

# Los condicionantes de la fase de diseño de políticas: el caso de la política de adaptación al cambio climático en el Perú\*

ALEJANDRA VALVERDE VALVERDE\*

Pontificia Universidad Católica del Perú

valverde.a@puccp.pe

## RESUMEN

Identificar los factores que influyen (o afectan) en el proceso de diseño de una política pública permite un análisis más certero de cómo es la política y cuáles serán sus tendencias en las siguientes fases del ciclo de política. Así encontramos que, en el caso peruano, los factores influyen de modo tal que las políticas públicas responden más a la posibilidad de acción de las instituciones del Estado que a la demanda de una acción pública. A través del análisis de la fase de diseño de la Política de Adaptación al Cambio Climático en el Perú podemos reconocer la naturaleza del proceso de toma de decisiones del Ministerio del Ambiente sobre la base de las alternativas propuestas (o impuestas) por actores dentro del sistema político peruano. Estos actores (sociales, institucionales e internacionales) configuran un espacio donde las prioridades (aparentemente estables) del ministerio se van restableciendo para hacerse viables a las demandas recibidas por el sistema a costa de la calidad de la propia política pública.

**Palabras clave:** Diseño de política pública, cambio climático, condicionamiento internacional, pluralidad limitada, condicionamiento del sistema, costos hundidos, paradoja política.

## The Influential Institutional Factors on Policy Design: The Case of Climate Change Adaptation Policy in Peru

### ABSTRACT

Identifying the factors that influence (or affect) the design process of a public policy permits a deeper analysis of such a policy, as well as the trends that emerge in the following phases of the policy cycle. We find that in the Peruvian case the factors that influence such design processes are more responsive to the possibility of action of State institutions than they are to public demand. By analyzing the design process of the Adaptation Policy to Climate

---

\* Esta investigación se desarrolla a partir de mi tesis de licenciatura *Cambia el clima, no cambia el Estado: El diseño de la Política de Adaptación al Cambio Climático en el Perú*.

\*\* Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Asesora de dirección en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Change in Peru we aim to shed light on the nature of decision making the characteristics of the Environmental Ministry's decision making process, specifically how the Ministry decided to use the policy options provided (or imposed) by actors within the Peruvian political system. These factors (social, institutional and international) configure a space where the ministry's priorities continue to reestablish themselves in order to make the demands of the system viable sacrificing the quality of the policy and the other factors (and actors) involved in the process

**Key words:** Public policy design, climate change, international conditioning, social conditioning, therapeutic participation, system conditioning, sunk costs, policy paradox.

### Abreviaturas

APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático
CNC	Comisión Nacional Sobre Cambio Climático
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo
DGAEICYP	Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad
GEF	Climate Change Fund for Developing Countries
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINAGRI	Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINCUL	Ministerio de Cultura
PACC	Políticas de Adaptación al Cambio Climático
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
REDD	Programa de Reducción de Emisiones por la Deforestación
REDD+	Programa de Degradación Forestal en Países en Desarrollo de Naciones Unidas
UN	Naciones Unidas
VME	Viceministerio de Economía
VMH	Viceministerio de Hacienda

## I. INTRODUCCIÓN

En el año 2011 el Ministerio del Ambiente comenzó el proceso de diseño de la política de adaptación al cambio climático. Esta política se compone de dos estrategias: la mitigación y la adaptación. La primera busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la segunda busca prevenir y fortalecer la resistencia de los sistemas naturales, económicos y sociales frente a los cambios en el clima. No obstante, a pesar de que «adaptación al cambio climático» es el nombre de la política en diseño y que la estrategia de adaptación puede generar resultados más importantes que el componente de mitigación, el Estado peruano no logró generar estrategias tangibles de adaptación y favoreció solamente la segunda. La pregunta es ¿por qué sucede esto?

Esta investigación, que se desarrolla en el enfoque de estudio de las políticas públicas y la gestión pública, busca generar respuestas a la pregunta sobre ¿por qué el Estado peruano favorece la mitigación y no la adaptación?, ¿qué factores y actores influyen en el diseño de la política de adaptación al cambio climático? Y finalmente dar pistas sobre ¿cómo toma decisiones de política el Estado en el Perú en la fase de diseño de la política pública?

La investigación utiliza una estrategia cualitativa de estudio de caso para llegar a estas respuestas. Se propone que existen tres factores y un subfactor que resultan influyentes durante el proceso de diseño: el condicionamiento internacional, el condicionamiento social, el condicionamiento del sistema y, como subfactor, la racionalidad de los costos hundidos. Estos factores influirán de formas diferentes y utilizando lógicas diversas en tanto están conformados por entes institucionales diversos. Así, es posible establecer cuál es el balance de poderes entre las instituciones que participan en él y cómo influyen los factores sobre qué opciones de política serán priorizadas y cuáles serán pospuestas o eliminadas del diseño de una política pública.

En síntesis, el análisis del diseño de la política de adaptación al cambio climático permite responder a las cuestiones sobre cómo el Estado peruano toma decisiones de política pública, cuáles son los juegos de poder que se ejercen entre los actores (conformados por instituciones con lógicas particulares) que influyen en el proceso, y cómo las explicaciones basadas en la transferencia de políticas parecen no lograr explicar las decisiones públicas en problemas de índole global como el cambio climático. Así, al analizar los factores que influyen en el diseño de esta política también presentaremos los vicios, carencias y limitantes del sistema político peruano sobre el tema del cambio climático.

## II. ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS

El análisis de las políticas públicas busca generar herramientas que faciliten la comprensión del funcionamiento del Estado e implica un interés en la mejora del funcionamiento de los servicios que este provee a la ciudadanía. Las demandas que recibe el Gobierno son cada vez más exigentes, involucrando una variedad mayor de problemas por resolver, tanto dentro como fuera del sistema político. El marco teórico a presentar pertenece al campo de estudio de la ciencia política, concentrándonos en el estudio de las políticas públicas.

En este apartado, la primera parte corresponderá al marco teórico general sobre las políticas públicas, su naturaleza y el marco teórico-metodológico para su análisis. La segunda parte corresponderá al desarrollo de los factores de análisis que planteamos como influyentes en el diseño de la política. Es en esta parte del marco que se emplean teorías híbridas que son igualmente parte del campo de estudio de las políticas públicas.

