas en el dictamen fue “el impuesto al consumo de las bolsas de plástico, que es un impuesto al consumidor final y apuntaba a desincentivar el uso de bolsas en el mediano y largo plazo” (SPDA, 2018). En relación a ello, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) mostró una posición negativa hacia la propuesta del impuesto al consumo de bolsas de plástico, argumentando que no cumplía con los principios de suficiencia y simplicidad establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual 2019-2021. El MEF señaló que, aunque este impuesto podría reducir el consumo en algunos casos, no evitaría que personas con mayor poder adquisitivo continúen usándolas y que las bolsas informales sigan en el mercado (Macera, 2018). Además, el MEF no tendría la capacidad de aprobar tributos con fines predeterminados, a menos que sea solicitado por el Poder Ejecutivo. Por otro lado, Jesús Salazar, presidente del Comité de Plásticos de la Sociedad Nacional de Industrias, vio el impuesto como una alternativa que podría reemplazar la prohibición total, siempre y cuando se utilice para fomentar la cultura del reciclaje y no solo como una fuente de ingresos para el Estado (Macera, 2018).

A finales de octubre, el dictamen aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología el 4 de septiembre aún no había sido debatido en la Comisión de Economía para su inclusión en la agenda del Pleno del Congreso. Esto llevó a que varios congresistas<sup>18</sup> de diferentes bancadas soliciten con urgencia la priorización y debate en la Comisión de Economía y en el Pleno del Congreso sobre la ley que regula los plásticos de un solo uso, como las bolsas y las cañitas, entre otros (SPDA, 2018).

En noviembre de 2018, cuando se sometió a votación la posibilidad de debatir el proyecto de ley que establece restricciones al uso de plásticos de un solo uso en el país, ninguno de los 61 legisladores de Fuerza Popular se mostró a favor de discutir el proyecto (Ccoillo y Huacles, 2021). A pesar de los obstáculos que se presentaron,

---

<sup>18</sup> Entre los congresistas que firmaron esta solicitud se encontraban Alberto de Belaúnde (independiente), Guido Lombardi (Peruanos Por el Cambio), Marisol Espinoza (Alianza para el Progreso), Wilbert Rozas y Marco Arana (Frente Amplio), Tania Pariona y Richard Arce (Nuevo Perú), Sonia Echevarría (independiente), entre otros.

el 5 de noviembre, se logró emitir el Decreto Supremo 013-2018-MINAM, que tiene como objetivo aprobar medidas para reducir el uso de plástico de un solo uso y promover el consumo responsable del plástico en las entidades del Poder Ejecutivo en Perú.

El 20 de noviembre, Oceana Perú advirtió que la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República estaba programando discutir un predictamen que exigía la realización de un estudio socioeconómico ambiental de la industria plástica y establecía la creación de una comisión multisectorial antes de considerar la aprobación de una ley que regulara los plásticos de un solo uso en el país. Según la organización, la aprobación de este dictamen representaría un retroceso, ya que "pasaría por alto todo lo avanzado en el proceso legislativo, donde se ha logrado consenso entre diversas bancadas" (Oceana Perú, 2018).

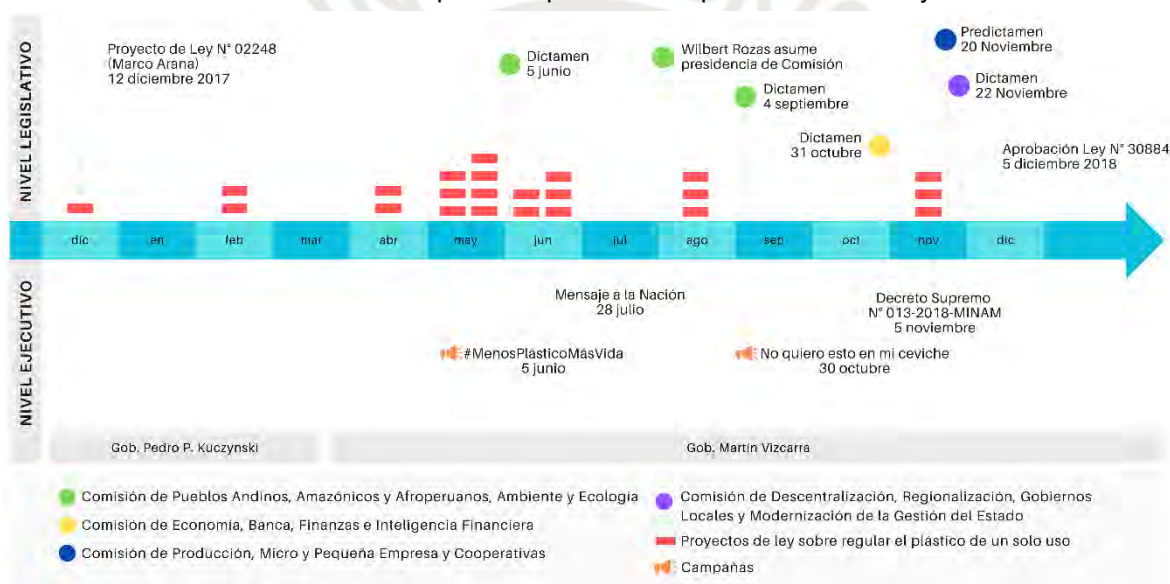
Cabe destacar que tanto la Comisión de Economía como la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología habían aprobado un dictamen para regular los plásticos de un solo uso, como bolsas, cañitas y tecnopor (SPDA, 2018). Este dictamen esperaba ser debatido en el Pleno para su aprobación y fue el resultado de un consenso entre diversas bancadas, empresas, la sociedad civil y el Ministerio del Ambiente.

En relación con la propuesta planteada en la Comisión de Producción, Pedro Solano, director ejecutivo de la SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental), expresó que había suficiente información y consenso para avanzar en la agenda de reducción de plásticos de un solo uso, en particular bolsas y cañitas (SPDA, 2018). Postergar esta agenda sería equivalente a prolongar el deterioro ambiental, lo que acarrearía mayores costos tanto para el medio ambiente como para la sociedad en general. Además, retrasar estas medidas supondría perder la oportunidad de iniciar campañas educativas destinadas a cambiar la cultura en torno al consumo de plástico.

Al final, la Comisión de Producción decidió suspender la votación del predictamen que habría representado un retroceso en el proceso legislativo para regular los plásticos de un solo uso en el Perú. Carmen Heck, directora de Políticas de Oceana Perú, subrayó la importancia de la presión ciudadana en detener esta

propuesta que no ofrecía una solución concreta y, en cambio, buscaba aplazar la regulación (Oceana Perú, 2018). No obstante, enfatizó que, a pesar de esta victoria momentánea, todavía era necesario aprobar una Ley de Plásticos y priorizar la discusión de esta ley en el Pleno del Congreso. Asimismo, el Ministerio del Ambiente (MINAM) había enviado un informe a la comisión donde fundamentaba la existencia de suficiente evidencia y estudios científicos que respaldan la necesidad de regular los plásticos de un solo uso debido a su impacto negativo en el medio ambiente. Se reconoció que esta problemática es de alcance global y requerían respuestas a nivel nacional, regional y global (Oceana Perú, 2018).

Gráfico 1: Línea temporal del proceso de aprobación de la Ley N° 30884



Fuente: Elaboración propia

### 2.3.2. Una ola de iniciativas contra el plástico

Entre los días 4 y 6 de diciembre de 2017 se llevó a cabo la 3ª Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en Nairobi. En esta asamblea se reunieron “más de 4000 jefes de Estado, ministros, líderes empresariales, funcionarios de la ONU y representantes de la sociedad civil, activistas y celebridades” (ONU, 2017) para tratar la lucha contra la contaminación. “La plaga del plástico” fue el tema central abordado en la asamblea, donde se aprobaron 13 resoluciones no vinculantes respecto a medidas para abordar la basura marina y micro plásticos, contra la contaminación del aire y suelo, entre otros temas (ONU, 2017).

De igual manera, el 5 de junio de 2018, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) impulsó la campaña #SinContaminaciónPorPlásticos en ocasión al Día Mundial del Medio Ambiente. Con ello, se realizó un llamado a la acción para que los gobernantes, empresas y consumidores enfrenten unidos la contaminación por plástico, dado las graves consecuencias ambientales que generan. Pues, anualmente se vierten alrededor de 13 millones de toneladas de plástico en los océanos afectando a la fauna marina en todo el mundo (ONU, 2018)

En el contexto de estos llamados internacionales, el Congreso de la República de Perú presentó veintitrés proyectos de ley de diferentes grupos políticos que buscaban la regulación y/o prohibición del consumo de los plásticos de un solo uso. Las iniciativas legislativas abordaban el problema de la contaminación por plásticos desde diferentes vertientes y con propuestas de solución particulares.

Los principales motivos que diversos congresistas mencionan en sus respectivos proyectos legislativos se centran en la grave situación ambiental de contaminación plástica en los océanos y su impacto en los ecosistemas marinos y la vida silvestre. Además, se respaldan en una extensa serie de estudios que evidencian la magnitud de los daños causados por este material al medio ambiente, tanto como un problema de salud ambiental como de salud pública. Sin embargo, más allá de estos motivos escritos en sus iniciativas que demuestran la importancia de la regulación ambiental, el proceso de llevar este tema a sus gabinetes o la decisión de elegir exactamente regular este material varía entre cada congresista. Entre los motivos de algunos congresistas autores de proyectos de ley que buscaron regular el plástico, destacan los siguientes:

Marco Arana Zegarra comenzó a tomar conciencia de los graves problemas del plástico hace más de 20 años cuando, estando en el mundo rural, observó que familias muy pobres utilizaban botellas de plástico con aserrín en lugar de leña para cocinar sus alimentos en ambientes cerrados, sin ventilación adecuada<sup>19</sup>. Este impacto en las poblaciones más vulnerables lo motivó a presentar una Ley de Prohibición Progresiva del Plástico y el Tecnopor en el Congreso.

Alberto de Belaunde se involucró en la problemática del plástico a través del

---

<sup>19</sup> Diario de los debates. (2018, diciembre 05). <https://bit.ly/45WFOVK>

interés en su despacho congresal y el apoyo técnico de la Organización Internacional OCEANA Perú<sup>20</sup>. La iniciativa surgió con la intención de establecer una normativa basada en evidencia científica y en cifras que reflejaran la situación ambiental relacionada con los plásticos en el ecosistema marino costero del Perú. Además, el Instituto para la Protección del Medio Ambiente - Vida también contribuyó proporcionando información relevante sobre la contaminación plástica.

María Foronda fue invitada por la ex ministra del Ambiente Elsa Galarza en 2017 para explorar formas de fortalecer la institucionalidad ambiental (SPDA, 2018). Fue durante estas conversaciones que surgió la posibilidad de crear un proyecto de ley relacionado con la problemática del plástico, entre otros temas ambientales.

Patricia Donayre se interesó en regular el plástico debido a la evidente contaminación terrestre y la contaminación de los ríos en el país (SPDA, 2018). Uno de los casos que la motivó fue la presencia significativa de plástico en el distrito de Belén en Iquitos, donde la población convive diariamente con esta problemática.

Como se menciona, los congresistas han sido motivados por diversas razones para abordar la problemática del plástico en Perú. Estos motivos incluyen la grave contaminación plástica en los océanos y sus impactos ambientales, la evidencia científica que respalda la necesidad de regulación y el compromiso con la protección de la salud pública y el bienestar de las comunidades más vulnerables. No obstante, como se verá más adelante, estas motivaciones pro ambientales se verán cuestionadas por los sectores industriales e incluso otros congresistas.

---

<sup>20</sup> Proyecto de Ley N° 2821/2017-CR. <https://bit.ly/3Zkwo3S>

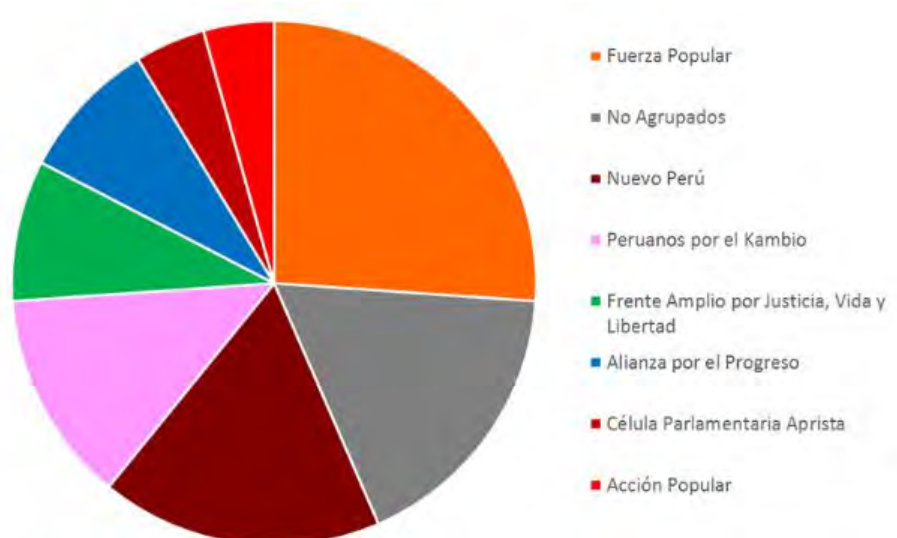
Tabla 4: Proyectos de ley agrupados de la Ley N° 30884

N°	Fecha	Título
3689	29/11/18	Ley que fomenta la eliminación de bolsas y envases de plástico de un solo uso
3632	20/11/18	Ley que promueve la reducción del consumo de bolsas de plásticos para promover el cuidado del medio ambiente
3616	08/11/18	Ley que establece declarar de interés nacional y necesidad pública la realización de un estudio sobre el impacto socioeconómico ambiental de la industria del plástico (polímero) y evaluación de otros materiales sustitutos y gradualidad de reemplazo
3278	27/08/18	Ley que sustituye el uso de bolsas plásticas a biodegradables en establecimientos comerciales
3230	17/08/18	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional promover el uso de bolsas de tela u otro material que no atenten contra la conservación del medio ambiente
3214	14/08/18	Ley que prohíbe el uso gratuito de bolsas, cañitas o sorbetes, vasos, platos, cubiertos y otros utensilios desechables de plástico, para proteger el medio ambiente y la salud pública
3022	14/06/18	Ley que propone la disminución de la contaminación ambiental a través de un adecuado manejo de bolsas plásticas y similares de uso masivo
3014	13/06/18	Ley que promueve y reconoce la participación ciudadana, en la reducción y reciclaje del uso masivo de plásticos de un solo uso
2995	11/06/18	Ley que reduce el uso de plástico y polietileno en las Entidades del Estado y promueve el uso de material biodegradable y compostable
2976	06/06/18	Ley de reducción progresiva y voluntaria del uso de polímeros de un solo uso y sus derivados
2956	05/06/18	Ley que establece parámetros de sustitución progresiva en el uso de plástico en el comercio de bienes y su entrega al consumidor final
2921	24/05/18	Ley para la prohibición y regularización de la entrega de bolsas plásticas, empaques, sorbetes y otros elementos plásticos distribuidos a los consumidores finales
2882	17/05/18	Ley que restringe, y otros materiales de uso doméstico que contengan polietileno y/o polipropileno en áreas del santuario histórico de Machupicchu y lugares histórico culturales del territorio nacional y establece el uso de materiales biodegradables en estos ámbitos
2858	15/05/18	Ley que prohíbe el uso de todo tipo de bolsas de polipropileno, no biodegradables y envases de espumaflex en las playas de todo el litoral peruano y áreas declaradas como patrimonio natural de la humanidad en el Perú
2852	11/05/18	Ley que regula el uso de productos elaborados con material plástico convencional de un solo uso, con la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud pública
2843	11/05/18	Ley que promueve la reducción gradual del consumo de bolsas de plástico y que crea el Impuesto Nacional a las bolsas de plástico
2821	09/05/18	Ley que regula los plásticos de un solo uso para reducir la contaminación marina
2805	04/05/18	Ley que propone el uso responsable y reducción progresiva el uso bolsas plásticas
2702	16/04/18	Ley que promociona y regula la minimización de residuos de bolsas plásticas para la portabilidad de mercancías
2696	11/04/18	Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población
2417	13/02/18	Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la promoción de la producción y el uso de bolsas plásticas biodegradables
2368	01/02/18	Ley prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías
2248	12/12/17	Ley de Reducción Progresiva de Bolsas Plásticas para la protección del ambiente

Fuente: Expediente Virtual Parlamentario

El gran conjunto de iniciativas parlamentarias mostró una composición diversa respecto a los grupos parlamentarios que las impulsaron (gráfico 2). No parecía iniciativa de un grupo político en particular, sino que diversos partidos empezaron a impulsar los proyectos de regulación del plástico bajo diversas concepciones de cómo debería ser esta. Según la ministra del Ambiente de entonces, el tema había alcanzado tal grado de popularidad que todos querían formar parte de esta iniciativa y “nadie quería quedarse fuera de la foto” (Entrevista a Muñoz, 2023).

Gráfico 2: Grupos parlamentarios con iniciativas legislativas contra el plástico (2018)



Fuente: Proyectos de ley agrupados de la Ley N°: 30884

Además, se observa que la cuarta parte de las iniciativas corresponden al partido Fuerza Popular. El fujimorismo en ese entonces tenía una amplia mayoría en el Congreso, lo que le permitió el control del Parlamento y mostró una permanente confrontación con el Ejecutivo de ese periodo<sup>21</sup>. No obstante, durante el 2018 enfrentó su peor crisis luego que la ex candidata presidencial Keiko Fujimori enfrentará una investigación fiscal por el presunto delito de lavado de activos. Por lo cual, esta iniciativa a favor del medio ambiente podría haber significado una oportunidad para mejorar la imagen que enfrentaba el partido en dicho momento.

En la siguiente tabla se podrán observar los Proyectos de Ley anteriores agrupados según el tipo de medida que proponen:

<sup>21</sup> RPP (2018, 28 de octubre). Las idas y venidas de Fuerza Popular: una cronología de la crisis del partido político. <https://acortar.link/Ke9Hcl>

Tabla 5: Tipos de medida de Proyectos de Ley

N° de Proyectos de Ley	Tipo de medida propuesta			
	Prohibición	Incentivo económico	Mixto	Otros *
2858, 2921, 2852, 2702, 2368 y 2248	X			
3689, 3632 y 2843		X		
3214, 2956 y 2821			X	
3616, 3278, 3230, 3022, 3014, 2995, 2976, 2882, 2805, 2696 y 2417				X

Fuente: Asalde (2018).

\*Se incluyeron en esta sección los proyectos de ley que proponían medidas distintas a prohibiciones e impuestos como por ejemplo medidas de sustitución, restricción, segregación, reciclaje, promoción, declaración de interés nacional, entre otras.