### 1. El ciclo de política pública, el diseño de la estrategia y las opciones de política

Existe un acuerdo sobre comprender las políticas públicas como las acciones del Estado frente a los problemas que aquejan a la polis. Su estudio permite conocer tanto los resultados de las políticas públicas como sus causas (Stone, 2002), los actores que participan en ellas, los juegos políticos en los que se involucran (Scatarini, Spiller, Tommasi y Stein, 2011) y también los factores que influyen cada una de las fases que componen el proceso hacia la toma de decisiones en el Estado.

El estudio de las políticas públicas ha sido bastante recursivo respecto de las formas para su análisis. Una de las más aceptadas por su practicidad, y que nos servirá como marco metodológico, es el ciclo de política pública propuesto por Charles Lindblom (1991). En *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, el autor plantea el ciclo como una herramienta para el análisis de las fases como unidades separadas y con lógicas internas diferentes. Las fases que el autor plantea son cuatro: la *agenda setting* o el establecimiento de la agenda pública, el diseño de la estrategia, la implementación de la política pública y la evaluación.

El autor aclara que si bien las fases dentro del ciclo de política no están claramente diferenciados ni tienen límites claros en la práctica, dividirlos de tal manera resulta metodológicamente útil para su análisis (Lindblom, 1991).

Esta falta de límites y órdenes claros confirma la complejidad de la construcción de la política, puesto que es formulada a través de la negociación entre actores, su poder y sus intereses.

En esta investigación utilizaremos como unidad para el análisis la fase de diseño de la estrategia. Para Lindblom (1991) los procesos que encierra el ciclo de política implican una dependencia del mismo sistema político. Es decir, un esquema donde el Estado funciona como agente. Sin embargo, esta visión ha sido puesta a prueba por otros autores, como Deborah Stone (2002), para los que la forma de una política pública responde a una gama mayor de actores.

Stone (2002) afirma que las opciones de política pública son los argumentos sobre los cuales se decidirá la política pública que, en un contexto de la «polis», responderán no solo al Estado, y al *policy maker* como su representante, sino a los actores que están relacionados al problema que se busca resolver. De ello que las opciones de política no serán exclusivas del Estado, sino también vendrán desde la sociedad civil, empresas y actores internacionales.

Recordemos que el Estado como sistema de gobierno, está compuesto por diferentes entes con el poder y la capacidad de no solo dar opciones nuevas, sino oponerse a las que brinda tanto la polis como otros entes con su misma competencia. Es decir, pensar que las respuestas del Estado son de carácter unitario resulta simplista, en tanto cada cartera ministerial, por ejemplo, posee un interés y comportamiento diverso.

## 2. La transferencia de política

Este es uno de los procesos que ha sido determinado como el más común para la incidencia de políticas en la región latinoamericana por el rol activo que interpretan las agencias de cooperación internacional en la región. Este rol se interpreta mayoritariamente en la entrega de recetas, paquetes de política e incisos en tratados bilaterales o multilaterales donde se condiciona la firma de acuerdos al cumplimiento de ciertas exigencias. Académicos como Daniel Brinks (2011) afirman que reducir el análisis de un proceso a la incidencia de este tipo de actores resulta insuficiente para entender la toma de decisiones. Lo que se ha escrito sobre la transferencia de política la define como el proceso mediante el cual un conocimiento (modelo, estrategia, respuesta de política) es transferido a otros países con necesidades o contextos similares. También explican que el contenido de lo transferido varía dependiendo de los países involucrados; esto puede ir desde una ideología, programas enteros, arreglos administrativos, ideas generales o solo inspiración para la toma de decisiones

(Dolowitz y Marsh, 2000). Colin Bennet (1991) propone que para estudiar el proceso de transferencia: «[...] no es suficiente con decir que situaciones comparables producen comparables problemas que producen políticas públicas comparables [...]» (Bennet, 1991, p. 219), entendiendo que la relación no es tan simple como que la existencia de un estímulo similar lleve, invariablemente, a elaborar una respuesta similar, sino que la convergencia entre políticas sugiere más que solo una similitud entre políticas.

Los autores Dolowitz y Marsh (2000) explican que la transferencia de política pública ocurre en al menos dos formas: aprendizaje (*learning*) (a lo que se refiere Bennet), que puede ser voluntario, y la convergencia o difusión (*diffusion*), que sugieren la presencia de fuerzas trans-nacionales que actúan para que un modelo sea implementado en una realidad similar.

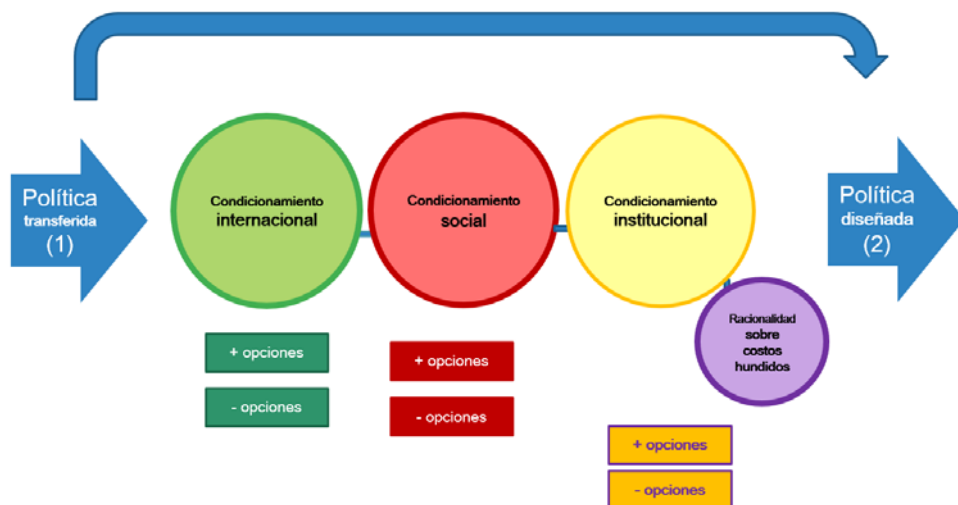
### 3. Los factores para el análisis

Luego de la fase de establecimiento de la agenda, ya no existe una discusión sobre si la política debe implementarse o no; sino que inicia el espacio para pensar cómo hacerlo, con qué recursos se cuenta, qué actores están a favor, quiénes en contra y cómo dibujar los argumentos para legitimar decisiones. El problema público delimitado en la fase de agenda debe ser resuelto a través de la elaboración de opciones desde cada uno de los actores involucrados en el proceso. Estos pueden pertenecer a la cooperación internacional, a la sociedad civil y/o al propio sistema de gobierno (formado por entes varios); cada quien con intereses y visiones diversas.

Las acciones de estos actores, en el marco de esta investigación, se analizan como condicionantes institucionales con lógicas propias y con diferentes capacidades de acceder o modificar el proceso de toma de decisiones. Los factores a analizar serán tres: el primero es el condicionamiento internacional, el segundo el condicionamiento social, el tercero el condicionamiento institucional y su subfactor, la racionalidad basada en costos hundidos.

Para el análisis del caso, debemos tener en cuenta que la política de adaptación al cambio climático ingresa en la agenda pública del Estado peruano mediante un mecanismo de transferencia de política. Es decir, se transfiere un paquete de política conteniendo el problema público y las opciones de política que formarían parte del diseño. Luego de esta fase, estas opciones, que parecían estables, son modificadas como indica el diseño final de la política pública a implementar. Argüiremos que este cambio se produce por la influencia de los factores condicionantes durante el proceso de diseño de la política.

Gráfico 1. Los condicionantes del ciclo de política pública



Como muestra el gráfico 1, la política pública (1), que corresponde a aquella acordada en la fase de *agenda setting* (política transferida), ingresa a la fase de diseño, donde estos factores influenciarán las decisiones y la forma de decidir sobre el *cómo* de la política pública. Invariablemente, este proceso produce cambios en la política, hasta transformarla en la política diseñada (2). Como se muestra en la ilustración, los factores condicionantes logran agregar o reducir las opciones de política sobre las cuales esta se construye. Sin embargo, si bien es cierto que se cambian las opciones de política, el problema público que se busca resolver permanece<sup>1</sup>. Entonces, ¿qué genera que las políticas públicas no respondan a este problema? Si entendemos que son los factores que influyen en el proceso, ¿tendrán estos el mismo nivel de influencia sobre la toma de decisiones en el diseño?

En esta investigación nos concentramos en el análisis de un caso de política pública en el régimen peruano actual. Con ello buscamos que los factores tengan capacidad explicativa en este caso particularmente, y que su aplicabilidad pueda darse en el análisis de políticas dentro del marco del sistema político peruano.

### 3.1. El condicionamiento internacional

Una relación de cooperación entre Estados plantea obligaciones en ambos sentidos: tanto a los receptores de la cooperación como a los emisores. Por lo general, se entiende que en este tipo de relaciones las obligaciones entre las partes

<sup>1</sup> El único escenario donde el problema público se cambiase, sería en un proceso de *re-agenda-setting*, donde el tema sale de la agenda y vuelve a ingresar con cambios en los planteamientos iniciales.

ocurren de forma desigual donde los países con un mayor nivel de desarrollo logran imponerse sobre su contraparte que recibe la cooperación. Sin embargo, argüiremos que, a pesar de los remanentes en el análisis de las teorías de la dependencia (Cardoso, 1972; Frank, 1969), las instituciones y los Estados receptores poseen siempre espacio suficiente para la toma de decisiones sobre las demandas que reciben desde el norte.

La cooperación implica un movimiento hacia la construcción conjunta y no la imposición. De este modo, el ingreso de ayudas técnicas y financieras, e incluso las exigencias desde agentes cooperantes, no plantean obligación, sino acaso un ejercicio de condición. Así, quien recibe estas exigencias y/o ayudas será capaz, aun por encima de estas, de priorizar sus opciones sobre las del agente cooperante. En ese sentido, planteamos que los Estados (o instituciones) receptores(as) actúan según sus preferencias, adaptando las exigencias a sus prioridades.

Las relaciones internacionales se extienden a la comprensión de cómo los Estados se relacionan, de qué modo se recrean los juegos de poder entre ellos y cómo se entienden desde la ciencia política. Ya en 1959, Kenneth Waltz planteaba formas de entender la correspondencia entre las relaciones internacionales y los Estados. Sin embargo, en *El hombre, el Estado y la guerra*, plantea que las instituciones nacionales no eran tan relevantes para la comprensión de las respuestas y acciones de los Estados (segunda imagen), ni la mirada a los individuos y las dinámicas sociales de los países (primera imagen), sino entenderlos desde el sistema internacional (tercera imagen) (Waltz, 1959). A esto, Peter Gourevitch (1978) responde planteando la segunda imagen invertida, donde se enfoca en el análisis de no solo las instituciones que permiten a un país participar en el sistema internacional, sino de aquellas que funcionan en la política doméstica.

En el prólogo de *The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*, Peter Gourevitch (1978) formula la siguiente pregunta y respuesta: «¿Ha caducado la distinción entre las relaciones internacionales y la política doméstica? Quizás» (1978, p. 4). Con ello advierte que los intereses de las instituciones internacionales debían ser considerados como un factor explicativo en las políticas domésticas, dada su capacidad de establecer agendas y moldear políticas a nivel nacional. En tal contexto, es comprensible que la relación entre países (internacional-doméstica) no se limite a relaciones de política, sino que, en ese marco, se insertan también relaciones económicas y de cooperación en temas particulares que conciernen a ambas partes. Si bien los tipos más comunes de influencia de actores externos en la política doméstica son la ocupación directa o la intromisión, no nos concentraremos en ellos,



sino en el tipo de «impacto sobre la política doméstica que puede incluir efectos variados: acontecimientos y decisiones específicos, una política, un tipo de régimen y un patrón de coalición» (Gourevitch, 1978).

De este modo, utilizaremos la política doméstica (políticas públicas, acciones del Estado) como una variable dependiente en tanto es el eje para explicar la relación que mantiene un Estado (nacional) con otros (internacionales). Así, las condiciones que impone el sistema internacional a través de agentes serán utilizadas como variables explicativas (independientes) de la política doméstica (dependiente). Esto, explica el autor, se produce independientemente de las características y poderes con los que cuenta el sistema internacional (agentes), ya que el Estado puede tener márgenes de maniobra a partir de las opciones recibidas del sistema internacional, logrando un alineamiento entre partes.