A partir de lo anterior, el Ministerio del Ambiente de Perú presentó una propuesta que recogía los principales aspectos de las iniciativas legislativas presentadas. Esta propuesta consolidada logró pasar al debate en el congreso, donde se pudo obtener su aprobación. Aquel resultado reflejó un notable contraste con las primeras iniciativas legislativas en el periodo parlamentario anterior (2011-2016), donde el tema no fue abordado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología.

Asimismo, no solo se trató del Congreso que buscaba tomar medida contra el plástico, sino que también diversas municipalidades empezaron emitir ordenanzas municipales sobre el tema<sup>22</sup>. Estas ordenanzas municipales emitidas por diferentes municipalidades reflejaron un esfuerzo por parte de las autoridades locales para abordar la problemática de la contaminación por plásticos de un solo uso en sus respectivas jurisdicciones. Estas ordenanzas compartieron el objetivo común de reducir el uso de elementos elaborados a base de plástico y fomentar prácticas más sostenibles en sus comunidades.

<sup>22</sup> Municipalidad Distrital de Magdalena (5 de junio del 2018) - Ordenanza Municipal N° 012-2018-MDMM, Municipalidad de San Isidro (15 de julio del 2018) - Ordenanza N° 482-MSI, Municipalidad Distrital de Belén (20 de agosto del 2018) - Ordenanza Municipal N° 09-2018-CM-MDB, Municipalidad Distrital de La Punta (28 de octubre del 2018) - Ordenanza N° 008-2018-MDLP/AL

### 2.3.3. Principales actores a favor y en contra

El proceso para la aprobación de la Ley que regula el Plásticos de un solo uso fue abierto y participativo, en el cual se desarrollaron mesas técnicas y espacios de diálogo organizados por las comisiones correspondientes del Congreso, el Ministerio del Ambiente y organizaciones ambientales. En estos espacios participaron organizaciones de la sociedad civil, la industria y la academia, de los cuales se han recogido sus diversas posturas o aportes para concretar la ley. A diferencia de otros países como Chile y Colombia, esta ley no solo se enfocó en la regulación de las bolsas sino también otros plásticos descartables como envases de tecnopor, cañitas, cubiertos, platos y vasos descartables. Asimismo, estas medidas fueron propuestas en un marco de aplicación progresivo que permita dar un tiempo considerablemente adecuado a las industrias involucradas para que dejen de fabricar determinados productos o se transformen.

No obstante, como ha sido mencionado al inicio de esta investigación, las regulaciones y/o prohibiciones no han tenido la misma recepción por parte de los diversos actores involucrados. Más aún tratándose de las industrias o empresas principalmente afectadas por la Ley que regula el Plástico. Por un lado, entre los actores a favor se encuentra el Ministerio del Ambiente. Esta institución habría tenido un papel activo durante el proceso de debate del texto sustitutorio, el cual presentó a partir de la acumulación de más de 20 iniciativas legislativas que fueron presentadas desde finales de 2017. Entre las diversas acciones realizadas por esta institución se encuentra la campaña #MenosPlásticoMásVida para reducir el consumo de plástico de un solo uso en el Perú. Asimismo, a esta campaña se sumaron los supermercados Tottus, Wong, Metro y Sodimac, quienes promovieron el consumo responsable del plástico o alternativas biodegradables para el cuidado del medio ambiente (MINAM, 2018).

Según la ministra Fabiola Muñoz, el principal problema en las discusiones sobre la regulación de plásticos de un solo uso en el Perú estaba relacionado con el plazo de adecuación a la norma (SPDA, 2018) La propuesta original establecía un plazo de 18 meses para la adecuación, luego el Ministerio del Ambiente propuso 3 años (hasta el Bicentenario), pero el sector empresarial insistió en un plazo de 5 años. Según la ministra, ya existía un consenso para que el plazo fuera de 3 años, pero los

empresarios continuaban insistiendo en que fuera de 5 años. Esta diferencia en el plazo de adecuación fue uno de los puntos de controversia en las discusiones sobre la regulación (SPDA, 2018).

Otro actor relevante fue Oceana Perú quien estuvo promoviendo iniciativas para la regulación del plástico de un solo uso durante un año desde la presentación del primer proyecto de ley (Heck, 2018). En muchas ocasiones cooperó con el MINAM para impulsar campañas como #NoQuieroEstoeEnMiCeviche, que unió a cocineros peruanos para la reducción del uso de plásticos (Oceana, 2018). De igual manera, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) se mostró a favor de las iniciativas legislativas afirmando la necesidad de regular la utilización de las bolsas plásticas. Durante el periodo de debate en el 2018, la SPDA realizó una serie de conferencias, informes e incidencia en medios de comunicación para promover la regulación del plástico.

Por su lado, la organización Life Out Of Plastic (L.O.O.P) también ha estado trabajando activamente en Perú desde 2011 con el objetivo de educar y concientizar a la población sobre la contaminación del plástico y promover un consumo responsable de este material. Una de las iniciativas destacadas en su labor es la campaña "Hazla por tu playa", en colaboración con la ONG Conservamos por Naturaleza<sup>23</sup>. Esta campaña tiene como principal enfoque la limpieza simultánea de playas en todo el país, y ha logrado movilizar a un gran número de voluntarios. En un fin de semana, más de 2500 voluntarios se unieron en 122 puntos del Perú para llevar a cabo labores de limpieza en playas. Esta acción no solo contribuyó a la mejora del entorno costero, sino que también sirvió como un llamado de atención sobre la seria problemática de la contaminación plástica en los océanos. De esta manera, la iniciativa "Hazla por tu playa" buscó sensibilizar a la población sobre los impactos negativos del plástico en los ecosistemas marinos y promover prácticas más sostenibles en relación con el uso y la disposición de plásticos.

Por otro lado, entre los actores en contra de las propuestas legislativas se encontraba principalmente la Sociedad Nacional de Industrias (SNI). La SNI postuló que la prohibición del plástico de un solo uso afectaría negativamente a la industria

---

<sup>23</sup> Proyecto de ley 2696/2017-CR

del plástico. La industria plástica en el Perú representa el 4% del PBI industrial, con un valor de 3 mil millones de soles anuales; contribuye con el 13% de los tributos internos, el 4% de las exportaciones no tradicionales, y es la quinta actividad más innovadora (SPDA, 2018). Además, recibe el 7% del crédito industrial y genera 51 mil empleos directos en el país<sup>24</sup>. Su impacto económico y social es notable, por lo cual la regulación del plástico implicaba grandes afectaciones a este sector.

Pues, alrededor de 2000 empresas productoras de plástico a nivel nacional serían afectadas por los términos propuestos en las iniciativas legislativas<sup>25</sup>. Jesús Salazar, presidente del Comité de Plásticos de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) indicó que la industria dedicada a la producción de tecnopor sería el más perjudicado, dado que su prohibición sería definitiva (24 Horas, 2018). Además, señaló que en tres años no era posible transformar la industria por la inversión ya realizada, que no sería recuperable. Cabe recalcar que el Comité de Plásticos de la SNI señaló que era consciente de la necesidad de regular el uso de plásticos, pero no de la manera en cómo se habían propuesto las iniciativas legislativas. En lugar de ello, propuso realizar la formación de microempresas de reciclaje de plástico y otro tipo de campañas educativas (Salazar, 2018).

En ocasión al dictamen aprobado en junio del 2018 y los proyectos legislativos que fueron presentados hasta ese momento, el presidente de la Comisión de Plásticos de la SIN ha señalado la existencia de varias preocupaciones al respecto<sup>26</sup>. En primer lugar, resaltó que el dictamen establece una prohibición para el uso de bolsas no biodegradables en tres años, a pesar de que el Perú carece de la capacidad para otorgar certificados de biodegradabilidad. Además, el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) había confirmado que no existían laboratorios acreditados en el país para proporcionar esta calificación, lo que podría dificultar la aplicación de la Ley (SPDA, 2018). En segundo lugar, subrayó la dificultad de regular la fabricación de bolsas en un sector predominantemente informal. Argumentó que, en lugar de enfocarse en la

---

<sup>24</sup> Conversatorio sobre la reducción del consumo de bolsas plásticas en el Perú (2018, mayo 18). <https://bit.ly/48hGKW0>

<sup>25</sup> Dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología recaído en los proyectos de ley 2248/2017-CR, 2368/2017- CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR, que, con texto sustitutorio, propone la ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables

<sup>26</sup> Voz Ciudadana: Plásticos buen uso, reciclaje y cuidado medioambiental (07/08/018) <https://bit.ly/3EBp3Dg>

prohibición de las bolsas plásticas, era esencial abordar la falta de una cultura de reciclaje de residuos sólidos en el país como la raíz del problema ambiental.

En tercer lugar, el plazo de 180 días para que la industria del plástico se reconvierta y deje de fabricar productos de un solo uso era considerado muy corto y apresurado. La industria necesitaría al menos cinco años para ajustar su capacidad de producción a nuevos procesos y productos. Además, no se habría tenido en cuenta la inversión privada existente, que requeriría un tiempo considerable para amortizar los impactos económicos negativos de la regulación. En cuarto lugar, Salazar señala la dificultad de prohibir la importación de materias primas específicas que se utilizan en la fabricación de bolsas plásticas. Esto se debe a que los mismos polímeros pueden tener múltiples aplicaciones en diversos productos más allá de las bolsas (Congreso de la República, 2018). Por lo cual, identificar y controlar qué polímeros se destinan exclusivamente a la producción de bolsas plásticas puede ser un desafío logístico y técnico.

En quinto lugar, Jesús Salazar también resaltó la falta de disponibilidad de resinas biodegradables en el Perú. En su experiencia ha intentado obtener material biodegradable para realizar pruebas, pero no ha tenido éxito, ya que este tipo de material es escaso tanto en el país como en el mundo (Congreso de la República, 2018). Además, señala que algunas de las bolsas consideradas como "ecológicas" en realidad son simplemente bolsas de plástico más gruesas, hechas a menudo del mismo material, como el PET, el polipropileno o el polietileno (Congreso de la República, 2018). Estas bolsas se promueven como ecológicas debido a su capacidad de reutilización, aunque no son verdaderamente biodegradables.

Frente a estos aspectos cuestionados en las propuestas para regular la industria, el representante industrial propuso un enfoque diferente al de las medidas prohibitivas. Jesús Salazar sugirió que se otorguen mayores incentivos a los industriales para fomentar prácticas sostenibles como la reducción de impuestos para aquellos industriales que reciclan materiales propios en la cadena productiva (Congreso de la República, 2018). Esto podría motivar a las empresas a reutilizar materiales reciclados en sus procesos de fabricación, promoviendo así la economía circular y la sostenibilidad. Además, Salazar enfatizó la importancia de mejorar el sistema de recolección de residuos sólidos, proponiendo el establecimiento de

sistemas eficientes de recolección y reciclaje, involucrando a microempresas y gobiernos locales en la gestión de estos materiales (Congreso de la República, 2018). Para Salazar, esta mejora en la recolección y gestión de residuos podría contribuir significativamente a la reducción de la contaminación ambiental y al fomento del reciclaje. En resumen, su enfoque se basa en la incentivación, el fortalecimiento de prácticas sostenibles en la industria y la gestión adecuada de residuos en lugar de depender principalmente de prohibiciones.

De igual manera, la Asociación Peruana de la Industria Plástica (Apiplast) que alberga a 140 empresas del rubro de la elaboración de bolsas plásticas, quienes han invertido alrededor de 250 millones de dólares en equipos y maquinarias a fin de perfeccionar su producción (Guevara, 2019). Esta asociación se pronunció a favor del cobro por las bolsas plásticas en supermercados y las campañas de reciclaje, pero se posicionó en contra de las prohibiciones propuestas. Ya que dichas prohibiciones estarían vulnerando la libertad de empresa, libertad de comercio y la libertad de trabajo (El Comercio, 2018). Además, Apiplast mencionó que cerca de 40.000 trabajadores directos e indirectos de este tipo de empresas resultarían afectados.

Eduardo Farah, presidente de Apiplast, indicó que es imposible vivir sin el plástico por su función estratégica en la estructura industrial del mundo. No obstante, también señaló que es innegable que las bolsas plásticas y otros artículos de plástico van a terminar en ríos o mares a causa de la acción humana. A pesar de ello, la posición de Eduardo Farah es de que “se trata de un problema que, sin duda, tiene una solución que es desarrollar una cultura de reciclaje en el país, pero no se debe prohibir el empleo de las bolsas plásticas” (Farah, 2018).

Asimismo, la Constitución Política del Perú garantiza la libertad de empresa y el derecho al trabajo. Por lo cual la industria plástica estaría desarrollando una labor que no se sale del marco legal. De igual manera, el Congreso de la República señaló que existían más de 200 empresas formales que han realizado una gran inversión en maquinaria, tecnología y tiempo (Farah, 2018). Por lo cual, la prohibición de dicha actividad económica implicaría graves efectos negativos para este sector.

Además, Eduardo Farah señaló que la industria del papel estaría haciendo lobby dentro del Congreso de la República para limitar el uso de bolsas plásticas en favor de un eventual mayor consumo de bolsas de papel (Farah, 2018). En una

conferencia organizada por la SPDA, Farah expresó que “en sus 78 años nunca ha visto (...) 10 proyectos en 15 días. ¿Qué hay detrás? Yo les voy a decir qué hay detrás. Hay intereses que buscan hacer bolsas de papel como lo hicieron en Chile, eso es. Averigüen, y si se van a enterar” (SPDA, 2018).

Otros empresarios también mostraron su rechazo a la regulación que se estaba promoviendo en el Congreso. En una entrevista con RPP Noticias, Christian Bustos, gerente comercial y marketing de Productos Paraíso, argumentó que aproximadamente el 70% del mercado de bolsas plásticas en el Perú es informal, y que el proyecto de ley solo regularía a las empresas formales (RPP, 2018). En su opinión, esta norma sería "populista" y no resolvería el problema.

Maaks Orosco, gerente general de Jorplast, una empresa del sector de plásticos, argumentó que políticas como esta podrían amenazar la inversión y la generación de empleo formal en la industria del plástico. Propuso que, en lugar de buscar leyes para reducir el consumo de plástico en el país, se deberían implementar políticas ambientales que fomenten el reciclaje de manera multisectorial, lo que podría generar más empleo y aumentar la inversión industrial para el procesamiento y reutilización de productos plásticos (Tasara, 2018).

Frente a las posturas del sector industrial para responder a la problemática que proponía el reciclaje como la solución, Bruno Monteferri de la SPDA destacó aspectos importantes relacionados con la problemática de las bolsas plásticas y las alternativas propuestas. Monteferri señaló que confiar únicamente en el reciclaje como solución a la contaminación plástica no es suficiente. Esto se debe a que muchas bolsas plásticas utilizadas en supermercados pueden estar demasiado contaminadas o sucias para ser recicladas de manera efectiva (SPDA, 2018). Asimismo, advierte que el término "biodegradable" puede ser engañoso para los consumidores. Monteferri mencionó que las bolsas oxo biodegradables, que se promovía como más amigables con el medio ambiente, han demostrado fragmentarse en microplásticos y no cumplir con las expectativas ambientales (SPDA, 2018). Esto destaca la importancia de una definición clara y precisa de los términos utilizados en relación con los productos plásticos y su impacto ambiental.

### 2.3.4. Debate en el Congreso

El 3 de diciembre del 2018, organizaciones ambientales como Oceana, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), Ciudad Saludable, Oxfam, World Wildlife Foundation (WWF), Life Out Of Plastic (L.O.O.P.), el Movimiento Ciudadano Frente al Cambio Climático (MOCICC) y Conservamos por Naturaleza presentaron un pronunciamiento a fin de que el Congreso de la República priorice el debate de ley para regular el consumo y fabricación de plásticos desechables. El pronunciamiento señalaba que faltaban pocos días para que culmine la presente legislatura y el Congreso aún no debatía la aprobación de ley para regular los plásticos de un solo uso, a pesar de que cuatro comisiones ya habían dado el visto bueno.

“Cabe resaltar que el debate técnico lleva casi un año en el Legislativo, tiempo durante el cual se han presentado más de 20 proyectos de ley. Fruto de este debate, y gracias al consenso entre las bancadas, empresarios, la asesoría técnica del MINAM y los aportes de la sociedad civil, se ha logrado aprobar dictámenes en cuatro comisiones: Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; y la Comisión de Producción”, señala el pronunciamiento<sup>27</sup>.

El 5 de diciembre del 2018, los proyectos sobre el uso del plástico no estaban en agenda, pero la ministra Fabiola Muñoz pudo conversar con el presidente del Congreso Daniel Salaverry. Luego de esta conversación es que él aceptó y se comprometió a que ese mismo día se iría a tocar el tema<sup>28</sup>. Como resultado de estos esfuerzos y presiones, el tema logró entrar en la agenda para el debate en ese mismo día.

Durante el desarrollo del debate en el Congreso, se logró evidenciar la participación de diversos actores involucrados en las iniciativas legislativas. El debate lo inició Wilbert Rozas Beltrán, presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, presentando el contenido general del mencionado texto. Luego, Carlos Bruce, presidente de la Comisión de Economía, profundizó en la justificación del impuesto a la entrega de las bolsas plásticas con el fin de desincentivar su uso. De igual manera,

---

<sup>27</sup> Pronunciamiento “Urge que el Congreso apruebe una Ley de Plásticos de un solo uso. <https://bit.ly/3LnCoD1>

<sup>28</sup> Congreso de la República (2018, diciembre 05). Sesión del Pleno. <https://bit.ly/46fqgDz>

recalcó las excepciones cuando se trate de materiales utilizados para contener alimentos o insumos húmedos y por razones de limpieza, higiene o salud. Después, Carlos Domínguez, presidente de la Comisión de Descentralización, agregó la solicitud de la conformación de una Comisión Técnica que vea la progresividad y los mecanismos para no afectar a las actividades de los micro y pequeños empresarios del sector involucrado.

Las intervenciones de todos los congresistas mostraron una posición a favor del objetivo general del texto sustitutorio. Todos los congresistas participantes en el debate mostraron su apoyo a la lucha contra el plástico de un solo uso frente a los efectos nocivos que este tiene para el medio ambiente y la salud de los peruanos. Además, hicieron mención de las dificultades que han tenido como país al momento de abordar estos temas, pero que en dicha ocasión se hace posible.

“Una de las dificultades que hemos tenido, y el Perú lo sabe, presidenta, es que no se pudo aprobar, por ejemplo, en el Congreso anterior la Ley de Plástico, y no se podía aprobar porque en nombre de la inversión privada, en nombre de los derechos de los empresarios, en nombre del derecho al trabajo, se sacrifican los temas ambientales” (Congresista Marco Arana)<sup>29</sup>.