Entonces, los Estados que reciben la influencia de agentes internacionales respecto a determinadas decisiones no interpretan un rol pasivo, sino que, dentro del margen disponible, toman decisiones en base a sus propios intereses. Esto, además, fortalece el conflicto político entre los países receptores y los emisarios, en tanto que la elección de las opciones de política más adecuadas al contexto del país receptor se configurará en el marco del juego político. En este sentido, Gourevitch afirma que:

Si no existe el conflicto real o latente sobre lo que son políticas adecuadas, y si no hay desacuerdo sobre el uso que se ha de hacer del poder público, el Estado o la red se convierte en un todo, que responde de forma colectiva a los estímulos provenientes del exterior. El análisis de la política exterior es así reducible al examen del sistema internacional. Si por otro lado, existe conflicto dentro de cada país, entonces las consecuencias de tener un cierto tipo de Estado deben relacionarse con la lucha política por una u otra opción (Gourevitch, 1978, p. 494).

Reconocer la estructura del Estado (actores, instituciones e intereses) es necesario para el análisis de los factores internacionales que influyen en las políticas públicas con respecto a las opciones disponibles sobre cómo diseñarlas. Esto porque:

La estructura afecta hasta el punto de que la coalición gobernante ha de hacer concesiones para constituirse como fuerza de apoyo efectiva, el punto en el que puede imponer su perspectiva. Afecta también a la posibilidad de tener en cuenta la posibilidad misma de considerar ciertas políticas [...] el efecto de las políticas se deriva de la voz que las estructuras dan a determinados puntos de vista: los sistemas políticos relativamente fragmentados aumentan el número de grupos con poder de veto; los sistemas relativamente cerrados o unitarios no eliminan los puntos de veto o la necesidad de negociación, pero los limitan. Quien quiera que controle el Estado en sistemas unitarios goza también de mayor capacidad para que sus leyes sean aprobadas [...] (Gourevitch, 1978, p. 497).

Entonces, utilizaremos este factor condicionante para estudiar el proceso de diseño de la política de adaptación, señalando que, en este caso de estudio, las instituciones en la política doméstica poseen, efectivamente, espacio para priorizar sus opciones de política en la toma de decisiones frente a presiones o exigencias que pueda imponer la cooperación internacional.

### *3.2. Condicionamiento social*

La participación en política es una característica inherente a la ciudadanía en un régimen democrático. Esta se desarrolla dentro de un modelo plural de toma de decisiones, donde la confluencia de actores diversos en la formación de respuestas es una cualidad civil y estatal. La existencia de ciudadanía abiertas a la participación y a la atención de los temas del Estado permite reforzar la calidad de los regímenes democráticos, como afirman diversos autores (Arendt, 1958; Dahl, 1997; Almond y Verba, 1989). Sin embargo, no basta con que los ciudadanos participen activamente y comuniquen sus demandas; también hace falta que los Estados tengan mecanismos que permitan atenderlas e incluir a los ciudadanos en la formación de políticas públicas. No obstante, la existencia de estos mecanismos no asegura que la participación de la ciudadanía sea tomada en cuenta. Esto depende del tema, del Gobierno y los actores sociales involucrados en el proceso. A este grupo de actores los entenderemos como el condicionamiento social.

El factor de condicionamiento social plantea un esquema donde se reconoce la participación de los actores sociales como presentes y relevantes en el juego político. Con la salvedad de que, dentro del mismo, no siempre tengan la misma posibilidad de influenciar o acceder al proceso de toma de decisiones. En particular, nos concentraremos en la perversión de los mecanismos de participación, puesto que nos permite entender el debilitamiento en la capacidad de influencia de este factor. Esto, argumentaremos, ocurre cuando los mecanismos, por su forma, se inscriban en un modelo regular de participación abierta que, sin embargo, no articulan la información recogida en la toma de decisiones. Es decir, tienen una función terapéutica<sup>2</sup>: solo buscan generar percepciones favorables de la población sobre su rol en el proceso pero no para incluirlos en el mismo.

Un mecanismo de participación se vuelve terapéutico por un exceso de racionalidad en la toma de decisiones. Deborah Stone (2002) explica que la paradoja de este modelo radica en que se conoce que habrá una respuesta final que debería

---

<sup>2</sup> Carlos Alza generó el término al referirse a la forma de promover participación de una institución sin que se tomen en cuenta realmente las propuestas recogidas de la ciudadanía.

responder a todas las preguntas y obliga a ignorar otras respuestas. No obstante, esto no elimina la existencia de otras opciones de política. El *policy maker* debe decidir cómo lidiar con estas situaciones. Deborah Stone (2002) explica que:

En la polis, el establecimiento de los objetivos no son solo una expresión de los deseos e intenciones; esos son formas de obtener apoyo político. Son representaciones de un futuro destinado a conseguir el apoyo de otros al lanzar la propuesta. Para este fin, la ambigüedad es continuamente más útil que la precisión y la explicitud (p. 243)<sup>3</sup>.

En ese sentido, para la autora, existen formas en las que un *policy maker* puede dirigir y controlar el nivel de participación y el nivel en el que el condicionamiento social es relevante en un proceso de toma de decisiones. Así, es posible limitar la hostilidad frente a las propuestas propias y alcanzar el apoyo de los otros actores hacia estas. También, el *policy maker* podría controlar el número de alternativas consideradas en el juego político (Stone, 2002). Entonces, la participación que se permite es intencionalmente limitada, escueta y utilitaria, puesto que el modelo racional parece ser predominante sobre el modelo plural. No obstante, la inclusión, así sea utilitaria, de los otros miembros del Estado será necesaria para el tomador de decisión en tanto este necesitará el apoyo para legitimar sus decisiones y conseguir los objetivos planteados.

### **3.3. Condicionamiento del sistema**

En tanto las políticas públicas son acciones exclusivas del Estado, será este quien funcione como filtro para canalizar las opciones que reciba desde los actores sociales (condicionamiento social) y los actores internacionales (condicionamiento internacional). A ello es necesario agregar las opciones (e intereses) que poseen los entes públicos que pertenecen al propio sistema de gobierno. Como mencionamos con anterioridad, no podemos entender al Estado como un actor unitario, sino como un conglomerado de instituciones con lógicas, recursos, poderes e intereses distintos. Esta visión escapa incluso de la división de poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) en tanto se refiere a los entes involucrados directamente con la toma de decisiones en los procesos de formulación de políticas.

Entonces, este factor condicionante explicita que, además de existir condicionantes externos al sistema público, existe también un condicionamiento interno que no es tan permisivo como los otros factores condicionantes en la toma de decisiones, sino que, por el contrario, limita e impide decidir de forma autónoma a los entes responsables de un tema dentro del Estado. Este condicionamiento será accionado por actores con poder de veto dentro del sistema.

---

<sup>3</sup> Traducción propia.

En el sistema ejecutivo del Estado peruano existen diversos órganos públicos que se encargan de funciones en temas particulares. Es así que, por ejemplo, el Minam (Ministerio del Ambiente) se encarga de la rectoría en los temas ambientales y el Minagri (Ministerio de Agricultura y Riego) del tema agrícola y de riego. Pero existen ministerios como el MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), que tiene funciones transversales sobre las demás instituciones, puesto que controla y dirige la política de gasto y presupuesto público que afecta o viabiliza políticas (como las decisiones públicas). Por ello, este Ministerio será capaz de posibilitar o declinar que una política pública exista, en tanto aprobará o desaprobará los proyectos de inversión pública (PIP). Consideraremos por ello que este Ministerio será una institución con poder de veto.

El Perú, además, posee un contexto político que favorece la lucha de poderes entre instituciones públicas y sociales en un espacio que, en otras circunstancias, debería corresponder a los partidos políticos. Pero, en este país, los partidos políticos no son actores particularmente fuertes en el debate<sup>4</sup>, sino que sus funciones constituyen, casi exclusivamente, a los de una máquina electoral. Esto, además, genera que los actores públicos, en desmedro de su pertenencia a un partido político o coalición, rara vez funcionen en bloque partidario y, por el contrario, actúen de forma individual.

La incapacidad de ver los actores del sistema como un actor unitario vuelve el análisis del fenómeno decisional no solo impredecible, sino complejo. Por ello, el análisis debe contener un mapeo exhaustivo de las agendas (formales e informales) de los actores teniendo en cuenta su capacidad de incidir en el proceso. Para los factores condicionantes internacional y social, los espacios están determinados por la política doméstica en tanto su «autonomía» en el proceso es limitada por el sistema político; mientras el condicionamiento del sistema o institucional posee las herramientas para determinar el proceso y las opciones de política relevantes.

Estas instituciones públicas poseen agendas e intereses propios que no siempre concuerdan con las demás dentro de su espectro político. Por ejemplo, es sabido que temas como derechos indígenas (gestionado por el Ministerio de Cultura) y la sostenibilidad ambiental (que corresponde al Minam) se oponen a los intereses económicos (MEF y MEM) al imponer regulaciones y estándares que complejizan más los procesos y retrasan las relaciones comerciales que son la base de la política económica nacional. De este modo, estos Ministerios podrán imponer sus intereses utilizando los recursos disponibles que poseen dentro del sistema político. A estas instituciones las entenderemos como actores con poder de veto.

---

<sup>4</sup> En el Perú, afirman autores diversos como Martín Tanaka (1999) y Kornblith et al. (2014), existe una crisis de representación plasmada en la falta de institucionalidad y calidad en los partidos políticos y el sistema de partidos políticos.

El autor George Tsebelis (2002) propone que un actor con poder de veto puede ser un actor individual o colectivo cuyo acuerdo es requerido para tomar una decisión política y podrá obstaculizar la adopción de una política si esta no concuerda con sus propios intereses y agenda. En términos del autor, el actor a analizar será una institución que cuenta con poder de veto formal y establecido en la ley vigente.

El factor de condicionamiento del sistema, entonces, explica el comportamiento de los actores dentro del sistema de gobierno a través de la atención sobre la ingeniería estatal y cómo esta distribuye el poder de decisión entre los entes del sistema. Así, el propio sistema produce actores con poder de veto sobre la autonomía de otros entes para tomar decisiones. El siguiente subfactor, la racionalidad de los costos hundidos, es explicativo y condiciona la toma de decisiones de este tipo de actores funcionando como un racionalizador<sup>5</sup> en la elección de las opciones de política disponibles.

### 3.3.1. *Racionalidad de los costos hundidos*<sup>6</sup>

Gráfico 2. Los condicionantes de la racionalidad basada en costos hundidos



<sup>5</sup> Redundancia voluntaria.

<sup>6</sup> Como se explicita en la ilustración 1, la racionalidad sobre los costos hundidos corresponde a un subfactor del condicionamiento del sistema en tanto es el único factor al cual explica. A los demás factores, el nivel de inversión previa no afecta su capacidad de influencia, ni de decisión. Por ejemplo, avances de participación en la sociedad civil en algún área de política, puede impulsarlos a invertir más, pero no determinará su inversión futura ni su rol dentro del proceso: esta se mantendrá estable.

Los costos hundidos responden a aquellas inversiones (financieras, materiales y/o políticas) que los actores (tomadores de decisión) ya han realizado y que no podrán recuperar o revertir. Esto último produce que su evaluación sobre la acción ya realizada se vuelva racional al enfrentar una decisión sobre inversiones futuras.

Entenderemos la racionalidad en la toma de decisiones basadas en costos hundidos, según los autores McAfee, Mialon y Mialon (2007). Ellos plantean que estas son decisiones racionales porque los actores deciden en base a tres criterios: la información disponible (1), a mantener su reputación (2) y/o según las limitaciones financieras o de tiempo (3). Para motivos explicativos de esta investigación se emplean el criterio uno y dos. La tercera será excluida del análisis por no existir presiones de este tipo en el proceso de diseño analizado.

En general, para explicar la racionalidad de las decisiones, entenderemos que el decisor responde a los costos hundidos sobre la base de la experiencia previa (inversiones pasadas), determinando cuán confiable es que una opción de inversión tenga éxito. Al respecto se han realizado experimentos que comprueban este tipo de comportamientos, como las guerras entre países. En ellas, la lógica de seguir luchando se justifica en la consciencia de que «se habrán perdido muchas vidas en vano si no ganamos esta guerra», funcionando como incentivo para seguir luchando (McAfee, Mialon y Mialon, 2007).

El primer criterio consiste en hacerlo siguiendo la información desde la experiencia previa, sobre la posibilidad de tener éxito o no de una determinada situación. Es decir, se invierte una suma «x» en la primera etapa del proyecto, eso significa que no se ha completado aún el proyecto, sino que se requiere una inversión mayor. De ello, la información que se tiene será limitada pero, por ello, el actor tendrá incentivos para invertir, en tanto lo que ya invirtió no será recuperado, pero si sigue invirtiendo es posible que gane. Esta figura se ve reforzada si la suma invertida en la primera etapa fue alta. La información de inversiones pasadas como criterio para la toma de decisiones genera también cautela en los tomadores de decisión, en tanto es mejor mantener aquellas opciones donde ya se invirtió que comenzar nuevas donde no se tiene información sobre el éxito o fracaso de la opción elegida.