El congresista Marco Arana señaló que los intereses de las empresas han estado siendo priorizados frente a los temas ambientales. Esta intervención sugiere la existencia de una tensión entre interés económico y bienestar colectivo. Por lo cual, el peso que ocupaba la inversión privada y el derecho de los empresarios habrían dificultado la aprobación de leyes que afecten dichos intereses. A pesar de ello, el tema logró entrar en agenda luego de un largo proceso y búsqueda de consensos.

“Ese esfuerzo de consenso hay que felicitarlo, como también presidenta, hay que felicitar la iniciativa que ha tenido usted de agendar este tema y por supuesto el compromiso que ha tenido la ministra del Ambiente, que no solamente nos acompaña el día de hoy, sino que puedo dar fiel testimonio, que el día de ayer ha estado todo el día buscando el consenso e impulsando esta medida” (Congresista Miguel Ángel Torre).

Por su lado, el congresista Miguel Ángel Torres hizo hincapié en el rol que tuvo

---

<sup>29</sup> Congreso de la República. (2018, diciembre 05). Diario de los debates.

la ministra del Ambiente por impulsar la aprobación de la ley y, al mismo tiempo, por buscar el consenso necesario para su aprobación entre las diversas bancadas. Esto sugiere que la aprobación de la ley fue un esfuerzo conjunto y colaborativo.

“Es inusual, por lo menos en mi experiencia parlamentaria y de ciudadano, que 19 proyectos de ley que apuntan en la misma dirección hayan logrado ser consensuados por el trabajo de las comisiones técnicas de pueblos y de economía con el apoyo de técnicos del Poder Ejecutivo” (Congresista Guido Lombardi Elías).

Por otra parte, el congresista Guido Lombardi expresó su asombro por el hecho de que 19 proyectos de ley, que apuntan a objetivos comunes en materia ambiental, hayan logrado consenso por las comisiones técnicas de pueblos y de economía, con el apoyo de técnicos del Poder Ejecutivo. De esta manera, el congresista destaca que es una situación inusual en su experiencia parlamentaria y como ciudadano, lo cual sugiere que en general, la cultura política en el Perú no suele favorecer el consenso y la cooperación entre las diferentes fuerzas políticas y sociales.

No obstante, también se presentaron constantes críticas respecto al plazo que se estaría dando para la sustitución, considerándola en la mayoría de los casos como un periodo insuficiente para una correcta adecuación de la industria involucrada.

“Hay muchos compromisos que supongo que esas empresas trabajan con apoyos crediticios, con apoyos financieros, con créditos bancarios que no sería pues meritorio darles un plazo de doce meses. Yo solicito a la representación nacional para que esto sea evaluado y mínimamente pues se llega a dar 60 meses para que de esta manera pueda erradicarse al 100%” (Congresista Clayton Galván Vento).

El congresista Clayton Galván hizo énfasis en la necesidad de ampliar el plazo para la regulación de las bolsas plásticas. El congresista señala que muchas empresas necesitan más tiempo para lograr la transición hacia alternativas más sostenibles. De esta manera, buscaría encontrar un equilibrio justo entre los intereses de los diversos actores involucrados a una economía más sostenible.

En la misma línea, la congresista Luz Salgado expresó su preocupación por las pequeñas empresas que se verían afectadas por la ley: “El ministerio de la Producción está preocupado ya que 1758 empresas fabricantes de plásticos, pequeñas empresas, no les estamos dando el tiempo suficiente y van a quedar en el

aire”<sup>30</sup>. Según la congresista, el Ministerio de Producción estaría también preocupado por el plazo insuficiente para que las empresas puedan adaptarse a las regulaciones que la propuesta de ley contempla.

“Si solamente le damos un plazo de 12 meses, ¿qué es lo que estamos haciendo?, vamos a poner la soga al cuello para que todos entren en multa. Los grandes distribuidores de plástico en nuestro país, tienen almacenado gran cantidad de plástico, ¿qué significa?, que en 12 meses no desaparecen, tendrán que ya incinerarlas” (Congresista Galván Vento).

De igual manera, el congresista Galván Vento sostuvo su preocupación por el tiempo que resultaría insuficiente para la adaptación y que, por lo cual, muchas empresas podrían resultar multadas. Además, señaló que grandes distribuidores de plástico tienen una gran cantidad de plástico almacenado, lo que significa que incluso en 12 meses no serían suficientes para que desaparezcan.

Asimismo, se presentaron otras críticas respecto a los costos que tendrían que ser asumidos por el consumidor y el impuesto progresivo.

“¿Por qué no pensar en la incorporación de estos costos dentro de los costos de producción? Y no que nosotros recibamos las externalidades de una decisión para que otros ganen miles y miles de dólares o de dinero, siendo los que tengamos que pagar el efecto de un consumismo mal entendido” (Congresista María Elena Foronda Farro).

Por su parte, la congresista María Foronda expresó la necesidad de que las empresas deban asumir la responsabilidad de los costos ambientales asociados a la producción y distribución de los plásticos. La congresista indicó que no es justo que la población asuma los costos externos de una decisión que beneficia solamente a los intereses económicos de las empresas. Frente a ello, propone que estas empresas incorporen los costos ambientales en sus costos de producción y así reduzcan su impacto en el medio ambiente y en la población.

“Pero no hay que utilizar, señor presidente, estas preocupaciones, estas iniciativas para hacerle negocio a las empresas, porque los dictámenes de las tres comisiones, de Economía, de Descentralización y del Medio Ambiente, establecen en el artículo 2 que los usuarios tienen que pagar ahora las bolsas plásticas, tienen que comprar las

---

<sup>30</sup> Congreso de la República. (2018, diciembre 05). Diario de los debates, p. 91 – 92.

bolsas plásticas, so pretexto de desincentivar la utilización del plástico. Esto es hacerle un negocio, pues, a las empresas” (Congresista Yonhy Lescano Ancieta).

El congresista Yonhy Lescano también expresó su preocupación por el hecho de que la iniciativa se esté utilizando como una oportunidad para hacer negocios para las empresas. Según el congresista, el hecho de que el consumidor tenga que pagar por las bolsas plásticas para desincentivar su uso solo beneficia a las empresas y no resolvería el problema de la contaminación. Al igual que la congresista Foronda, el congresista propone que se incorporen los costos de las bolsas biodegradables en los costos de producción de las empresas, para que al final sean ellas quienes asuman los costos de los daños ambientales que causan.

“Y en ese sentido, por primera vez estoy de acuerdo con el congresista Lescano también, porque no puede ser, porque a punto de impuestos no se logran cambiar las costumbres, hay que trabajar con la familia, con los colegios, hay que trabajar con todas las instituciones” (Congresista Luz Salgado Rubianes).

También de acuerdo con la declaración del congresista Lescano, la congresista Luz Salgado expresó su disconformidad respecto al impuesto. Según la congresista, el impuesto no sería suficiente para cambiar las costumbres sobre el uso de plástico. En lugar de ello, propone trabajar en la educación y la conciencia de las familias, colegios e instituciones.

Asimismo, se cuestionó la capacidad del Ministerio del Ambiente para hacer efectiva la propuesta de ley, mencionando los fracasos que habría tenido en la regulación de casos de contaminación minera.

“Qué amantes de la naturaleza. Grandes compañías, como en Patatz, mineras producen como locomotoras, contaminan el aire, ¿qué hace MINAM?, ¿qué hace la OEFA?, nada, nada en absoluto, es su función. Ahora le han quitado el poder a Digesa (Dirección General de Salud Ambiental), nada, le vamos a poner impuesto, ¿a quiénes?, al 1% de las empresas, y al 99% que son informales, no [...] estamos para el gran premio de los diez mil millones de dólares que se aprobó en la COP21, ¿ese es el interés? ¿Es el premio económico para las ONG? No, señores. Seamos ambientalistas, pero completo integralmente” (Congresista Ángel Neyra Olaychea).

El congresista Ángel Neyra se posicionó crítico respecto a la capacidad del

gobierno para regular la contaminación por las grandes compañías, especialmente mineras. Además, Neyra cuestionó sobre si el verdadero interés de algunos es el beneficio económico que se aprobó en la COP21, en lugar de una verdadera protección ambiental.

“Todos sabemos que en el Perú son especialistas en sacarle la vuelta a la ley, se van a filtrar por ahí, ¿quién va hacer cumplir esta ley, señor presidente?, la señora aquí presente, la señora ministra; pero ni siquiera hace cumplir las leyes ambientales para los pasivos ambientales de muchas empresas mineras” (Congresista Ventura Ángel).

De igual forma, el congresista Ventura Ángel expresó su preocupación de la falta cumplimiento de las leyes ambientales en el Perú y escepticismo sobre la efectividad de la propuesta para reducir la contaminación por plásticos. La opinión del congresista refleja la desconfianza en la capacidad del gobierno para lograr hacer cumplir las leyes y garantizar un ambiente saludable.

Al final del debate, se aceptaron algunos pedidos como la acumulación del Proyecto de Ley 3689/2018-CR de la congresista Sonia Echevarría y el Proyecto de Ley 3632/2018-CR del congresista Marvin Palma. Asimismo, acogieron el pedido de la conformación por una comisión técnica encargada de la evaluación de los resultados e impactos de la progresividad de la ley. Sin embargo, ningún presidente de comisión recogió la propuesta de Lescano respecto a su crítica sobre el pago de las bolsas plásticas. Posteriormente, se procedió a votar dando como resultado 96 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones provenientes del congresista Yonhy Lescano de Acción Popular y la fujimorista Esther Saavedra Vela.

Un aspecto importante de este debate más allá de los resultados, fue el hecho de que durante el debate muchos congresistas hablaron en contra del proyecto, en incluso parecía dar indicios de que no se podría lograr la aprobación. Sin embargo, al momento de la votación, esos mismos congresistas votaron a favor. Según la exministra Fabiola Muñoz, esto se habría dado porque “la opinión pública estaba a favor del proyecto y nadie quería votar en contra. Pero también tenían intereses que defender y tenían que decirlo, aunque después votaran en contra” (Entrevista a Muñoz, 2023).

En resumen, el debate en el Congreso evidenció la participación de diversos

actores involucrados en la aprobación del texto sustitutorio. Si bien todos los congresistas mostraron su apoyo a la lucha contra el plástico de un solo uso, resultaba evidente la tensión entre el interés económico y el bienestar colectivo. Durante el debate se hizo hincapié en el esfuerzo colaborativo para priorizar temas ambientales, en lugar de solamente enfocarse en lo económico. A pesar de esto, se presentaron críticas respecto al plazo que se estaría dando para la sustitución de las bolsas plásticas, considerándolo insuficiente para la adaptación de la industria involucrada.



### Capítulo 3: Regulando el plástico en Perú: Evaluando la relevancia de los factores detrás de la aprobación de la ley

En este capítulo se llevará a cabo la reconstrucción del proceso de aprobación de la regulación del plástico, con un enfoque en la hipótesis planteada para abordar la pregunta de investigación: ¿Cuáles son los factores que explican la aprobación de la Ley N° 30884, que regula el Plástico de un solo uso y los Recipientes o Envases descartables? Se contrastará la información obtenida mediante el análisis de este caso con cada uno de los factores que componen la hipótesis, y se explorarán otros aspectos relevantes que puedan surgir a partir de dichos factores.

Se argumenta que la aprobación de la Ley de Plástico en el Perú puede explicarse por la conjunción de cuatro factores. En primer lugar, la creciente visibilidad y relevancia internacional en torno a la regulación del plástico de un solo uso crearon un contexto propicio para el debate y la acción legislativa en el Perú. Esto se manifestó a través de la difusión de políticas similares en otros países y la creciente presión ejercida por organismos internacionales. Además, el respaldo de diversos actores comprometidos con la protección del medio ambiente, incluyendo organizaciones ambientales y el respaldo institucional del Ministerio del Ambiente, desempeñó un rol crucial en el proceso de aprobación. La formación de coaliciones promotoras de la protección ambiental facilitó la colaboración y coordinación de esfuerzos. Esto se tradujo en acciones conjuntas, como la participación mediática y la promoción de foros, que contribuyeron significativamente a mantener el tema en la agenda pública y a lograr consensos.

Asimismo, la falta de una posición unificada y una cohesión empresarial sólida dentro de la industria del plástico resultó en su incapacidad para oponerse eficazmente a la regulación del plástico. Esta falta de consenso y coordinación entre los actores de la industria debilitó su capacidad para presentar una resistencia organizada y eficiente ante la legislación ambiental propuesta. Por último, el interés y compromiso de los congresistas sobre el tema, llevó a que respondieran de manera receptiva a las demandas y presiones generadas por la visibilidad del tema y la presión de las organizaciones ambientales, que los motivó a impulsar iniciativas legislativas en favor de la aprobación de la ley. En este sentido, la presión de la opinión pública y la necesidad de alinear sus acciones con las demandas sociales impulsaron la aprobación de la ley.

En conjunto, estos cuatro factores configuraron un escenario propicio que facilitó la aprobación de una política pública de regulación ambiental, destacando la importancia de la presión social, la colaboración entre actores ambientales y la influencia internacional en la formulación de políticas en el contexto peruano. De esta forma, este estudio busca profundizar en estos factores y su interacción, proporcionando una comprensión más completa de cómo se priorizaron los intereses ambientales sobre los económicos en la aprobación de la Ley de Plásticos en el Perú.

### 3.1. Arena de competencia visible y relevancia del tema

Según la teoría de "*quiet politics*" de Culpepper (2011), el éxito o fracaso de los actores empresariales en la consecución de sus intereses está condicionado por la notoriedad del tema político que defienden. La competencia se da en dos tipos de arenas: cerrada o invisible y pública o visible. En la primera, las decisiones se toman de manera discreta, lo que genera un mayor margen de acción para la influencia empresarial. En la segunda, los incentivos electorales y de popularidad por intervenir resultan más atractivos para los políticos, lo que hace que los actores empresariales se vuelvan más vulnerables.

En el caso de la regulación del plástico de un solo uso en el Perú, la competencia se realizó en una arena pública y visible. El acceso a la información del tema estuvo completamente disponible sumado a las constantes campañas emprendidas tanto por la sociedad civil como por el Ministerio del Ambiente que buscaron concientizar sobre la importancia de regular el plástico.

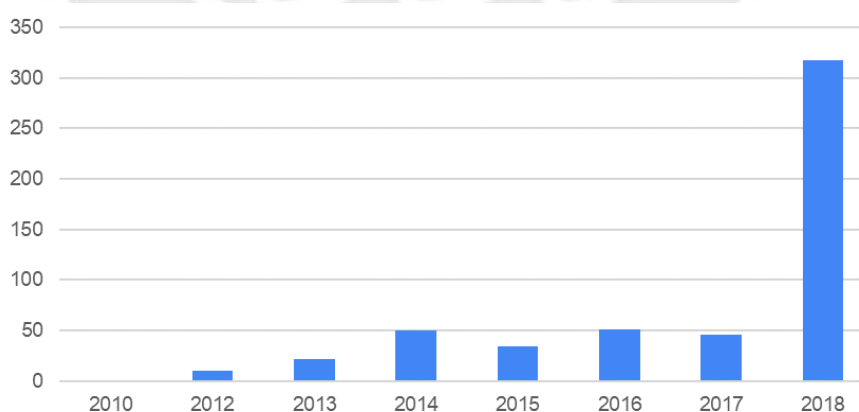
"Creo que las generaciones más jóvenes están mucho más conscientes de lo importante que es el tema ambiental y, además, la información está mucho más a la mano. Entonces, estas formas (...) donde solamente tú como gran empresa tienes contacto con el congresista y le cuentas tu versión, y esa es la versión que tiene, no tiene ninguna otra versión más que tu versión. La ciudadanía no tenía tanto acceso. Ahora, no solamente hay información mucho más a la mano, o sea, puedes conseguir información del tema. Si te interesa el tema realmente, te puedes informar. No es tan fácil que alguien te cuente un cuento y la ciudadanía en general tiene muchas más herramientas para hacerle saber a su congresista que es lo que piensa" (Entrevista a Heck, 2023).

Según Carmen Heck, directora de Política en Oceana, la accesibilidad a la

información en ese entonces se habría convertido en una herramienta poderosa para que la ciudadanía esté más consciente del impacto ambiental de sus acciones. Además, este debate se desarrolló en un arena pública y visible porque desde un inicio se buscó incidir en cambiar un comportamiento en la ciudadanía. Desde un comienzo, a través de campañas e iniciativas se buscó que la ciudadanía tome conciencia de la importancia de regular el plástico de un solo uso. Si alguien estaba interesado en el tema, podía informarse por sí mismo.

La relevancia y visibilidad del tema se evidencian claramente al examinar la evolución de la cobertura sobre plásticos en los principales medios de prensa escritos, como El Comercio, Perú21, Gestión y La República (ver gráfico 3 y 4). Durante el año 2018, se observa un notable aumento en el número de notas relacionadas con la temática, superando las 300 publicaciones. Esta evolución coincide con el desarrollo del debate que finalmente condujo a la aprobación de la normativa. Este incremento significativo en la cobertura mediática contrasta con años anteriores, demostrando la creciente notoriedad que el tema alcanzó en la prensa. Es importante destacar que los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental como orientadores de la opinión pública. Por lo tanto, la mayor presencia mediática de un tema reflejó su creciente relevancia e importancia.

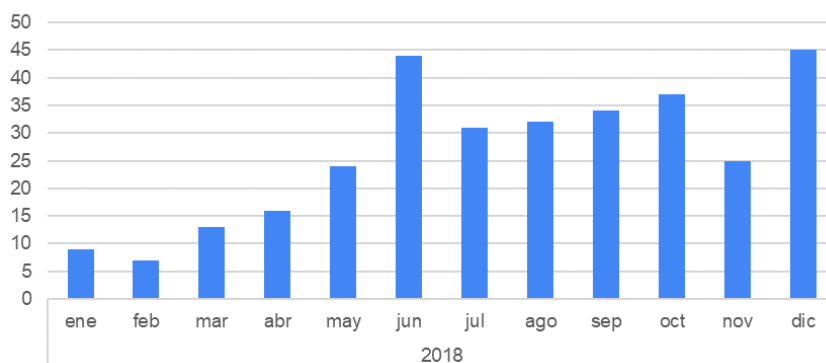
Gráfico 3: Cobertura sobre plásticos en prensa escrita (N° de notas)



Fuente: Elaboración propia<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Ver notas de prensa recolectadas <https://acortar.link/K4aFkC>

Gráfico 4: Cobertura sobre plásticos en prensa escrita durante el 2018 (N° de notas)



Fuente: Elaboración propia

De igual manera, la ciudadanía en general contaba con más herramientas para expresar su opinión a sus representantes en el congreso. Esto habría limitado el margen de acción de la influencia empresarial, dado que la ciudadanía tenía la oportunidad de conocer otras perspectivas y participar en el debate. Esto es lo que habría terminado produciendo que las industrias del plástico, a pesar de su capacidad de acercamiento con los congresistas, ya no puedan tener control sobre el proceso de toma de decisiones.