El segundo criterio consiste en que los actores deciden pensando en que la reputación conseguida es una inversión (costo hundido) que se podría ver afectada si se plantea romper un acuerdo. En este esquema, mantener proyectos (independientemente de si estos reportan ingresos o no) puede ser racional porque se basan en la búsqueda del fortalecimiento de la propia reputación frente al compromiso asumido (McAfee, Mialon y Mialon, 2007, p. 13). En este esquema,

los actores buscan establecer alianzas con agentes que perciban como más aptos para cumplir con los compromisos acordados. Esto será un incentivo para seguir invirtiendo en la relación por parte de los actores.

Como subfactor del condicionamiento institucional, la racionalidad sobre los costos hundidos explica una forma de evaluación que efectúan los actores dentro del sistema de gobierno para la elección de opciones de política. Consideramos relevante tomar en cuenta este análisis porque explica y evidencia una tendencia en la toma de decisiones hacia la posibilidad frente a la necesidad, o el deber que plantea un problema público. En general, inscribir un proceso de decisiones a la racionalidad implicará siempre la búsqueda por la reducción de costos y la maximización de beneficios. En ese sentido, afianza la relevancia del factor de condicionamiento del sistema y resulta explicativo sobre la elección de ciertas opciones sobre otras.

Asimismo, como muestra la ilustración 2, este subfactor tiene un impacto sobre el condicionamiento del sistema en tanto que la evaluación sobre los costos hundidos se gestará sobre las decisiones ya efectuadas (en el espacio de otras políticas o estrategias) por parte del Estado. Así, el factor permite incluir en el análisis la racionalidad en las decisiones y respuestas dadas en el marco del diseño de la política. Esta racionalidad será analizada buscando entender la consciencia que las instituciones (y actores) tienen sobre sus costos hundidos.

### **III. EL CASO DE ESTUDIO PARA EL ANÁLISIS: RESULTADO Y DISEÑO**

Este apartado presenta dos partes: la primera introduce el resultado del proceso de diseño de la política (diseño final que toma la política) de modo que se pueda entender cómo esta no responde al contexto ni al modelo de política transferido por cooperación internacional; y la segunda está compuesta por una narración, detallando los momentos claves del proceso de diseño.

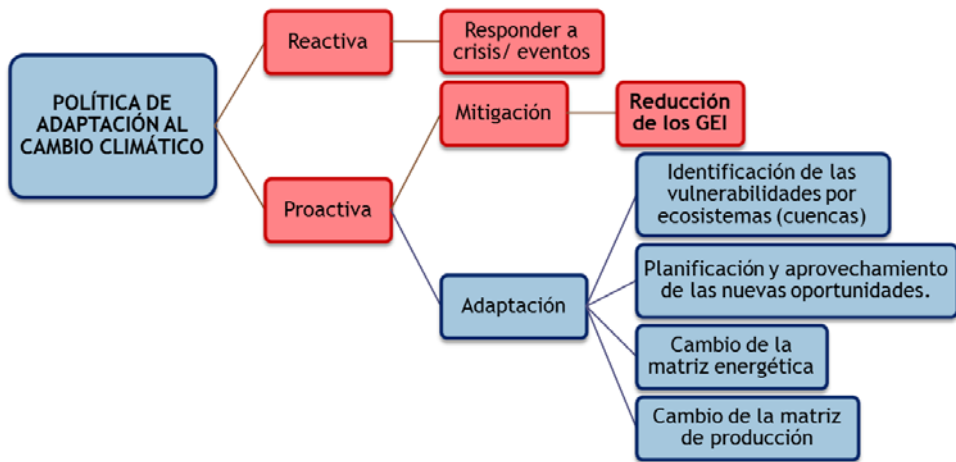
La política de adaptación al cambio climático fue transferida en el año 2009 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Entonces, se elaboró un documento conteniendo un paquete de diagnósticos sobre la situación de cada país de la región respecto del cambio climático, incluyendo un paquete respectivo de medidas científicas, institucionales y políticas que debían servir de insumo para la toma de decisiones. Así, fueron varios los países (México, Colombia, Haití, Ecuador, Bolivia, entre otros) que comenzaron la implementación del paquete de política.

El modelo de política, como muestra la ilustración 3, está compuesto por dos tipos de respuestas: las reactivas y las proactivas. Las primeras se ejecutan una vez que el evento (desastre o afectación directa del clima) ya ha ocurrido.

La segunda, por el contrario, tiene un enfoque de planificación y prevención. La línea de acción proactiva busca construir capacidades de resolución, previsión y resiliencia frente a los daños ocurridos o por ocurrir por la vulnerabilidad de los ecosistemas a través del conocimiento científico sobre el cambio en el clima, sus efectos en el ecosistema y la sociedad que lo compone. Este tipo de respuesta se divide en dos componentes: la mitigación y la adaptación.

### 1. El resultado: la política de adaptación al cambio climático en el Perú

Gráfico 3. Modelo de política de adaptación al cambio climático



Fuente: PNUD (2009). Elaboración propia.

La mitigación busca reducir los niveles de emisión de GEI causados por las actividades humanas (industriales, agrícolas, entre otras). Una de las respuestas más comunes es la implementación del mecanismo REDD+ o del MDL. El primero, el Programa de Degradación Forestal en Países en Desarrollo de Naciones Unidas (REDD+), está dirigido al mantenimiento y valorización del bosque mediante su inserción al mercado de carbono. Este funciona según la política de «el contaminador paga» (*polluter pays*, en inglés), donde los países con bosques podrán vender su «aire puro» a los países que contaminen más como compensación al «medio ambiente». El segundo es un incentivo económico a la industria (o empresas en general) para la reducción del nivel de emisiones. El segundo componente, la adaptación, se compone por diversos pasos, destinados a la identificación estratégica del riesgo climático en sectores (económicos y sociales) vulnerables al cambio del clima. Una de las medidas que involucra este componente es el cambio en la matriz energética (como reducir



la dependencia del agua para la generación de electricidad o la dependencia al petróleo) y el cambio de la matriz económica (evaluando sectores para alivianar los efectos sobre el nivel microeconómico).