“La industria del plástico habría utilizado las mismas tácticas del lobby que se han usado siempre, pero ya uno ve en los últimos años que ya no funcionan tanto porque la gente está cada vez más preocupada por el tema ambiental. Cada vez vemos más delante de nuestros ojos los impactos del tema ambiental” (Entrevista a Heck, 2023).

En la entrevista con Carmen Heck de Oceana, se hace referencia a las tácticas empleadas por la industria del plástico para influir en la opinión pública y los gobiernos respecto a la regulación del plástico. Se señala que las prácticas de lobby, que habrían sido efectivas en el pasado, perdieron fuerza debido al creciente interés y preocupación por parte de la opinión pública sobre el medio ambiente y los impactos en el mismo.

Para Fátima Contreras, especialista legal de la SPDA, en períodos anteriores al 2017 donde habían surgido iniciativas legislativas para la regulación del plástico con poco éxito, la sociedad no estaba tan involucrada en el tema y había una falta de conciencia sobre el impacto ambiental que generaba el uso indiscriminado del plástico:

“En ese entonces, la población no estaba informada. No había tanta evidencia del tema del plástico en nuestro país, de que nosotros como ciudadanos generamos tanta cantidad al año o cuanto encontramos en residuos humanos. Al 2018, ya había cifras de la SPDA, ya trabajaba en limpiezas de playas y ya había información no solo técnica” (Entrevista a Contreras, 2023).

Además, los espacios de diálogo para abordar temáticas ambientales habrían cambiado para ese entonces. En lugar de solo permitir la participación y contacto directo de las grandes empresas con los congresistas para presentar su versión de los hechos, en el 2018, se presentaron más oportunidades para que todos los actores involucrados puedan discutir el tema. El objetivo fue lograr puntos de consenso y desenmascarar los falsos argumentos que se puedan haber presentado:

“No solamente era como que los ambientalistas se reunían con la comisión y les decían una cosa, y después venía el de la industria y te contaba otra cosa. También había ese tipo de reuniones, pero se crearon varios espacios en los que se sentaban a la mesa todos juntos. Entonces, tú podías decir algo y, si el otro no está de acuerdo, lo decías en ese momento y presentabas tus argumentos. Así, era mucho más fácil desenmascarar falsos argumentos y llegar a puntos de consenso, porque a veces uno puede estar promoviendo algo desde su punto de vista y no está viendo realmente que la preocupación del otro puede ser legítima” (Entrevista a Heck, 2023).

Asimismo, la influencia de las redes sociales y los espacios virtuales en la participación ciudadana y en la promoción de políticas públicas se ha vuelto cada vez más evidente en la sociedad actual. Estos medios brindan a la ciudadanía la oportunidad de expresar sus opiniones, compartir información, y movilizarse en torno a temas de interés público. Como resultado, los ciudadanos pueden empoderarse y ejercer presión sobre los responsables de la toma de decisiones para impulsar políticas que reflejen sus preocupaciones y valores.

“Es especialmente importante para quienes trabajamos impulsando políticas públicas tener en cuenta este aspecto comunicacional, educacional y de sensibilización para que la ciudadanía apoye las políticas públicas que estamos impulsando, porque esa es la única forma de generar un balance entre [...] los grandes grupos de poder que tienen sus intereses -que pueden ser legítimos-, pero que por la posición que tienen, tienen mucha más agencia que un ciudadano de a pie. Entonces, creo que la nueva tecnología -el internet en general- equipara un poco esa balanza” (Entrevista a Heck,

2023).

Como se menciona, este empoderamiento de la ciudadanía al brindarles mayor acceso a la información y sumado a las herramientas para expresar sus opiniones habrían permitido generar un balance con los grupos de poder económico. Durante el debate de la regulación del plástico, los actores empresariales se encontraron más vulnerables frente a la popularidad y resonancia que obtuvo el tema en la opinión pública. En este período empezaron a salir constantes noticias de peces y otros animales atrapados en algún producto plástico, lo cual hacía que este tipo de temas gane mayor popularidad y se construya una imagen de la industria plástica cada vez más negativa (Entrevista a Sarco, 2023).

Por otro lado, el nivel de relevancia de los temas en la arena visible o pública depende de cuatro aspectos principalmente: el alcance de afectación de la decisión política, la cantidad de sectores y tipos de actores que se verían afectados por la decisión política, la percepción del daño o impacto de la política en disputa y el nivel de resonancia internacional.

En primer lugar, el alcance de afectación de la decisión política se refiere a la cantidad de personas que se verían afectadas de manera directa o indirecta para la implementación de una política determinada. En ese sentido, cuanto mayor sea el alcance de la afectación, mayor sería la relevancia del tema en la arena pública. En el caso de regulación de plástico de un solo uso, la afectación no solo involucró a los fabricantes y vendedores de estos productos, sino también al consumidor, a la salud y el ambiente en general.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cada año, cerca de 8 millones de toneladas de plástico son arrojadas a los océanos, de los cuales entre el 60% y 90% está compuesta de polímeros plásticos (Contreras, 2018). Esta situación termina afectando gravemente a la vida marina de los océanos. PNUMA señala que alrededor de 600 especies marinas son dañadas debido a la presencia del plástico en el mar y que el 15% de estas especies se encuentran en peligro de extinción. Además, la misma fuente estima que para el año 2050, el 99% de las aves marinas habrá ingerido plástico. No obstante, las bolsas plásticas no solo tienen un impacto ambiental negativo, sino que también impacta negativamente los

ingresos por actividades extractivas y turistas. Según el PNUMA en 2016, la región de Asia-Pacífico experimentó una pérdida de 1,265 billones de dólares anuales debido al impacto de los residuos marinos en estas actividades económicas<sup>32</sup>.

Sin embargo, el impacto de los plásticos no solo afecta al medio ambiente y económicamente, sino también a la propia salud de las personas que posteriormente ingieren alimentos contaminados por microplásticos. Según Juan Carlos Riveros, director científico de Oceana, “Una persona puede consumir hasta 14 partículas de microplásticos al beber un vaso de agua, ello demuestra que todo lo que arrojamamos al océano vuelve a nosotros y pueden llegar hasta nuestra mesa, camuflados en cualquier plato marino”<sup>33</sup>.

En segundo lugar, la cantidad de sectores y tipos de actores que se verían afectados también influye en el nivel de relevancia del tema. Es decir, cuanto mayor sea el número de sectores y actores involucrados, mayor importancia obtendrá el tema en cuestión. En ese sentido, la regulación del plástico de un solo uso, no solo termina involucrando al sector empresarial, sino también a consumidores, trabajadores, gobiernos locales y la sociedad en general. Por ejemplo, los fabricantes y vendedores de productos de plástico se verían afectados principalmente por un cambio en su modelo de negocio. Además, los trabajadores de la industria del plástico pueden verse afectados si la industria no tiene la capacidad de adaptarse y tendría que recurrir a despidos. En el caso de los consumidores, se verían afectados al tener que adoptar nuevos hábitos de consumo o pagar precios más altos por las nuevas alternativas sostenibles.

Por otro lado, la regulación del plástico puede tener un impacto positivo en la economía y la sociedad en general. Pues, al reducir el impacto ambiental del plástico, se podría proteger las actividades económicas como el turismo y la pesca, las cuales dependen de un medio ambiente saludable para un correcto funcionamiento. Además, la adopción de prácticas sostenibles y productos menos contaminantes se presentaron como nuevas oportunidades de empleo y negocios sostenibles.

---

<sup>32</sup> UNEP (2016). Marine Litter Legislation: A Toolkit for Policymakers. <https://bit.ly/3pc8lWA>

<sup>33</sup> Oceana (30/10/2018). Lanzas campaña “No quiero esto en mi ceviche” que une a cocineros peruanos por la reducción del uso de plásticos en Perú. <https://bit.ly/3VLJDIR>

El hecho de que el plástico esté en prácticamente en todos lados, lo posiciona como un tema de gran impacto al realizar algún tipo de regulación. Esto es porque al realizar alguna acción, se verían impactados todas las personas y todos los sectores. Para Marcos Alegre, viceministro de Gestión Ambiental durante el periodo del caso "una ventaja (...) es que el plástico le toca a todo el mundo: al ama de casa, a todos, ricos y pobres, a todo el mundo, hasta al niño que se va al colegio" (Entrevista a Alegre, 2023). Como señala el viceministro, la presencia generalizada del plástico en la vida diaria lleva a pensar en alternativas más sostenibles y responsables. Además, la necesidad de una regulación efectiva del plástico de un solo uso muestra que la solución a este problema no es la tarea de un solo sector, sino que implica una acción coordinada y responsable por parte de gobiernos, empresas y ciudadanos.

En tercer lugar, la percepción del daño o impacto de la política en disputa también influyeron en la relevancia del tema. Es decir, cuando la percepción de daño es mayor, el tema en cuestión se vuelve más relevante y atrae más interés en la arena pública. En el caso del plástico de un solo uso, la percepción del daño que causa dicho material en la salud y el ambiental fue cada vez mayor, lo que llevó a una mayor conciencia y preocupación de la sociedad sobre este tema.

"Y entonces la gente ya se había creado conciencia de que el plástico es algo malo, es algo casi como instintivo. Entonces eso también facilitó y puso en ventaja un proceso de aprobación de una ley de este tipo porque este, te cuento si yo hago la ley de cambio climático, hasta te van a decir mira en lo que gastan la plata el Ministerio, la ley de cambio climático, qué es eso. No toca, aunque nos toque" (Entrevista a Alegre, 2023).

El entonces viceministro, Marcos Alegre, señala que la conciencia de la población sobre los efectos negativos del plástico facilitó la aprobación la ley de regulación de plásticos de un solo uso, dado que el tema tenía un efecto directo en la vida diaria de las personas. En contraste, Alegre indica también que leyes como las del cambio climático, aunque puedan ser más importantes, son menos aceptadas por la población debido a su carácter abstracto y sin una relación claramente visible con la vida diaria de las personas. En cambio, las leyes que tocan más cercanamente al ciudadano y tienen efectos visibles que las otras con carácter abstracto, son leyes que tienen mayor fluidez en el debate y mayor aceptación en la ciudadanía.

Finalmente, el nivel de resonancia internacional es otro factor que influye en el nivel de relevancia. La existencia de acuerdos internacionales o tendencias regionales en relación al tema en específico pueden influir en su relevancia en la arena pública. En el caso de la regulación del plástico de un solo uso, el hecho de que ya se haya implementado en otros países y se haya demostrado su efectividad, aumentó la importancia y el interés por el tema en el ámbito nacional:

“Ya se había demostrado el éxito en otros países de la región. La regulación del plástico se posicionaba como una tendencia a nivel regional. En aquel momento, previa a la aprobación de la regulación peruana, eran nueve de trece grandes países de América Latina y el Caribe quienes ya tenían algún tipo de normativa frente al plástico” (Entrevista a Huiman, 2023).

El 5 de junio, #SinContaminación por plásticos" fue el tema elegido por el Día Mundial del Medio Ambiente. En este contexto, empresas y gobiernos de todo el mundo empezaron a anunciar nuevas promesas para abordar el problema de los residuos plásticos. En julio de 2018, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) destacó que 127 de 192 países habían implementado algún tipo de legislación nacional para abordar los problemas que generaban las bolsas de plástico<sup>34</sup>.

“La regulación del plástico de un solo uso tenía una ventaja, dado que ya se había hecho en otros países. Por lo cual, era posible demostrar la efectividad de la norma en otros países. De tal manera que, se permite persuadir y construir con el sustento de la experiencia internacional un discurso de confrontación a quienes se oponían” (Entrevista a Huiman, 2023).

El contexto internacional resultó favorable para la aprobación de la Ley de Plásticos, dado que brindaba mayor fundamento frente a las críticas de la oposición. Inclusive, dichas experiencias favorecieron al sustento técnico del propio proyecto de ley que estaba impulsando el Ministerio del Ambiente.

"Esos parámetros de tamaño y espesor los tomamos de la ley colombiana, porque ellos ya habían desarrollado, pues descubrir la pólvora no, y habían hecho bastante

---

<sup>34</sup> UNEP. (2018). La historia de la bolsa de plástico, desde su nacimiento hasta su prohibición <https://bit.ly/3LJfa9F>

análisis. Así tomamos cosas y elementos de otras normas de América Latina, como te decía, hicimos una especie de benchmark" (Entrevista a Alegre, 2023).

De esta manera, la regulación del plástico de un solo uso en Perú se benefició de la resonancia internacional que tenía el tema, dado que ya se había implementado en varios países de la región y estaba demostrado su efectividad. Asimismo, la experiencia internacional permitió fortalecer el sustento técnico de la propuesta peruana para regular el plástico de un solo uso. En resumen, el contexto internacional resultó favorable para la aprobación de la ley, dado que brindó un mayor fundamento frente a las críticas de los opositores.

### 3.2. El respaldo de actores vinculados a la protección ambiental

El éxito del poder empresarial en influir sobre las decisiones políticas puede variar debido a la presencia de coaliciones de la sociedad civil fuertemente movilizadas y con la capacidad de oponerse a los intereses de actores dominantes. Una coalición se refiere a un grupo de actores que comparten creencias y coordinan acciones para influir a favor de determinadas políticas públicas. Los participantes de estas coaliciones pueden incluir a legisladores, funcionarios estatales, académicos, organizaciones no gubernamentales, entre otros. La ventaja de formar una coalición es la de maximizar el uso de recursos para proyectar una imagen de apoyo y legitimidad en la opinión pública respecto a un tema, lo cual puede generar presión sobre los funcionarios públicos.

En el caso de la regulación del plástico, el respaldo de las organizaciones ambientales y el Ministerio del Ambiente habrían sido actores fundamentales para su avance y aprobación. Estos actores no solo compartían una visión común sobre la importancia de abordar la contaminación plástica, sino que también tenían la capacidad de movilizar a la sociedad civil y generar presión sobre los tomadores de decisiones.

#### 3.2.1. El apoyo de organizaciones ambientales

En el caso del debate sobre la regulación del plástico, se tenían sectores de la sociedad activamente involucrados, cosa que normalmente no sucede. Según Alberto Huiman, especialista en residuos sólidos, en este caso hubo varias instituciones de la sociedad civil, universidades, estudiantes universitarios que contribuyeron a que no

se tergiversa el mensaje en sí de lo que significaba tener una ley de este tipo (Entrevista a Huiman, 2023).

“Se hacen una serie de eventos. Yo recuerdo que en 2018 tuvimos un evento en la Facultad de Derecho (en la Pontificia Universidad Católica del Perú) para tratar el problema de la gestión de residuos sólidos y el problema del plástico. Entonces, tú ya no le estás hablando únicamente a ingenieros ambientales, le estás hablando a abogados. Se invita a la Facultad de Economía, se invita a la Facultad de Medicina de diversas universidades, invitan a otras facultades que pueden parecer ajenas, pero ya no es un secreto, ya no es entre unos pocos, ya no es entre los ambientalistas. Es un tema de sociedad, es un tema del universo de estudiantes que forman parte de una universidad y que van a replicar esa información. Entonces, contra eso no podían luchar las empresas. Era muy difícil” (Entrevista a Huiman, 2023).

El involucramiento de diversos actores como estudiantes y profesores de diversas universidades amplió el alcance y la legitimidad de la demanda de regulación. La participación de abogados y economistas en la discusión mostró que ya no se trataba de un tema exclusivo de ingenieros ambientales. Este mayor tamaño de coalición y diversidad de actores involucrados generó una mayor presión a los funcionarios públicos, y, por tanto, mayor capacidad de influencia en el avance de la regulación del plástico.

“Tienes al MINAM comprometido, tienes despachos comprometidos, entre ellos el de la presidencia de la comisión, y tendía más a generar apoyo político porque en ese ínterin, más bancadas ya iban sacando su propio proyecto, que le daban una vuelta pero que eran parecidas. Dentro de la lógica parlamentaria, cuando ves que un tema genera muchos proyectos de ley, ese es un buen síntoma de que el tema pega y que se va aprobar” (Entrevista a Ponce, 2023).

Así, Ponce, asesor del congresista Alberto de Belaúnde durante el periodo de estudio, señala la importancia de contar con el compromiso de diversos despachos y la presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, así como el apoyo político demostrado por la presentación de múltiples proyectos de ley relacionados con un mismo tema. Esta situación muestra la relevancia y el impacto que puede generar la opinión pública y la presión de diversos sectores para lograr la aprobación de políticas públicas, como la regulación del plástico de un solo uso

Entre las organizaciones ambientales que ayudaron en la promoción de la regulación del plástico y brindaron, en algunos casos, soporte técnico se encuentra Oceana, SPDA, Ciudad Saludable y ONG VIDA. De entre todas estas, diversos entrevistados concluyen que Oceana fue uno de los principales protagonistas en el debate, sobre todo en lo referente a lo que es la participación de la sociedad civil.

“Nosotros empezamos desde prácticamente el inicio del proceso legislativo. Nosotros le brindamos apoyo técnico al congresista De Belaunde en ese momento. Habíamos identificado la problemática de la contaminación plástica, especialmente en los impactos que tiene en los océanos, y gracias a eso pudimos contactarnos con él para presentarle la problemática y ver si tenía interés en trabajar alguna propuesta legislativa al respecto. La respuesta fue positiva, así que a partir de ahí le brindamos apoyo técnico con el apoyo de Oceana y así se hizo” (Entrevista a Heck, 2023).

De esta manera, Heck explica como Oceana brindó apoyo técnico al congresista De Belaunde para trabajar una propuesta legislativa que abordaría la problemática de contaminación plástica en los océanos. Este es un ejemplo de cómo las organizaciones de la sociedad civil lograron influir en la política pública a través de la colaboración con actores políticos. El trabajo conjunto para llevar la propuesta legislativa aportó al debate que se estaba desarrollando. Ya había en ese entonces un proyecto presentado por el congresista Marco Arana, pero que estaba muy enfocado en la regulación de las bolsas plásticas. Hasta ese momento, lo que se venía discutiendo era qué hacer con las bolsas plásticas, y “el proyecto del congresista De Belaunde fue el primero que amplió la discusión con la inclusión de regular el consumo de plásticos de un solo uso, que iban mucho más allá de las bolsas plásticas” (Entrevista a Heck, 2023).