En el caso peruano, la PACC se concentra en aquellas estrategias reactivas, y de las proactivas solo en la mitigación. Así, la adaptación queda fuera del marco de acción delimitado por la política. Este resultado es insatisfactorio según la evidencia sobre el problema que el cambio climático plantea al Perú.

## 2. El proceso: el diseño de la política de adaptación al cambio climático

Los efectos del cambio climático en nuestro país perturban a las poblaciones que viven en ecosistemas vulnerables, como la costa del litoral, afectada periódicamente por el fenómeno de El Niño (El Comercio, 2013a) y las sequías (Perú21, 2013); la sierra sur (El Comercio, 2013b) y la selva alta, que son afectadas por el descenso de la temperatura (comúnmente llamadas *friaje*); entre otras zonas y ecosistemas también vulnerables. Asimismo, la megadiversidad climática y natural que posee el país lo expone a un proceso de decisión complejo por necesitar comprender cada una de las problemáticas que aqueja a cada uno de estos ecosistemas.

La CMNUCC, órgano de coordinación de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, establece indicadores para medir el nivel de vulnerabilidad de los países frente al cambio climático. Según este, el Perú tiene el 77,78% de estos.

Tabla 1. Indicadores de vulnerabilidad ambiental en el Perú

CARACTERÍSTICA RECONOCIDA POR LA CMNUCC	PERÚ
Países de baja altitud y otros países insulares (P. 19 y art 4.8)	X
Países con zonas costeras bajas (P. 19 y art. 45)	✓
Zonas áridas y semiáridas (P. 19 y art 4.8); zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal (art .4.8)	✓
Zonas expuestas a inundaciones, sequía y desertificación (P. 19)	✓
Países con zonas propensas a los desastres naturales (art. 4.8)	✓
Países en desarrollo con ecosistemas montañosos frágiles (P. 19); los países con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos (art. 4.8)	✓
Los países con zonas de alta contaminación atmosférica urbana (art. 45)	✓
Los países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo (art. 4.8)	✓
Los países sin litoral y los países de tránsito (art 4.8)	X

Fuente: Texto de la CMNUCC. 1992

Fuente: Ministerio del Ambiente (2010, p. 69).

La firma del Protocolo de Kioto en 1997<sup>7</sup> es el inicio de las decisiones en materia de cambio climático a nivel mundial. Para entonces existía la creencia en que el cambio climático podía ser revertido o detenido mediante la aplicación de medidas de mitigación. Por ello, las herramientas que iban siendo implementadas por los países participantes en el protocolo responden a este componente, mientras la adaptación seguía siendo una opción «del futuro».

Desde entonces Perú ha participado en los eventos más importantes en la materia, mientras iba implementando los acuerdos del protocolo de Kioto. Por ejemplo, se implementaron tres mecanismos de mitigación antes de que la política de adaptación al cambio climático entrara en la agenda. Estos fueron el MDL, REDD<sup>8</sup> y REDD+ (REDD incluyendo Servicios Ambientales), que están vigentes todavía pero ya como parte de la política de adaptación al cambio climático.

A pesar de que el país solo aporta el 0,05% del total de emisiones de GEI mundial, la cual es una cifra poco significativa en términos generales, la mitigación sigue siendo la estrategia principal del Minam. La justificación es que:

A pesar que las emisiones de GEI del Perú no son significativas, pues representan menos del 1% a nivel mundial, sus niveles de emisión han aumentado entre 1994 y 2000 en 21%, guardando una relación directa con el crecimiento económico nacional, reflejado en el incremento del PBI en ese mismo periodo. Sin embargo, existen grandes oportunidades para «desacoplar» el crecimiento de las emisiones. A esto se le llama un crecimiento bajo en carbono (Minam, 2010, p. 120).

En octubre de 2010 se publica el primer *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*, donde se detalla tres estrategias para mejorar la gestión del tema. Esta herramienta correspondería al inicio del proceso de formulación de la PACC en el Perú y tenía como referencia directa la receta entregada por PNUD y Cepal en 2009. El plan, como herramienta, marca el inicio de las discusiones sobre las opciones de política a elegir.

La propuesta del Minam para el diseño de la PACC llega en el año 2012, a través de la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos. Esta consistía en un esquema estratégico de adaptación que posibilitara enfrentar los efectos del cambio climático y prevenirlo al mismo

<sup>7</sup> El protocolo fue inicialmente adoptado el 11 de diciembre de 1997 en Kioto, Japón, pero no entró en vigor hasta el 16 de febrero de 2005. El instrumento se encuentra dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), suscrita en 1992 dentro de lo que se conoció como la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro. El protocolo vino a dar fuerza vinculante a lo que en ese entonces no pudo hacer la CMNUCC (UNFCCC, 2005).

<sup>8</sup> El nombre original en inglés: United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (sic).

tiempo, reduciendo la vulnerabilidad adaptando el sistema natural, económico y social a lo que ya conocemos sobre los efectos del cambio climático (según la evidencia recabada) e, indirectamente, reducir las emisiones de GEI teniendo actividades más sostenibles<sup>9</sup> y bajas en carbono. Sin embargo, estas propuestas y visiones no logran plasmarse en el diseño final de la política de adaptación al cambio climático.

El Minam, como parte de los acuerdos internacionales a los que pertenece y de los que es beneficiario, contaba con dos formas de apoyo: técnico y financiero a través de agencias internacionales de cooperación. Estas invierten en temas específicos que conciernen tanto a ellos, como países inversores, como al Perú como receptor. En el tema del cambio climático, la cooperación está canalizada a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial-FMAM (Global Environment Facility-GEF) (GEF, 2013). Según la *Guía de Acceso a Fuente Cooperantes* elaborada por la Agencia Peruana para la Cooperación Internacional (APCI), los países que invierten en el Perú en la materia son las siguientes:

**Tabla 2. Cooperación financiera internacional en temas de cambio climático**

País cooperante\ criterios	Invierte en el tema de cambio climático
Alemania	Si
Bélgica	No
España	Si
Suiza	Si
Finlandia	Si
Francia	Si
Italia	No
Reino Unido	SI
República Checa	No
Canadá	No
Estados Unidos de América	No
Australia	No
China	No
Corea del Sur	No
Israel	No
Japón	No

Fuente: APCI (s.f.)

<sup>9</sup> En ese sentido, es importante recordar la definición de los orígenes de las emisiones presentadas en el capítulo tercero.