Además, Oceana no solamente se centró en brindar apoyo técnico a la propuesta legislativa del entonces congresista De Belaunde, sino que también tuvo una participación activa en diversos medios de comunicación presentando la problemática y la necesidad de la regulación del plástico de un solo uso.

“Creo que fue un esfuerzo bastante completo e integral. Efectivamente, realizamos varias entrevistas en medios de comunicación una vez que el tema calentó en el congreso. Pero lo principal, creo que fue buscar alianzas con otras organizaciones, tanto de sociedad civil como también entidades públicas, hacer mancha por decirlo de

alguna forma para alinear mensajes ante la ciudadanía, para que no sea confuso, sino simplificar y alinear mensajes” (Entrevista a Heck, 2023).

De esta forma, la estrategia de comunicación desarrollada para promover la ley también buscó establecer alianzas con otras organizaciones y entidades públicas para alinear los mensajes dirigidos a la ciudadanía, simplificar la información y de esta forma lograr una mayor sensibilización y apoyo de la sociedad civil.

A las diversas campañas que surgieron durante este periodo se sumaron los supermercados, quienes se verían beneficiados con un ingreso adicional a través del cobro e impuesto por el uso de bolsas, que se va incrementando con el tiempo.

"Ahora ellos no van a gastar un sol sesenta, van a recibir un sol sesenta y el siguiente año tres soles veinte, y el siguiente año seis soles cuarenta, o sea, va subiendo. Entonces, definitivamente a ellos les convenía que se sume la ley porque ahora iban a tener un ingreso adicional que no esperaban y que les cayó del cielo" (Entrevista a Huiman, 2023).

“Algunos supermercados nos han invitado a conversar para que les expliquemos. Yo creo que por ese lado no eran opositores, sino más bien es como quiero entender, qué cosa es lo que se viene para poder adecuarme. Y lo veían, creo, incluso hasta como una oportunidad de marketing y de posicionarse como 'nosotros somos un supermercado verde, puedes venir a consumir que con nuestros productos no vas a contaminar', y tal. Entonces, creo que también lo han visto por ahí como una oportunidad, justamente porque el tema se había puesto de moda y todos sacaron sus bolsas reusables” (Entrevista a Heck, 2023).

De esta manera, la ley significó también una oportunidad económica que no fue desaprovechada por los supermercados, quienes recibieron un impacto económico positivo mientras se iba fomentando la reducción del plástico de un solo uso. Estos vieron la oportunidad de adaptarse a los cambios que vendrían con la normativa y, al mismo tiempo, comenzaron a promocionarse como empresas ecoamigables.

Según Carmen Heck, directora de Políticas de Oceana, se logró un consenso sobre la gravedad del problema ambiental que representaba la contaminación plástica. Además, Heck señala que “en el Perú no son solo las organizaciones ambientales las que están a favor de esta ley. Empresas, grandes y pequeñas como

supermercados, cadenas de comidas y restaurantes, se han sumado a esta iniciativa” (Ñiquen, 2018).

Según Bruno Monteferri, director de Gobernanza Marina y Conservamos por Naturaleza de la SPDA, la organización a la que forma parte desarrolló la campaña nacional de limpieza de playas “Hazla por tu playa”. Esta campaña buscó generar información de conciencia ciudadana para entender cuáles son los principales objetos de un solo uso que estaban en el Perú (Entrevista a Monteferri, 2023). Para que de esta manera puedan plantear cuáles eran los objetos que debían ser restringidos o prohibidos, que alternativas tomar y de qué manera realizarla.

“Hubo una estrategia de largo plazo desde nuestro lado, que consistía en generar una masa crítica de personas comprometidas con un tema a través de la limpieza de playas. Nunca pensamos que la limpieza de playas fuera una solución en sí misma, pero sí la consideramos como un medio de educación ambiental y de involucramiento. En este caso, es un buen ejemplo de la importancia de vincular a la sociedad en acciones concretas para obtener su respaldo cuando se presente un proyecto de ley” (Entrevista a Monteferri, 2023).

Luego de generar información, revisar la legislación en otros países para ver como se había hecho, se procedió a buscar alianzas con el Congreso y el Ministerio del Ambiente para trabajar en un proyecto de ley. Además, se entabló un diálogo y colaboración con la industria plástica para abordar sus inquietudes y riesgos.

También, Monteferri señala que fue muy importante tener conversaciones con la industria. No querían que esto se viera como una imposición restrictiva absoluta (Entrevista a Monteferri, 2023). De esa manera, se planteó que sea un avance progresivo. La idea era avanzar paso por paso, con tiempos que permitan a la industria organizarse y poder hacer la transición.

“Entonces, se planteó una política que entraba por fases, y en todo momento se conversó con la Sociedad Nacional de Industria de sus puntos de vista, con la misma Pamolsa, que eran los que trabajaban con el tema del tecnopor. También se buscó entender cuáles son sus inquietudes y riesgos, para no plantear una norma que simplemente vaya a quebrar la industria y genere plásticos de un solo uso en la informalidad” (Entrevista a Monteferri, 2023).

De esta manera, por parte de la SPDA, se reconoció la importancia de mantener conversaciones con la industria a fin de evitar que la regulación se percibiera como una imposición restrictiva absoluta en el sector empresarial. Por ello, se planteó un enfoque progresivo, que brinde suficiente tiempo a la adecuación de la industria.

El proceso de creación de la ley que regula el uso de plásticos de un solo uso en Perú ha sido destacado por Crisólogo Cáceres, presidente de la Asociación Peruana de Consumidores, como un ejemplo de transparencia y participación de todos los actores involucrados. Ha subrayado la importancia de seguir un proceso transparente en la elaboración de leyes, uno en el cual se invite a participar a todas las partes interesadas y donde prevalezca el criterio técnico y científico sobre cómo abordar un problema (Entrevista a Cáceres, 2023). Cáceres también ha señalado un problema común en la elaboración de leyes, que es la falta de legitimidad. Muchas veces, las leyes se crean sin la debida participación y debate público, lo que puede reducir su legitimidad y aceptación por parte de la sociedad (Entrevista a Cáceres, 2023). En contraste, el proceso seguido para esta ley en Perú ha sido visto como un modelo de cómo debería llevarse a cabo la formulación de leyes.

### 3.2.2 El respaldo institucional del Ministerio del Ambiente.

El tema de regular el uso del plástico ha sido un asunto importante en la agenda del Ministerio del Ambiente en los últimos años. Sin embargo, la decisión de iniciar este proceso no se tomó hasta el año 2017. En el 2013, a pesar de que surgieron iniciativas legislativas al respecto, el Ministerio del Ambiente no lideraba el tema. Si bien el entonces ministro, Manuel Pulgar Vidal, sentó las bases necesarias que requería la institución, no se tocó el tema de regular el plástico como un tema importante en la agenda (Entrevista a Huiman, 2023). En julio del 2016, Elsa Galarza es nombrada ministra del Ambiente. La ministra desde el principio brindó un apoyo al proyecto de regular plástico:

“Al final, todo empieza por la ministra y, en este caso, por el lado del Ministerio no hubo obstáculos, porque estábamos todos convencidos de que eso era lo que había que hacer desde la ministra. O sea, que prácticamente no tuve nada que hacer para convencer a la ministra. Desde el Ministerio cayó como algo natural, como consecuencia de los debates, y ya teníamos en propósito la Ley General de Residuos Sólidos del año 2016” (Entrevista a Alegre, 2023).

La figura del liderazgo y compromiso de la ministra se presenta como fundamental para el avance de la regulación del plástico. No obstante, en el año 2018, se producen cambios e ingresa Fabiola Muñoz como ministra del Ambiente. Según el entonces viceministro de Gestión Ambiental, Marcos Alegre, el tema de regular en agenda ya se había avanzado significativamente y se mantuvo en agenda a pesar de la transición. La entonces ministra Fabiola Muñoz empezó a tomar un rol fundamental al continuar promoviendo la aprobación de la mencionada regulación en diversos espacios como foros, comisiones, conferencias, mesas de trabajo, etc.

"Quién tuvo un rol muy especial fue la ministra Fabiola Muñoz, ella se comió el pleito. Y había una funcionaria muy buena. Ella era la directora de calidad ambiental, Giuliana Becerra, ella fue una de las que estuvo en constante lucha con los despachos, siendo la cara del MINAM en este tema" (Entrevista a Ponce, 2023).

"Ha sido importante que el problema público haya estado bien posicionado en la agenda, que haya habido una autoridad del ejecutivo que haya sido la vocera principal de frente al congreso" (Entrevista a Heck, 2023).

De esta forma, se demuestra que no solo la ministra, sino también el Ministerio del Ambiente, tuvo un rol muy importante en el desarrollo técnico y sensibilización del tema. Además, el entonces viceministro Marcos Alegre señala que Fabiola Muñoz días previos a la aprobación, hizo un recorrido por todo el congreso hasta el último minuto para buscar consenso entre los congresistas y bancadas (Entrevista a Alegre, 2023).

De esta forma, se sostiene que el tema sobre la regulación del plástico entró con la gestión de la ministra del Ambiente Elsa Galarza (2016-2018) y luego siguió el proceso con la gestión de Fabiola Muñoz (2018-2019). Los estilos de liderazgo eran bastantes diferentes. Mientras que Elsa Galarza mostraba una postura más técnica con diálogo al equipo técnico, Fabiola Muñoz se presentaba con una posición más política y con mayor diálogo hacia las autoridades (Entrevista a Diaz, 2023).

"Con Fabiola no se dieron espacios donde ella pide escuchar al equipo técnico, principalmente se hacía a través de las autoridades, y sí, la he visto bastante política. Eso sí, tenía un discurso bastante sólido y con bastante llegada, pero no había la misma cercanía con el equipo técnico que en el caso de Elsa" (Entrevista a Diaz, 2023).

Dentro del MINAM había varios temas por trabajar, pero el caso de regular el plástico de un solo uso no tenía una clara prioridad. Según Fabiola Muñoz, ex ministra del Ambiente, fue en su gestión donde le dieron prioridad al tema del plástico.

“Porque cuando empezamos a mirar los temas que queríamos priorizar, el tema de residuos salió a la luz. Originalmente, por ejemplo, yo pensaba en el tema de la priorización de la segregación en fuente y el trabajo por residuos orgánicos, pero no éramos conscientes y de hecho así queríamos que fuera, poder conectarnos con la gente. O sea, queríamos algo que nos permitiera como ministerio conectarnos con la gente y ahí fue muy valioso el insumo de nuestro equipo de comunicaciones, por ejemplo, el equipo de Educación Ambiental [...] y la viceministra [...] planteó: ‘Oye, si hay un tema que la gente quiere, es un tema de poder participar y las empresas y los jóvenes y todo el mundo quiere poder hacer algo, poder participar’. Y entonces ahí nos dimos cuenta de que este tema del plástico de un solo uso y las bolsas en particular era algo en lo que realmente podíamos hacer que la gente participe” (Entrevista a Muñoz, 2023).

Se hizo evidente que el tema del plástico de un solo uso y las bolsas en particular ofrecían una oportunidad para involucrar a la población y permitirles participar activamente. Al identificar un tema que capturara el interés y la participación de las personas, el ministerio pudo haber esperado un impacto significativo en la concientización y la acción colectiva. El Ministerio del Ambiente había respondido de manera formal anteriormente, pero no era un tema prioritario en su agenda. Entonces, la gestión de Fabiola Muñoz decidió posicionarlo como un tema prioritario en la agenda (Entrevista a Muñoz, 2023). Además, existía un alto interés a nivel internacional que se estaba gestando frente a la necesidad de regular el plástico (Entrevista a Diaz, 2023). Asimismo, la decisión de priorizar la regulación del plástico en la agenda tuvo el respaldo del presidente de la República Martín Vizcarra, quien incluso mencionó el tema en su Mensaje a la Nación, y del consejo de ministros durante ese periodo.

“Yo hice lo que hice en el Ministerio porque tenía el respaldo del presidente, por ejemplo, para tomar estas decisiones tuve un consejo de ministros comprometido (...). En todos los sectores estaban dispuestos a apoyar porque teníamos un diálogo abierto con las organizaciones no gubernamentales, con el sector empresarial, con los jóvenes, o sea, para nosotros el Ministerio tenía que ser un Ministerio de puertas abiertas y nosotros salimos a buscarlos, no estuvimos esperando simplemente que vengan a buscarnos” (Entrevista a Muñoz, 2023).

El enfoque adoptado por el Ministerio del Ambiente fue proactivo, saliendo a buscar la participación de estos actores en lugar de esperar a que se acercaran. Esta postura reflejó un compromiso mayor respecto al tema en comparación a gestiones anteriores, dado que normalmente los ministros y ministras no hacen este tipo de incidencia (Entrevista a Muñoz, 2023). Al involucrar a una amplia gama de sectores y escuchar diversas perspectivas, el Ministerio pudo generar consenso y obtener un mayor respaldo por diversas organizaciones.

“El MINAM ejerció un liderazgo superpositivo. Había gente preparada en el MINAM, menos mal en esa gestión, así que ahí no hubo ningún problema. Fue bastante alineado el trabajo con MINAM. Cuando ya llegó la propuesta al Congreso, articularon bien con los diferentes partidos.” (Entrevista a Monteferri, 2023).

Entre los sectores con los que se buscó lograr consenso y diálogo fue con la industria de plásticos. El contacto de los gremios de la industria plástica con el MINAM empezó a raíz de la ley porque antes de eso era prácticamente inexistente (Entrevista a Sarco, 2023). La imagen que tenían tanto el Ejecutivo como el Legislativo de la industria peruana era que al industrial solo le importa generar dinero, su rentabilidad, y no le importa si al hacerlo ocasiona daños al medio ambiente, la salud, etcétera. Sin embargo, en el proceso de debate sobre la regulación fue cambiando.

“Esto fue la imagen inicial que ellos tenían de nosotros, pero a lo largo de estos meses de reuniones constantes, mesas de trabajo, creo que logramos cambiar esa imagen equivocada que tenían de la industria peruana a una en la que efectivamente buscamos trabajar de la mano para solucionar los problemas. Que la industria es necesaria porque finalmente se genera trabajo y se genera valor para la economía, pero claro que tiene que ser una industria responsable” (Entrevista a Sarco, 2023).

La ministra del Ambiente de ese momento expresó que le permitió comprender mejor los desafíos y perspectivas del sector empresarial, incluyendo a los pequeños empresarios. A través del diálogo y la negociación, fue posible llegar a acuerdos con actores que tenían diferentes puntos de vista y objetivos.

“Fue una experiencia súper positiva porque pude entender mejor al sector empresarial y los desafíos que enfrentaban, incluso a los pequeños empresarios. Además, fue posible generar un acuerdo con otros actores que no necesariamente compartían la misma perspectiva o puntos de vista que yo” (Entrevista a Muñoz, 2023).

Por otra parte, el respaldo institucional del Ministerio del Ambiente no solamente se basó en la búsqueda de consenso con los sectores involucrados, sino también a través de campañas comunicacionales que logren concientizar sobre el problema ambiental. En alianza con diversos actores, el MINAM emprendió diversas campañas como “Menos Plástico Más Vida” y “No quiero esto en mi ceviche”.

La campaña #MenosPlásticoMásVida inició el 5 de junio del 2018 coincidiendo con el Día Mundial del Medio Ambiente. Esta campaña se enfocó primordialmente en concientizar a la población sobre la importancia de la reducción del uso de plástico de un solo uso. A esta campaña se sumaron varias organizaciones como Ciudad Saludable, la cual participó en Lima y en Iquitos con el objetivo de reforzar la comunicación del MINAM a través de actividades informativas y divertidas<sup>35</sup>. Asimismo, se encargó del desarrollo de recursos y herramientas creativas que sirvieron como apoyo en la campaña. De igual manera, Clima de Cambios PUCP, participó en la campaña a través de “entrevistas a especialistas, generación de artículos y material multimedia, y la organización de concursos y actividades para sensibilizar sobre cómo el uso de plásticos afecta al medio ambiente”<sup>36</sup>.

Además, se sumaron grandes tiendas comerciales como Tottus, Wong, Metro y Sodimac con el fin de generar conciencia en sus clientes, promoviendo el uso responsable del plástico para cuidar el medioambiente<sup>37</sup> (MINAM, 2018). La ministra Fabiola Muñoz participó en las campañas recorriendo los diversos centros de abastos para promover el consumo de productos alternativos al plástico. En su recorrido hizo un llamado a los gobiernos locales y regionales a unirse a la campaña y promover la reducción del plástico de un solo uso<sup>38</sup>. Esta campaña tuvo tanto alcance que logró la participación de diversos negocios e instituciones educativas públicas y privadas.

---

<sup>35</sup> Ciudad Saludable (2018). Menos Plástico Más Vida una campaña que promete. <https://bit.ly/41IPFky>

<sup>36</sup> Clima de Cambios PUCP (2018). Menos plástico, más vida. <https://bit.ly/44A5pU5>

<sup>37</sup> MINAM (2018). Tottus, Wong, Metro y Sodimac se suman a Campaña #MenosPlásticoMásVida del Ministerio del Ambiente. <https://bit.ly/3M7I3Of>

<sup>38</sup> MINAM (2018). Ministra del Ambiente concientiza a comerciantes y ciudadanía del distrito de Magdalena del Mar para reducir el uso innecesario del plástico. <https://bit.ly/3NSLhqo>

Tabla 6: Negocios que se sumaron a la campaña #MenosPlásticoMásVida

Restaurante/Tienda	Medidas Ambientales
Antica Pizzeria	No utilizan cañitas de plástico
Barra chalaca	No utilizan cañitas ni tecnopor
Bonlé – Gloria	Promueven el uso de envases reutilizables para la compra de sus productos
El Bigote Coffee	No usan tecnopor. Tienen envases de yuca, fécula de maíz y bioplástico. Sorbetes de metal y de fécula de maíz
El Rey de los Jugos	No utilizan cañitas
Fridays	No usan cañitas
Jockey Plaza	Ya no ofrecen cañitas en su Food Court
Kilimanjaro	Utilizan vasos y cañitas biodegradables
La Mar	No utilizan cañitas ni tecnopor
Madam Tusam	No utilizan cañitas de plástico ni tecnopor
Makro	No entregan bolsas de plástico
Metro	Venden bolsas reutilizables
Nanka	Ya no utilizan cañitas de plástico
Panchita	No utilizan cañitas ni tecnopor
Papachos	No utilizan cañitas ni tecnopor
Plaza VEA	Venden bolsas reutilizables
Tanta	No utilizan cañitas ni tecnopor
Tiendas Paris	Implementó la campaña #SinBolsaPorFavor
Tottus	Utilizan bolsas biodegradables
Vivanda	Instalación de Ecocajas para los clientes con bolsas reutilizables
Unique	Han reducido el uso de bolsas de plástico
Wong	No usan tecnopor

Fuente: Elaboración propia a partir de la página web de la campaña #MenosPlásticoMásVida<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Campaña #MenosPlásticoMásVida. <https://bit.ly/3LL8QP1>

Tabla 7: Instituciones públicas y privadas que se sumaron a la campaña #MenosPlásticoMásVida

Institución	Artículos de plástico prohibidos
Municipalidad de Magdalena del Mar	Sorbetes
Pontificia Universidad Católica del Perú	Tecnopor y sorbetes
Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa	Bolsas, sorbetes, tecnopor y botellas de plástico de un solo uso
Universidad Nacional Agraria La Molina	Iniciativas para reducir sorbetes y tecnopor
Universidad Pacífico	Sorbetes

Fuente: Elaboración propia a partir de la página web de la campaña #MenosPlásticoMásVida.

Por otra parte, el 30 de octubre del 2022, se presentó la iniciativa “No quiero esto en mi ceviche” impulsada por el MINAM y Oceana. Esta iniciativa buscó enfocar la atención sobre la contaminación producto de microplásticos en el mar y la fauna marina. Al respecto, la ministra del Ambiente, Fabiola Muñoz sostuvo que “muchos de los residuos que llegan al mar son plástico, los cuales no se disponen adecuadamente y solo se han utilizado una sola vez. Por ello, nuestro llamado a la población para que decida no usar este tipo de material”<sup>40</sup>. Esta iniciativa contó con la participación de reconocidos chefs peruanos como Mitsuharu Tsumura, de Maido; Israel Laura, de Kañete; Arlette Euler, de Matria; Marilú Madueño, de La Huaca Pucllana; Ronald Abad, de Las Barras de Ronald; Mayra Flores, de Shizen; y Betsi Albornoz, de El Populacho, entre otros. A través de las redes sociales de la campaña, se compartieron mensajes para concientizar sobre el uso del plástico en la gastronomía. Además, como parte de la campaña, se colocaron cerca de 2 mil saleros que contenían microplásticos en las mesas de diversos restaurantes y en los supermercados con mensajes sobre la necesidad de la regulación del plástico de un solo uso (ver gráfico 5).

<sup>40</sup> Ocena (2018). Lanzan campaña “No quiero esto en mi ceviche” que une a cocineros peruanos por la reducción del uso de plásticos en Perú. <https://bit.ly/3NQ1Oeo>

Gráfico 5: No quiero esto en mi ceviche



Fuente: MINAM

No obstante, el apoyo por parte del Ministerio del Ambiente no solo se basó en el soporte técnico y la búsqueda de sensibilización del tema en la opinión pública, sino que también realizó hechos concretos como el Decreto Supremo N° 013-2018-MINAM. Esta norma aprobó la reducción del plástico de un solo uso y se promovió el consumo responsable de este material en todas las entidades del Poder Ejecutivo. Era prácticamente todo lo que planteaba la propuesta de ley, pero aplicada en el sector público (Entrevista a Alegre).

### 3.3. La baja cohesión empresarial de la industria del plástico

Uno de los factores que permite entender el éxito o fracaso de los actores empresariales en el avance o retroceso de políticas públicas es el nivel de cohesión entre ellos. La cohesión resulta importante porque aumenta la capacidad de influencia que tienen estos actores sobre las decisiones políticas. Si los actores empresariales se encuentran divididos o carecen de cohesión, su capacidad de influencia se ve debilitada y pierde credibilidad frente a los políticos y la opinión pública. Asimismo, la falta de un consenso sobre una determinada política, como la regulación del plástico, puede limitar su capacidad de actuación como un frente común en el debate público.

En el caso del proceso de la aprobación de la ley que regula el plástico de un solo uso, el bajo nivel de cohesión de los actores empresariales habría limitado su capacidad de influencia, ya que no se logró formular una demanda unificada. Mientras que un sector de la industria se mostraba predispuesta a aceptar la regulación, otro se mostraba más renuente a aceptarla:

“El gremio no estaba alineado, estaba parcializado, tenías por un lado integrantes de la industria del plástico que, si estaban de acuerdo, dispuestos a consensuar, pero

había otra parte muy chiquita del tecnopor que estaba en contra. Eso ayudó a que no haya una presión por oposición como en otros temas. En el plástico encontramos una oposición parcializada, fragmentada, eso aportó a que no encontráramos tantos obstáculos políticos en el proceso de aprobación” (Entrevista a Contreras, 2023).

Por un lado, Eduardo Farah, presidente de Apiplast, indicó estar a favor del cobro por el uso de bolsas plásticas, pero no de algún tipo de prohibición. Además, Farah señaló que “en vez de ir hacia una prohibición, que está en contra de la Constitución, debemos ir hacia una regulación que permita desarrollar una cultura del reciclaje en el país” (El Comercio, 2018). Según Apiplast, la norma sería inconstitucional porque estaría violando la libertad de empresa y la libertad de comercio establecidas en la constitución política del Perú.

Por otro lado, Pamolsa, una de las principales productoras de poliestireno expandido, fue de las empresas más propositiva durante todo el proceso y mostraron su disposición a buscar una salida ordenada del mercado y pensar en una reconversión de su negocio (Entrevista a Heck, 2023). En octubre del 2018, Pamolsa señaló que comenzaría a fabricar envases biodegradables. La decisión que habría involucrado una inversión de US \$1,2 millones en nueva maquinaria formaría parte de un plan elaborado en el 2016 (Zurita, 2018). Es decir, la empresa ya tenía previsto dicha decisión mucho antes del debate iniciado por la ley de regulación del plástico. Sin embargo, no pensaron que el tema avanzaría tan rápido (Entrevista a Sarco, 2023).

Con la publicación de los primeros proyectos de ley sobre regular el plástico, la primera impresión de la industria fue de un fuerte rechazo. Según Enrique Sarco, jefe de Responsabilidad Social Empresarial de la empresa Pamolsa, estas iniciativas eran totalmente prohibitivas y no propositivas (Entrevista a Sarco, 2023). A pesar de ello, Sarco señala que nunca hubo negación del problema ambiental que sucedía por parte de la industria.

“En su momento, también nos dimos cuenta de que este era un tema popular en general. Era una época en la que constantemente salían en las noticias fotos de peces atrapados en productos plásticos, así como la imagen alarmante de una tortuguita con una cañita de plástico en la nariz. Es totalmente comprensible que esta situación de contaminación por plásticos deba cambiar” (Entrevista a Sarco, 2023).

Había situaciones en las cuales era posible adaptarse, como el caso de Pamolsa, y otras que no podían por la falta de capacidad y recursos para lograrlo. Según Alejandro Naveda, exdirector académico de Apiplast, en otras ocasiones, había casos de empresarios que señalaban que no estaban preparados para el cambio porque no sabían hacer otra cosa (Entrevista a Naveda, 2023). A esto se suma que la implementación de nuevas regulaciones y la necesidad de utilizar materiales y procesos diferentes pueden generar un desafío significativo para aquellos que no están preparados, llegando a percibirlo como una situación complicada y un cambio drástico.

“En el Perú, no existe una carrera específica de ingeniería de plásticos. Si deseas estudiar esto, tendrías que ir a otro país. La mayoría de las personas que trabajan en esta industria han aprendido mediante ensayo y error. Imagínate tener un panorama así. Has aprendido algo a través del ensayo y error durante un período de tiempo, y de repente te dicen que todo lo que has aprendido no te servirá. Tendrás que hacer las cosas de manera diferente, con un material diferente y un proceso diferente. Si eres una persona preparada, esto puede ser un reto y una oportunidad. Sin embargo, si no estás preparado, puede parecer como el infierno, como el Apocalipsis” (Entrevista a Naveda, 2023).

Además, la pequeña o micro empresa no tiene el poder económico para comprar nueva maquinaria, dado que la materia prima compostable y biodegradable es mucho más cara que la tradicional (Entrevista a Naveda, 2023). Las máquinas para fabricar envases de tecnopor (poliestireno expandido) son completamente diferentes a la que sirve para fabricar envases biodegradables. No es que solo cambia el material, cambia la maquinaria, cambian los procedimientos y también la formación del personal (Entrevista a Naveda, 2023).

Por otra parte, Marcos Alegre, viceministro de Gestión Ambiental en ese entonces, señala que hubo una oposición fuerte y radical en los fabricantes o comercializadores de las bolsas oxobiodegradables. El problema con las bolsas oxobiodegradables es que no se degradan, sino más bien se fragmentan en partes cada vez más pequeñas que terminan generando el problema de los microplásticos. Respecto a la industria del tecnopor, señala que después del debate tuvieron una posición resignada porque “ya era algo que no se veía tan bien y solo quería alargar en Perú lo más que podían” (Entrevista a Alegre, 2023).

Un factor que contribuyó a la falta de cohesión empresarial fue la falta de una estrategia unificada para responder a los cambios en la opinión pública. Según Alberto Huiman, especialista en residuos sólidos, hubo campañas publicitarias mal estructuradas en algunos medios y entrevistas de personas que podrían haber sido reconocidas desde el punto de vista empresarial, pero no desde el punto de vista académico (Entrevista a Huiman, 2023). Esto, según Huiman, afectó la capacidad de la industria para hablar sobre temas importantes como el bienestar, la calidad de vida y la sostenibilidad, dado que se sabía que esa persona estaba hablando detrás de un negocio. Según Carmen Heck, directora de políticas de Oceana, un sector de la industria del plástico simplemente salía a decir que los cambios eran una locura o que esa no era la solución, sin ningún sustento técnico detrás (Entrevista a Heck, 2023). Además, Heck sostiene que los argumentos iniciales de la industria no habrían estado informados sobre cómo se estaba desarrollando este tipo de políticas a nivel internacional.

Además de la falta de una estrategia unificada también estuvo evidente la falta de una oposición fuerte a las regulaciones que se han implementado en la industria del plástico. Según César Ponce, la oposición a las regulaciones de la industria del plástico no fue lo suficientemente fuerte y no se presentó una campaña organizada para oponerse a la regulación (Entrevista a Ponce, 2023). A diferencia de otras propuestas de materia ambiental como lo fue el debate sobre la firma del Acuerdo de Escazú, donde los opositores al acuerdo armaron una campaña en la que hacían parecer que aquellos que estaban a favor del acuerdo como “vende patria” o “traidores” (Servindi, 2021).

También, la falta de disponibilidad de información oportuna y preparada fue una debilidad que mostró el sector empresarial en un momento inicial. El impacto y la preocupación generados por las iniciativas legislativas condujeron a una posición inicial de oposición, buscando la anulación de la ley. Sin embargo, a medida que se avanzaba en el proceso, se fue comprendiendo la necesidad de encontrar un punto medio y adoptar una postura más propositiva.

“Tuvimos demoras porque en el momento que empezó toda esta discusión no teníamos la información lista. Entonces, era prepararla. No anticipamos esto. Tal vez eso nos tomó un poco de tiempo para poder prepararlo. De ahí sí, al comienzo pudimos

haber llegado también con una posición un poco más propositiva. Al principio estábamos realmente impactados y asustados también. Entonces, fue por eso que fuimos en contra de la ley buscando que se anule, cuando desde el comienzo pudimos haber buscado el punto medio. En el camino fue que ya empezamos a buscar el punto medio” (Entrevista a Sarco, 2023).

Otra debilidad identificada por parte de la industria plástica fue la falta de comunicación masiva, que habría dificultado la comprensión pública de su postura. Además, este sector se habría centrado en difundir aspectos técnicos en estos debates frente a aspectos que habrían sido más emocionales por parte de la otra posición.

“También nos faltó comunicación masiva para educar sobre la realidad. O sea, como te digo, esta ley está prohibiendo el 0.3% del problema cuando se prohíbe el tecnopor. Eso no va a solucionar realmente la problemática de residuos sólidos. Lo tuvimos tarde y no lo pudimos hacer masivo tampoco porque era un poco más complejo de explicar así nomás. Entonces, lo emocional le gana a lo técnico siempre, siempre. Y nosotros también íbamos con lo técnico no más, en vez de buscar cómo llevar a esas personas para que entiendan. Al final, empezamos a hacerlo, pero se veía muy tarde” (Entrevista a Sarco, 2023).

Esto mostraría que la comunicación efectiva no solo se basa en argumentos técnicos, sino también en la capacidad de conectar con las emociones de las personas, generando conciencia y compromiso. La estrategia por parte del sector del plástico centrada en lo técnico habría tenido mayor dificultad y complejidad frente a una comunicación que apuntaba a sensibilizar a la población.

Asimismo, a esta última se sumó otra debilidad, que fue el hecho de que ninguna de las otras empresas además de Pamolsa quiso defender a la industria de la potencial regulación con información y recursos.

“Contactamos también a la competencia en ese momento, diciéndoles: ‘Mira, está esta ley, unamos esfuerzos para generar información, unamos recursos para poder tener más alcance, más comunicación, etc. Nos va a afectar a todos’. Y es cierto que ninguna de las otras empresas quiso involucrarse en la lucha. Creo que fue porque sabían que nosotros íbamos a encargarnos de ello. Así que finalmente lo dejaron en nuestras manos, ya que éramos líderes en el mercado” (Entrevista a Sarco, 2023).

Si bien Pamolsa no habría logrado el apoyo de otras empresas, si la obtuvo de Apiplast y la Sociedad Nacional de Industrias, donde se les permitió comunicar directamente su posición y preocupaciones para que estos gremios salgan a la defensa (Entrevista a Sarco, 2023).

A esto se sumó el hecho de que se estaba construyendo una imagen negativa del sector. A los representantes de la SNI los grababan durante las comisiones donde exponían sus argumentos, pero seleccionaban una frase en particular y la sacaban de contexto para hacer un video con ella. Si decías algo como "el plástico no es malo", te presentaban únicamente esa frase sin incluir toda la explicación y fundamentos que la respaldaban (Entrevista a Sarco, 2023). De esta manera, mostraban al sector como el "malo" de la historia.

En la industria del plástico se evidenciaron dos posturas generales. Por un lado, había un grupo que reconocía la necesidad de un cambio y estaba dispuesto a adaptarse, pero solicitaba un tiempo adecuado para llevar a cabo la transición sin perjudicar a los comerciantes. Esta postura reflejó una disposición a encontrar un punto medio y una colaboración con otros actores involucrados. Por otro lado, existía otro grupo, aunque en menor medida, que buscaba frenar por completo la implementación de la ley, sin buscar compromisos ni considerar las preocupaciones de los demás actores. Esta divergencia de posturas demuestra la complejidad y los desafíos asociados con la regulación del plástico, donde se requiere equilibrar la necesidad de un cambio con los recursos y plazos realistas para la adaptación de la industria.

Asimismo, los supermercados que podrían haber sido un fuerte aliado de la industria del plástico no mostraron su apoyo. A pesar de la relación económica que existía en torno a las bolsas de plástico, los supermercados se enfocaron en promocionar la aprobación de la ley junto a la sociedad civil y el Ministerio del Ambiente. En parte, esta reacción es entendida por los beneficios económicos que traería la ley a los supermercados, dado que un costo que era asumido por el supermercado ahora era trasladado al consumidor.

### 3.4. Interés y agencia de actores políticos

Durante el proceso de discusión, se evidenciaron diversas posturas entre los congresistas, quienes representaban diferentes intereses y enfoques. Algunos mostraron dificultad para comprender la importancia técnica de abordar este problema, mientras que otros tenían intereses personales relacionados con negocios que utilizaban dichos insumos plásticos (Entrevista a Díaz, 2023). Además, se encontraron congresistas que no demostraban interés en el tema o que proponían medidas extremas, como la prohibición total del plástico. Bajo este contexto aparecieron diversos escenarios que permitieron posteriormente avanzar hacia los consensos para lograr la aprobación de la ley.

En primer lugar, cuando la preocupación parecía estar más orientada a intereses individuales o políticos que a una genuina preocupación por el medio ambiente. Frente a la situación que vendría con una posible regulación del plástico, la industria de este sector empezó a buscar puntos en común con distintos actores involucrados. Uno de ellos fue el Congreso, donde a pesar de explicar su postura y brindar información precisa, algunos congresistas y asesores habrían optado por continuar con sus proyectos de ley para obtener aprobación popular.

“Nos reunimos con varios congresistas y asesores para explicar la realidad, porque al leer los sustentos de los proyectos de ley, se decían cosas muy alejadas de la realidad, información muy falsa. Nos recibían, nos escuchaban y decían: ‘Okay, tienes razón, pero igual voy a continuar con mi proyecto porque también es algo que los congresistas les da aprobación’. Eso fue un poco triste también, ver cómo es la realidad, ¿no? De los proyectos que a veces no buscan realmente el beneficio para la población, sino el beneficio personal y la aprobación popular” (Entrevista a Sarco, 2023).

Este panorama plantea una preocupación sobre la prioridad real de los proyectos legislativos y su impacto en beneficio de la población. Pues, se habría presentado, en el caso de algunos congresistas, una preocupación más que todo orientada a intereses individuales o políticos en lugar de una preocupación real por el medio ambiente. Se plantea que se estaría tratando de un cálculo racional de los réditos políticos para la imagen del Congreso.

“No era que no supieran o que no hubiéramos podido hacerles entender o mostrar la realidad, pero también sabían que la aprobación en ese momento del Congreso estaba

alrededor del ocho-diez por ciento, y que este proyecto, sin duda, iba a mejorar esos índices de aprobación” (Entrevista a Sarco, 2023).

En efecto, el Congreso de la República durante el 2018 atravesaba altos niveles de desaprobación. Según IPSOS, durante el 2018, el nivel de desaprobación del Congreso de la República llegó a un pico de 83 % de desaprobación en septiembre<sup>41</sup>. Otras encuestadoras como CPI también señalaban altos niveles de desaprobación con un pico de 97.2 % de desaprobación en agosto del mismo año<sup>42</sup>. De tal manera, la alta desaprobación del Congreso también pudo haber llevado a algunos legisladores a buscar iniciativas que fueran bien recibidas por la población, como la regulación de los plásticos, como una forma de mejorar su imagen y responder a las demandas ciudadanas. Por lo cual, el contexto de desaprobación hacia el Congreso de la República en el 2018 podría haber influido en el proceso de aprobación de la regulación de los plásticos, ya que la aprobación de esta medida podría haber sido vista como una respuesta a las preocupaciones y demandas de la población.

Asimismo, se menciona que se habrían encontrado propuestas que eran copias directas de legislaciones de otros países, sin realizar las adaptaciones necesarias para ajustarse a la realidad peruana. Por ejemplo, se señala un proyecto que buscaba prohibir el "plumavit", término utilizado en Chile<sup>43</sup>, en lugar de utilizar la denominación local correcta, que es "poliestireno expandido". Estas situaciones, según el jefe de Responsabilidad Social Empresarial de Pamolsa, revelarían una falta de análisis y compromiso en la elaboración de las propuestas legislativas, así como una intención de subirse a la ola de una tendencia sin tener en cuenta la idoneidad y efectividad de las medidas propuestas (Entrevista a Sarco, 2023).

“Veías cosas escandalosas, o sea, había proyectos que eran copia de otros países y que no habían cambiado nada, nada. O sea, por ejemplo, para prohibir el tecnopor, el proyecto decía prohibir el plumavit y tecnopor, como acá se le conoce, que en realidad es una marca, no es el material. Y plumavit es como se le dice en Uruguay (...) no cambiaron ni eso, y ahí te das cuenta de que era una copia y pega de otro proyecto de ley que solo buscaban meterse a la ola” (Entrevista a Sarco, 2023).

---

<sup>41</sup> Ipsos. (2020). Informe de opinión. <https://bit.ly/3Zp07sf>

<sup>42</sup> CPI (2018). Los siete primeros meses del Gobierno del presidente Martín Vizcarra. <https://bit.ly/3Zf9gUj>

<sup>43</sup> Polyfex (2018). Los diferentes nombres del poliestireno expandido. <https://acortar.link/cDj14z>

Un segundo escenario, la falta de apertura por parte de algunos congresistas para reconsiderar su posición o brindar espacios de diálogo. Una gran limitante que se tenía con el legislativo era que no estaban abiertos a cambiar su posición o buscar consensos en una etapa inicial. A la industria los escuchaban y entendían, pero algunos congresistas ya tenían una postura cerrada y no estaban dispuestos a cambiarla.

“Encontramos congresistas que simplemente no querían escuchar a la industria. Con Arana, por ejemplo, siempre tuvo una posición cerrada, nunca nos dio espacio para conversar y presentarle el otro punto de vista, ni siquiera los errores de su sustento de su proyecto de ley que tomaba fuentes que, en verdad, me entristeció mucho a mí este proceso. Porque tú veías las fuentes que utilizaban en su proyecto de ley y era una fuente, no sé, Pepito punto blogspot.com. O sea, no eran páginas confiables, era cualquier persona que puede poner cualquier cosa en internet y crear un artículo corto” (Entrevista a Sarco, 2023).

La falta de disposición de algunos congresistas para escuchar y considerar los puntos de vista de la industria fue un obstáculo significativo en el proceso de regulación del plástico. Se menciona el caso específico del congresista Arana, quien habría mostrado una postura cerrada sin brindar la oportunidad de entablar un diálogo constructivo ni de presentar otro punto de vista.

El congresista Marco Arana Zegarra del partido Frente Amplio estuvo como presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso durante el año legislativo 2017-2018. Arana mostraba mucha dificultad para acercarse al sector privado. No tenía una buena relación con dicho sector, dado que él no quería discutir la posibilidad de llegar a un término medio (Entrevista a Muñoz, 2023).

Marco Arana, presidente de la comisión, sometió a votación en junio del 2018, un predictamen que indicaba que dentro de un período de 180 días (seis meses), se prohibiría la producción, venta y uso de bolsas delgadas que tengan un tamaño inferior a 30 cm<sup>2</sup> por cada lado<sup>44</sup> (Palmieri, 2018). Asimismo, se restringiría la entrada de bolsas, sorbetes y recipientes desechables de poliestireno expandido en las playas. También se requeriría que todas las botellas de plástico utilizadas para bebidas sean

---

<sup>44</sup> Idrogo (2018). Informe puntoedu sobre la regulación del uso del plástico. <https://acortar.link/KOiCA2>

fabricadas con al menos un 25% de material reciclado. Y en un lapso de tres años se instaría a los establecimientos comerciales a realizar una transición gradual sustituyendo las bolsas de plástico no reutilizables por bolsas reutilizables e implementar el cobro por la entrega de bolsas a los clientes. Además, a partir del bicentenario, se establecería la prohibición de fabricar bolsas, utensilios y vajilla de un solo uso hechos de plástico.

Según Bruno Monteferri, el alcance de la norma fue demasiado ambicioso, lo cual podría haber comprometido su efectividad (Palmieri, 2018). Se había abarcado mucho más de lo que la mayoría de los proyectos de ley habían propuesto individualmente. En el predictamen se proponía la prohibición de la importación, distribución y producción de diversos productos de plástico de un solo uso, sin considerar cómo respaldar o proporcionar alternativas a los comerciantes. Desde la SPDA, consideraron que el alcance de la norma debía ser progresivo para poder ofrecer alternativas en otros sectores y fomentar la adaptación a estas alternativas en toda la industria peruana (Palmieri, 2018).

El tercer escenario fue cuando se brindó un espacio más abierto al diálogo y la búsqueda de consenso con la industria. No fue hasta el 14 de agosto del 2018, donde entró el congresista de Frente Amplio, Wilber Rozas Beltrán como presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso, para el periodo 2018-2019. Con el congresista Rozas como presidente de la Comisión, se pudo lograr la apertura para llegar a un acuerdo con el sector privado y así lograr el proyecto de regular los plásticos.

“Creo que eso es algo que hay que reconocerles, porque si no hubiera habido esa apertura, no creo que hubiéramos llegado a un consenso como el que logramos. No los cinco años que pedía el sector privado ni los seis meses que pedía el congresista Arana, sino que llegamos a un acuerdo de tres años. Trabajamos juntos para que esto fuera posible” (Entrevista a Muñoz, 2023).

De esta forma, se encontró que el congresista Arana lideró la etapa inicial de la propuesta colocando el tema en el debate público, donde luego se sumaron nuevos actores para su promoción. No obstante, su posición mostró dificultades para el acercamiento con el sector industrial y la búsqueda de consenso. Con la entrada de Wilbert Rozas en la presidencia de la Comisión de Pueblos, se logró obtener un punto

medio entre las propuestas, teniendo en cuenta la afectación del sector industrial. Lo cual permitió en última instancia el avance del debate sobre la regulación del plástico. Sin embargo, resulta necesario comprender que también existían sectores de la industria aún reacios a cualquier tipo de regulación.

Finalmente, la búsqueda de consenso entre las diversas bancadas del Congreso. Por un lado, había congresistas que mostraban un genuino interés en el tema y tenían una motivación ambiental. Entre ellos se destacaban los congresistas de la Amazonía y del partido Morado, quienes llevaban consigo esta misión más centrada en el medio ambiente (Entrevista a Monteferri, 2023). Sin embargo, también se encontraban otros legisladores que se alineaban más con la industria y buscaban proteger sus propios intereses. A pesar de esta diversidad de posturas, el consenso en torno a la regulación del plástico era mayoritario (Entrevista a Monteferri, 2023). Era difícil que algún congresista, de manera individual, se opusiera a una corriente de intención respaldada por un consenso generalizado no solo a nivel del congreso y algunos sectores industriales, sino también por parte de la propia sociedad.

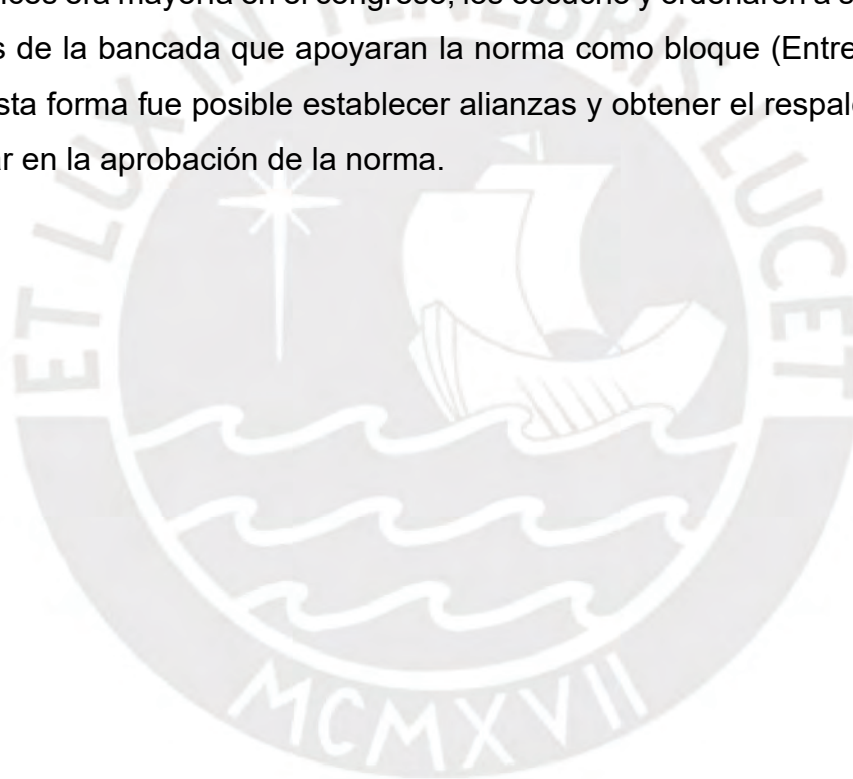
“Es un tema del cual todas las personas están hartas: el plástico. El hijo, el sobrino, y en general, al congresista le llega mucha presión por diferentes lados para que haga algo frente a este problema del plástico” (Entrevista a Monteferri, 2023).

Asimismo, en el proceso de persuasión y diálogo con los congresistas, se identificó un aspecto clave para captar su atención: el impacto en la salud humana. Cuando se explicaba que la problemática del plástico no solo tenía implicaciones ambientales, sino que también afectaba la salud pública y representaba un problema de salud para la ciudadanía más vulnerable, se lograba captar el interés de los parlamentarios y sus equipos técnicos (Entrevista a Diaz, 2023). De esta manera, el cuidado de la salud humana o “salud pública” se convirtió en un argumento crucial para respaldar la necesidad de tomar medidas en relación con el plástico de un solo uso. Esto fue reforzado con la campaña “No quiero esto en mi ceviche” que mostraba claramente que la contaminación de plástico en los mares tendría un impacto directo en los alimentos que consumimos.

En todo este proceso, se hizo evidente que cada persona tiene sus propios intereses. Sin embargo, cuando se lograba encontrar un punto de consenso o un interés mutuo, era posible avanzar tanto con los congresistas individualmente como

con los grupos que representaban (Entrevista a Diaz, 2023). En el caso de la regulación del plástico, el interés compartido que se encontró fue la salud pública y el bienestar del país. Al enfocarse en estos aspectos, se pudo establecer un terreno común para impulsar las medidas necesarias y alcanzar acuerdos que beneficiaran a la sociedad en su conjunto.

Además, resultó importante establecer conversaciones y explicar la importancia del tema a todas las bancadas, sin importar sus preferencias u opciones políticas. Esta aproximación abierta y sin exclusión por parte del MINAM permitía difundir la información relevante y fomentar la comprensión del problema en todas las esferas políticas (Entrevista a Diaz, 2023). Un momento clave fue cuando el fujimorismo, que en ese entonces era mayoría en el congreso, los escuchó y ordenaron a sus diferentes congresistas de la bancada que apoyaran la norma como bloque (Entrevista a Diaz, 2023). De esta forma fue posible establecer alianzas y obtener el respaldo necesario para avanzar en la aprobación de la norma.



## Conclusiones

El proceso de aprobación de la Ley N° 30884, que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables pasó por diversas etapas e involucró a diversos actores. Las numerosas iniciativas legislativas que se propusieron en el 2018 mostraron un notable contraste a los intentos anteriores, los cuales no obtuvieron la misma atención como sí lo tuvo durante este periodo. La problemática ambiental generada por el uso masivo e indiscriminado de plásticos desechables siempre estuvo presente, pero recién en el inicio del 2018 empezó a tener mayor resonancia, la cual fue aumentando con las diversas acciones que empezaron a promover las diferentes organizaciones a favor de la regulación. Estas iniciativas para regular el plástico incluían la prohibición de ciertos productos plásticos, como bolsas y envases de poliestireno expandido (popularmente conocido como “tecnopor”), así como el uso de alternativas más amigables con el medio ambiente. Estas apuntaban a promover la reducción del uso de plásticos desechables y fomentar prácticas más sostenibles, con el objetivo de proteger el medio ambiente, preservar la salud pública y promover un desarrollo más sostenible en el país.

Sin embargo, estas regulaciones fueron percibidas como una amenaza por parte de la industria del plástico. Aunque muchos en este sector eran conscientes del problema de la contaminación plástica, preferían considerar opciones como el reciclaje o la educación en lugar de optar por una prohibición. Esto se debía a que la transición hacia la producción de productos compostables o biodegradables requería grandes inversiones, las cuales no todas las empresas estaban en posición de realizar. Además, las inversiones ya realizadas en maquinarias para la producción de productos plásticos se perderían, ya que estas máquinas solo podían trabajar con plástico convencional y no con materiales compostables y biodegradables.

El proceso de debate y aprobación de la normativa que regula el uso del plástico de un solo uso generó controversia debido a los beneficios y consecuencias esperados como resultado de esta regulación. Por un lado, la normativa buscaba abordar parte de la contaminación causada por el uso excesivo de plásticos, los cuales representan un riesgo potencial para la biodiversidad, la economía y la salud. Por otro lado, las consecuencias de esta regulación afectarían principalmente a las industrias involucradas en el sector. La transición de la industria del plástico hacia la fabricación

de bolsas sustentables requeriría considerables gastos económicos y logísticos. Además, el sector dedicado a la producción de tecnopor sería especialmente afectado, ya que se prohibiría definitivamente la comercialización de sus productos.

El estudio del caso de la aprobación de la Ley de Plásticos ha permitido analizar bajo qué condiciones se logra la aprobación de políticas públicas con oposición empresarial. Una de las lecciones fundamentales extraídas de este análisis es que es posible adoptar medidas efectivas para abordar problemas ambientales, incluso en el contexto de presión por parte de sectores empresariales y políticas orientadas al mercado. Este depende de (i) la arena de competencia visible y la relevancia de regular el plástico de un solo uso a nivel internacional, con la difusión de políticas similares en otros países y la presión de organismos internacionales; (ii) el respaldo de diversos actores vinculados con la protección del medio ambiente, que incluyeron organizaciones ambientales y el respaldo institucional del Ministerio del Ambiente; (iii) la baja cohesión empresarial de la industria del plástico y (iv) el interés o agencia de los congresistas en el tema.

El estudio de caso sobre la aprobación de la ley que regula el plástico de un solo uso demuestra que el poder de los actores empresariales no es constante. Además, la presente investigación no se basó simplemente en enfocarse en las debilidades de la industria, sino en las acciones de diversos actores sociales para mantener el debate y lograr la aprobación de la ley. Los espacios de competencia invisibles, con poca o nula participación de una pluralidad de actores, otorgan mayor facilidad para que intereses empresariales puedan avanzar o continuar trabajando sin ningún tipo de regulación que les pueda afectar. El poder que cuentan los actores empresariales en el acceso a espacios de diálogo con autoridades políticas es sumamente mayor que al ciudadano de a pie.

No obstante, la aprobación de la ley del plástico de un solo uso ha demostrado que los espacios de debate para determinados temas de suma importancia son cada vez más accesibles para la población. En comparación a años anteriores, la población tiene mayor accesibilidad a información de todo, lo cual no permite que un solo punto de vista predomine, sino que haya una pluralidad de opiniones sobre diversos temas. Asimismo, la evolución de herramientas como las redes sociales para brindar sus opiniones respecto a las decisiones que se tomen permiten una mayor participación

en el debate de temas cruciales como el ambiente, y no simplemente dejarlo bajo la perspectiva de sectores ambientalistas versus empresas, sino que permite también la participación de la sociedad civil en su totalidad.

Este estudio proporciona importantes lecciones. En primer lugar, se reconoce que el Estado peruano no es un actor homogéneo con orientaciones políticas definidas (Tanaka 2010 y Dargent 2015), sino más bien una entidad compuesta por diversos actores con intereses y preferencias variables. Estos actores pueden entrar en conflicto o cooperación con otros grupos de interés de la sociedad en busca del avance de sus propias agendas de políticas públicas. Por lo tanto, comprender la interacción entre el Estado, la sociedad civil y los actores empresariales resulta necesaria para comprender los procesos de desarrollo de políticas públicas. Esta interacción dinámica y compleja juega un papel crucial en la formulación de políticas, ya que influye en la toma de decisiones, la negociación de intereses y la construcción de consensos. De esta manera, considerar esta interacción multidimensional permite comprender las tensiones, sinergias y oportunidades que surgen en la búsqueda de soluciones para abordar los desafíos ambientales en el Perú, más aún cuando involucran afectar intereses económicos en el proceso.

En segundo lugar, el presente estudio ha permitido examinar de cerca la importancia de los actores sociales y el respaldo institucional en el proceso de desarrollo de políticas públicas. El estudio evidencia cómo la participación activa de estos actores, junto con la capacidad de mantener la visibilidad del tema y aprovechar oportunidades estratégicas, contribuye al éxito en la promoción y aprobación de regulaciones importantes. Se reconoce que los actores sociales desempeñan un papel fundamental al ejercer influencia para contrarrestar el poder y la influencia empresarial, así como en el mantenimiento del tema en la agenda pública. Además, se destaca el respaldo institucional del Ministerio del Ambiente (MINAM), lo cual permitió un liderazgo conjunto con las organizaciones ambientales en la promoción de la regulación del plástico. En este sentido, se evidencia que no se trató simplemente de una lucha entre organizaciones ambientales y los intereses empresariales, sino que hubo una coalición con un respaldo institucional sólido.

En tercer lugar, la tesis ha permitido observar que el proceso de aprobación de políticas públicas no se limita únicamente a un debate técnico sobre la mejor

alternativa, sino que también implica una dimensión política significativa. La aprobación de la Ley de Plásticos no solo se basó en consideraciones ambientales, sino que también representó una oportunidad para obtener popularidad o réditos mediáticos en un contexto de baja aprobación del Congreso, tras la crisis política desencadenada por la salida del expresidente Pedro Pablo Kuczynski. Durante ese período de crisis, la confrontación entre el Ejecutivo y las fuerzas políticas opositoras generó un descontento generalizado en la población. En este contexto, la aprobación de una ley como la que regula el plástico de un solo uso parecía ser una oportunidad para mejorar los niveles de aprobación y ganar respaldo popular. Esta situación pone de manifiesto la importancia de considerar los factores políticos y el contexto social en el proceso de aprobación de políticas públicas, ya que estos pueden influir en la toma de decisiones y en la forma en que se abordan los problemas.

En cuarto lugar, la investigación proporciona una comprensión de los momentos en los cuales una política logra tener las condiciones adecuadas para su aprobación, en contraste con otros momentos en los que puede no lograrlo. Esto destaca la importancia de considerar no solo el contenido de una ley, sino también los factores externos que influyen en su proceso de aprobación. El caso de la regulación del plástico es ilustrativo de cómo ciertas políticas, a pesar de su relevancia, pueden no obtener éxito en determinados momentos. En este caso, la notable participación de la sociedad civil y la existencia de una voluntad política dentro del Ministerio del Ambiente emergen como los principales actores que promovieron y sensibilizaron sobre el tema a la ciudadanía y los congresistas, lo cual finalmente influyó significativamente en su aprobación.

Por otra parte, este estudio deja hallazgos adicionales. La Ley de Plásticos se presentó como un paso importante para reducir la cantidad de plástico que termina en los océanos y daña la vida marina, así como una oportunidad para fomentar una cultura de consumo más responsable y sostenible. Sin embargo, se evidencia la brecha existente entre la aprobación y la implementación de la ley, donde las limitaciones estructurales, como la informalidad, dificultan su efectividad. Asimismo, este caso demuestra que, a pesar de que las instituciones ambientales pueden ser débiles, la sociedad civil y los ciudadanos pueden presionar para lograr cambios positivos y sostenibles. De esta forma, la aprobación de esta ley también muestra que el desarrollo económico y la protección ambiental no tienen que ser necesariamente

mutuamente excluyentes, sino que pueden ser complementarios.

Además, las campañas emprendidas por el Ministerio del Ambiente (MINAM) y las organizaciones ambientalistas jugaron un papel clave al sensibilizar a los congresistas y a la ciudadanía sobre el impacto de la contaminación plástica y la necesidad de una regulación adecuada. En particular, el enfoque en aspectos sencillos y comprensibles, como el impacto del plástico en un plato icónico de la gastronomía peruana como el ceviche, logró generar una mayor receptividad por parte de la ciudadanía. Estas estrategias contribuyeron a motivar a la opinión pública hacia una postura más favorable en relación con la regulación.

De esta forma, el caso muestra la importancia de involucrar a diversos actores y utilizar estrategias de comunicación efectivas en la formulación de políticas públicas, lo cual puede ser clave para obtener el respaldo necesario y promover el cambio social en torno a temas ambientales. Asimismo, cada actor involucrado aportó desde su expertise y perspectiva, brindando evidencia científica, argumentos sólidos y propuestas concretas para sustentar la necesidad de la ley. Para lograr esto, resultó fundamental buscar el diálogo y el consenso con una amplia gama de actores, incluso a pesar de las diferencias ideológicas o políticas que pudieran existir entre ellos.

Finalmente, esta investigación se ha centrado en el proceso de aprobación de la Ley de Plásticos, lo que plantea líneas de investigación pendientes para futuros estudios. Una línea de investigación relevante es el análisis de la reglamentación e implementación de la ley, examinando el grado de cumplimiento y las variaciones en su aplicación. Es importante comprender cómo la ley ha afectado a cada sector y explorar los posibles beneficios obtenidos. Asimismo, es pertinente profundizar en el estudio del poder empresarial, no solo en términos de su influencia económica, sino también en su organización y acciones frente a políticas que puedan afectar sus intereses. Además, dado que la regulación del plástico no se limita al ámbito peruano, es necesario para futuras investigaciones realizar análisis comparativos de las regulaciones en América Latina. Considerando el contexto regional en el cual esta política se desarrolla, resulta relevante examinar cómo se origina en otros países y determinar si se dan condiciones similares a las del caso peruano. Estas investigaciones comparadas permitirían comprender mejor los factores que influyen en la aprobación y efectividad de las políticas de regulación del plástico en la región.

## Referencias Bibliográficas

Andina. (2018, 24 de julio). Perú asume la presidencia Pro Tempore de la Alianza del Pacífico. *Andina*. <https://bit.ly/3Llt2aV>

Asalde, C. (2018). *Regulación de bolsas plásticas de un solo uso en el Perú*. [Trabajo Académico, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13684>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y Social en América Latina*. Editorial Planeta.

Betsill, M. M., Hochstetler, K., & Stevis, D. (Eds.). (2006). *Palgrave advances in international environmental politics*. Palgrave Macmillan.

Ccoillo, M. y Huacles, J. (2021, 17 de octubre). El lobby del tecnopor en el Congreso. *Salud con lupa*. <https://bit.ly/3Ronlau>

Congreso de la República (2018, 8 de agosto). *Voz Ciudadana: Plásticos buen uso, reciclaje y cuidado medioambiental (07/08/018)* [Video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=Y\\_3Ro9ovLPI](https://www.youtube.com/watch?v=Y_3Ro9ovLPI)

Congreso de la República. (2018, 5 de diciembre). Diario de los debates.

Collier, D. (2011). *Understanding process tracing*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>

Comisión Europea (2018). Our Oceans, Seas and Coast.

Culpepper, P. (2021). *Quiet Politics in Tumultuous Times: Business Power, Populism, and Democracy*. Politics & Society.

Dargent, E. (2009). *Islas de eficiencia y reforma del Estado: El caso de los ministerios de Economía y Salud*. En Economía Y Sociedad.

Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.

Dargent, E. (2014). *Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú*. Revista de Ciencias Sociales.

Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: The experts running government*. Cambridge University Press.

Díaz, L. (2021). *Haciendo viable una política pública: Un análisis de los factores que permitieron la aprobación del Manual de Advertencias Publicitarias* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/180716>

Doucette, K. (2011, 25 de julio). *The Plastic Bag Wars*. RollingStone. <https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/the-plastic-bag-wars-243547/>

Durand, F. (2009). *El poder económico y sus relaciones con el Estado y la sociedad civil*. DESCO.

Fairfield, T. (2015). *Riqueza privada e ingresos públicos en América Latina. El poder empresarial y la política tributaria*. Cambridge University Press.

Farah, E. (2018, 22 de mayo). Es imposible vivir sin el plástico. *Plástico*, (4), 12. [https://issuu.com/cloud23x/docs/plastic\\_\\_4\\_web](https://issuu.com/cloud23x/docs/plastic__4_web)

Falkner, R. (2017). *Business power and conflict in international environmental politics*. Springer.

Fischer, M. (2014). *Coalition Structures and Policy Change in a Consensus Democracy*. Policy Studies Journal.

García, C. (2003). Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En M. Mollis (Comp.), *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (pp. 17-38). CLACSO.

Guevara, M. (2019) "Las bolsas plásticas". *La Industria*. [www.laindustria.pe/nota/9630-opinin-las-bolsas-plsticas-por-miguel-guevara](http://www.laindustria.pe/nota/9630-opinin-las-bolsas-plsticas-por-miguel-guevara)

Gutiérrez, M. (2020). *La Adhesión de Colombia en la OCDE: transformaciones internas y externas para su admisión* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Javeriano. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/50370>

Hayakawa, M. (2018). *La locura en los valores de la sociedad: explicando el policy change en la formulación de la política de salud mental en el Perú entre 2003 y 2016* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12434>

Heck, C. (2018, 11 de diciembre). *Perú ya tiene una ley para regular los plásticos de un solo uso. Oceana Perú*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=4Zxg9d0RuJA&lc=UgyjuEFhJxNjpX9wg7x4AaABAg>

Heck, C. (2018). *Plásticos: ¿Solución o problema?* Ponencia presentada en Foro Panel Por un Perú sin contaminación: Iniciativas para reducir el uso del plástico. Congreso de la República del Perú, Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Holland, A. C. (2017). *Forbearance as redistribution: The politics of informal welfare in Latin America*. Cambridge University Press.

24 Horas. (2018, 7 de diciembre). *Explican impacto económico en industria del plástico por ley de uso de bolsas* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=xT1VpGd4URI>

Houghton, J. (2004) *Global Warming: The Complete Briefing* (3.<sup>a</sup> ed.). Cambridge University Press.

Hojnacki, M. (1997). *Interest Groups' Decisions to Join Alliances or Work Alone*. American Journal of Political Science.

Hojnacki, M., Marchetti, K., Baumgartner, F., Berry, J., Kimball, D., y Leech, B. (2015). *Assessing business advantage in Washington lobbying*. Interest Groups & Advocacy.

Hurrell, A. y Kingsbury, B. (1992). *The International Politics of the Environment*. Oxford University Press.

Inter-American Development Bank. (2005). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. IADB.

Jaén, M., Esteve, P. y Banos, I. (2019). *Los futuros maestros ante el problema de la contaminación de los mares por plásticos y el consumo*. Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las Ciencias. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/920/92056790003/92056790003.pdf>

Keck, M. y Sikkink, K. (1998). *Activists Beyond Borders. Transnational Activist Networks in International Politics*. Cornell University Press.

La República. (2018, 22 de mayo). Fujimoristas impiden que se apruebe dictamen sobre plásticos. <https://acortar.link/9PCaoc>

La República. (2019, 1 de agosto). Cuando Fuerza Popular dilató la aprobación de la Ley de Plásticos. <https://bit.ly/3sOq4VP>

Macera, D. (2018, 8 de noviembre). Impuestos al plástico: Así marcha el proyecto en el Congreso. *El Comercio*. <https://bit.ly/3sWeecr>

Mahoney, C. (2007). *Networking vs. Allying: The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU*. Journal of European Public Policy.

Martinón, R. (2007). *La incorporación de las ideas al análisis de políticas públicas en el marco de las coaliciones promotoras*. Gestión y Política Pública.

Ministerio del Ambiente. (2018, 1 de junio). Tottus, Wong, Metro y Sodimac se suman a Campaña #MenosPlásticoMásVida del Ministerio del Ambiente. *Sinia*. <https://sinia.minam.gob.pe/novedades/tottus-wong-metro-sodimac-se-suman-campana-menosplasticomasvida>

Ministerio del Ambiente. (2018, septiembre 04). *Entrevista a la ministra Fabiola Muñoz sobre la reducción del plástico de un solo uso (Canal 2)* [Video]. YouTube. <https://bit.ly/3PfXrbH>

Miranda, O. (2016). *Una pesadilla hecha de plástico*. SPDA.

Sierra, Y. (2018, 24 de enero). Océanos de plástico: la biodiversidad marina se ahoga por basura en las playas. *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2018/01/plasticos-oceano-basura/>

Naciones Unidas (2019, 15 de marzo). Compromiso mundial para reducir los plásticos de un solo uso. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2019/03/1452961>

National Geographic. (2023). Great Pacific Garbage Patch. *National Geographic Society*. <https://education.nationalgeographic.org/resource/great-pacific-garbage-patch/>

Ñiquen, A. (2018, 28 de julio). En mensaje a la nación, Martín Vizcarra hace un llamado a cuidar el ambiente. *La Mula*. <https://bit.ly/3Pch98i>

Oceana Perú (2018, 30 de octubre). *Lanzan campaña “No quiero esto en mi ceviche” que une a cocineros peruanos por la reducción del uso de plásticos en Perú* [Comunicado de prensa]. <https://peru.oceana.org/comunicados/lanzan-campana-no-quiero-esto-en-mi-ceviche-que-une-cocineros-peruanos/>

Oceana Perú. (2018, 20 de noviembre). *Predictamen de Comisión de Producción impedirá regulación de plásticos de un solo uso en el Perú, advierte Oceana* [Comunicado de prensa]. <https://peru.oceana.org/comunicados/predictamen-de-comision-de-produccion-impedira-regulacion-de-plasticos/>

Oceana Perú. (2018, 20 noviembre). *Comisión de Producción desestima propuesta que retrasaría Ley de Plásticos* [Comunicado de prensa]. <https://bit.ly/3PE9Qb2>

Organización de las Naciones Unidas. (2017, 5 de junio). #SinContaminaciónPorPlásticos, lema del Día Mundial del Medio Ambiente 2018. *Universidad Central*. <https://tinyurl.com/3ea3b97s>

Organización de las Naciones Unidas. (2017, 5 de diciembre). El mundo se compromete a acabar con la contaminación en cumbre ambiental de la ONU. *ONU*. <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/el-mundo-se-compromete-acabar-con-la-contaminacion-en>

Organización de las Naciones Unidas. (2018, 22 de octubre). Una ola de medidas contra el plástico recorre América Latina y el Caribe. *ONU*. <https://bit.ly/3z8H0qM>

Otero, M. (2022). *Entre la Adopción y la Implementación de una Política Pública: un Estudio Sobre el Proceso de Reglamentación de la Ley de Alimentación Saludable* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://bit.ly/3LoGL0D>

Palmieri, F. (2018, 18 de junio). Informe puntoedu sobre la regulación del uso del plástico. *Pontificia Universidad Católica del Perú*. <https://acortar.link/KOiCA2>

Princen, T., Finger, M., y Finger, M. (1994). *Environmental NGOs in world politics*. Routledge.

Programa para el Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas. (2018, 4 de octubre). El estado de los plásticos: perspectiva del Día Mundial del Medio Ambiente 2018. *ONU*. <https://www.unep.org/es/resources/informe/el-estado-de-los-plasticos-perspectiva-del-dia-mundial-del-medio-ambiente-2018>

Quintanilla, A. (2020). *¿Cuáles son los factores claves que permitieron una implementación relativamente exitosa en la agencia reguladora SUNEDU durante el periodo 2014-2020 en Perú?* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/19774>

Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Siglo del Hombre Editores.

Rettberg, A. (2005). Business Versus Business? Grupos and Organized Business in Colombia. *Latin American Politics and Society*, 47 (1), 31-54.

Redacción EC. (2018, 10 de mayo). Gremio de bolsas plásticas a favor del cobro por su uso. *El Comercio*. <https://bit.ly/3RIBXwN>

Redacción EC. (2018, 6 de junio). Aprueban dictamen que propone reducir uso y fabricación de plásticos. *El Comercio*. <http://bit.ly/3RmG8Zh>

Redacción RPP. (2018, 6 de junio). Arana negó que dictamen para reducir uso del plástico sea una medida populista. *RPP Noticias*. <https://bit.ly/462KB7K>

Ruíz, M. (2011). *Análisis del proceso de implementación del capítulo ambiental del acuerdo de promoción comercial entre Estados Unidos y Perú: La situación peruana*. Resumen de Políticas.

Sabatier, A. y Jenkins-Smith, C. (1999). *Advocacy coalition Framework*. Westview Press.

Sabatier, A., y Weible, C. (2007). *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. Westview Press.

Salazar, J. (2018). *Comité de Plásticos de la SNI: No nos oponemos a regular el uso de plástico*. *Sociedad Nacional de Industrias* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=7Da6ZgAQWos>

Schurman, R. y Munro, W. (2010). *Fighting for the future of the food: Activists versus agribusiness in the struggle over biotechnology*. University of Minnesota Press.

Servindi. (2021, 15 de marzo). Los enemigos de Escazú: derecha miente sobre tratado ambiental. *Servicios en Comunicación Intercultural*. <https://bit.ly/3OgUfOn>

Shiver, J. (1986, 13 de junio). Supermarket Dilemma: Battle of the Bags: Paper or Plastic? *Los Angeles Times*. <https://lat.ms/48i0t8g>

Slater, D., y Kim, D. (2015). *Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia*. Cambridge University Press.

Smith, M. A. (2000). *American business and political power: public opinion, elections, and democracy*. University of Chicago Press.

Smith, M. A. (2002). *Ballot initiatives and the democratic citizen*. *Journal of Politics*, 64(3), 892-903.

SPDA Actualidad Ambiental. (2018, 29 de octubre). Congresistas piden que la ley sobre bolsas plásticas sea debatida en el Pleno. *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*. <https://bit.ly/3rf0FV0>

SPDA Actualidad Ambiental. (2018, 21 de mayo). Mira la conferencia sobre reducción del consumo de bolsas plásticas en el Perú. *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*. <https://bit.ly/45RLqjK>

SPDA Actualidad Ambiental. (2018, 4 de mayo). Propuestas para reducir el uso de bolsas plásticas y las mal llamadas “biodegradables”. *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*. <https://bit.ly/48sjMvJ>

SPDA Actualidad Ambiental (2018, 31 de octubre). Comisión de Economía aprobó dictamen sobre regulación de plásticos en el país. *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*. <https://bit.ly/3Rlr3av>

SPDA Actualidad Ambiental. (2018, 20 de noviembre). Nueva propuesta dilataría debate sobre la ley para regular plásticos desechables. *Sociedad Peruana de Derecho Ambiental*. <https://bit.ly/46cu6Ge>

Tanaka, M. (2017). *Personalismo e Institucionalización: La reforma de los partidos políticos en el Perú*. Fundación Konrad Adenauer.

Tello, H. (2018). ¿Quién decide sobre política climática?: coaliciones detrás del diseño de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) del Perú [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13129>

The World Counts (2018). <https://www.theworldcounts.com/>

TVPerú Noticias. (2018, 18 de diciembre). Jefe de Estado promulga ley que regula el plástico y suscribe oficio que remite al Congreso proyecto de ley sobre JNJ. *TVPerú*. <https://bit.ly/3uQF5Vp>

UNESCO. (2021). Revista Redbioética: Red Latinoamericana y del Caribe de Bioética. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380509>

Urteaga, M. (2017). *Cuando los poderosos pierden: Poder empresarial y regulación del cultivo de semillas transgénicas en el Perú* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio Digital de Tesis y Trabajos de Investigación PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9685>

Vargas-Álzate, L. (2018). *Colombia en la OCDE las realidades de su adhesión*. Fundación Konrad Adenauer.

Villanueva, E. (2018). Higher education reforms: 25 proposals for higher education in Latin America and the Caribbean. En A. Gazzola & A. Didriksson (Eds.), *Trends in higher education in Latin America and the Caribbean* (pp. 233-284). UNESCO.

Weible, C. y Sabatier, J. (2006). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. En Fischer, F y Miller, G. (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 123-136). Taylor & Francis Group.

Zurita, M. (2018, 9 de octubre). Pamolsa fabricará envases biodegradables. *El Comercio*. <https://bit.ly/3Rp2QA8>

## Anexos

## Anexo A: Actores claves entrevistados

Entrevistada/o	Cargo/Rol durante el periodo de estudio
Alberto Huiman	Especialista en residuos sólidos
Crisólogo Cáceres	Presidente de ASPEC (Asociación Peruana de Consumidores)
Fátima Contreras	Especialista legal de la SPDA (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental)
Bruno Monteferri	Director de Gobernanza Marina y Conservamos por Naturaleza - SPDA
Carmen Heck	Directora de Política de Oceana
César Ponce	Asesor del congresista Alberto De Belaúnde
Roxana Díaz	Asesora en gestión de la ecoeficiencia de la Dirección General de Calidad Ambiental - MINAM
Marcos Alegre	Viceministro de Gestión Ambiental
Fabiola Muñoz	Ministra del Ambiente - MINAM
Alejandro Naveda	Director Académico de Apiplast (Asociación Peruana de la Industria Plástica)
Enrique Sarco	Jefe de Responsabilidad Social Empresarial - Pamolsa

Fuente: Elaboración propia.