Estos países cooperan a través del Fondo GEF o de sus propias ONG en el país. En ese sentido, por ejemplo, Alemania y Suiza financian proyectos a través de GIZ (Cooperación Alemana para el Desarrollo) y Cosude (Cooperación Suiza para el Desarrollo) respectivamente. Y, paralelamente, aportan al Fondo GEF.

Los países de la cooperación buscan la implementación del modelo transferido completo (mitigación y adaptación). Aunque, es evidente que existe una diferencia entre los países con agencias activas en el país de aquellas que solo participan a través del aporte al Fondo GEF. Aquellas con oficinas en el Perú, vinculan los temas de la PACC con temas de desarrollo, inclusión y género, por lo que están más cercanos a apoyar una estrategia en adaptación, ya que incluye estas variables; mientras los demás países apoyarán más la mitigación.

El sector ambiental peruano (compuesto por diversas ONG y centros de investigación) es mayormente crítico de la política de adaptación al cambio climático y deslegitima los avances que se implementan para la mitigación, ya que consideran que no atienden la vulnerabilidad en el Perú o que los avances que se realizan en este componente carecen de efectividad y eficiencia. Este está organizado a través de la Comisión Nacional de Cambio Climático (CNC). Esta fue creada en el año 1993 por el Estado peruano (puesto que el Ministerio del Ambiente no había sido creado) con la finalidad de que coordinara la implementación de la CMNUCC (Comunicación Mundial de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático) del Protocolo de Montreal (donde se discutió lo relacionado a las sustancias que afectan a la capa de ozono). Desde entonces se ha encargado de realizar el seguimiento de los diversos sectores públicos y privados en la aplicación de CMNUCC. Además, según el portal institucional del Minam:

[...] es la instancia responsable de elaborar y realizar el seguimiento de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), la cual consta de once líneas estratégicas de acción y es el marco de todas las políticas y actividades relacionadas con el cambio climático que se desarrollen en el Perú. La CNCC la conforman los distintos ministerios y organismos adscritos, así como representantes de ONG, Universidades, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el Consejo Nacional de Decanos de los Colegios, entre otros (Ministerio del Ambiente, 2010).

Para los miembros del sector ambiental, la PACC debería poner más énfasis en el componente de adaptación en tanto consideran que es más adecuado para las necesidades que tiene el país (de nuevo, porque su cercanía con los temas de índole social es mayor y de allí consideran la relevancia de estas iniciativas dentro de la política climática). Por lo general, estos actores se manifiestan en

foros y eventos nacionales e internacionales en la materia, generando opiniones encontradas sobre los avances que realiza el Perú. Con los últimos formatos de las cumbres internacionales, que incluyen la participación de organizaciones de la sociedad civil, su capacidad de influencia se ha visto reforzada, pero solo internacionalmente.

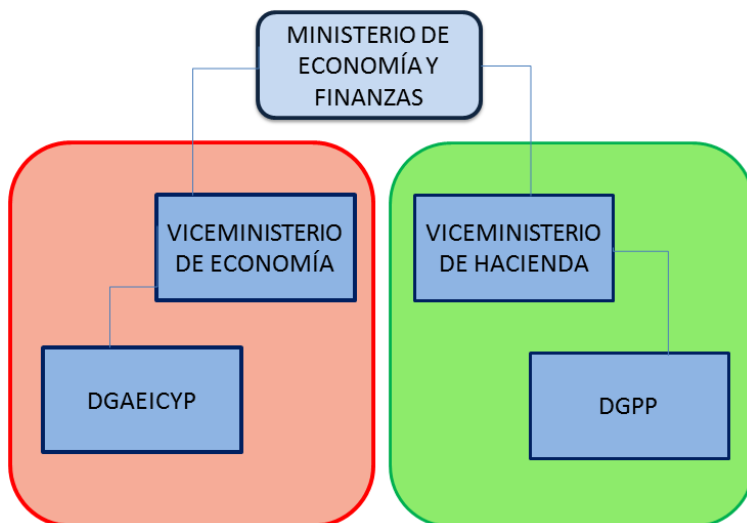
Frente a los escenarios que configuran tanto la cooperación internacional como los actores sociales, el Minam ha sido capaz de barajar sus opciones hacia lo que, como ente rector, considera mejor. Así se ha mantenido la implementación de medidas de mitigación y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos sobre la emisión de GEI<sup>10</sup> a través de las estructuras ya existentes para esos fines (MDL, REDD y REDD+). Esta decisión resulta una revalorización de los costos hundidos del Minam. Al mismo tiempo, el Perú no acató todas las exigencias recibidas. Por ejemplo, se rechazó la transferencia de tecnologías de mitigación de países desarrollados por considerar que no se aplican al contexto peruano, donde los saberes ancestrales (en riego, ahorro de agua, cultivos diferenciados) resultan de mayor utilidad. Para con los actores sociales, el Minam se ha ido sumando a la implementación de sus programas en cambio climático, lo cual se ve reforzado en la inclusión del logo del Ministerio en los informes y panfletos de los programas. Asimismo, se ha fortalecido la organización de la Comisión Nacional de Cambio Climático, ampliando la capacidad de participación de actores. Sin embargo, eso no significó la inclusión de sus opciones en la política, sino que el Minam solo muestra voluntad de participación en los avances que estas organizaciones realizan, manteniéndolo a nivel ciudadano y no a nivel de la política pública.

Por último, el Ministerio de Economía y Finanzas también participó en el proceso de formulación de la PACC. Existe una dualidad en la forma en que se hacen las políticas públicas en el Perú. Por un lado, los entes rectores, por temas, proponen su visión de la política e instrumentos, y luego esta política debe ser «rediseñada» por la negociación con entes con competencias estratégicas dentro del Poder Ejecutivo. Tal es el caso del MEF, el Minam y el diseño de la PACC.

---

<sup>10</sup> Esto no significa que no se invirtiera en estrategias de adaptación, sin embargo, esta no era su agenda prioritaria.

**Gráfico 4. Estructura del Ministerio de Economía y Finanzas para la gestión de presupuesto**



El Ministerio se compone de dos viceministerios: el de Economía y el de Hacienda. El primero tiene como función: «[...] diseñar, proponer y evaluar la política económica y social que sea coherente con la estrategia de desarrollo nacional a largo plazo; manteniendo una visión de conjunto de la economía del país, así como de los equilibrios generales que aseguren las condiciones para el desarrollo» (Ministerio de Economía y Finanzas, 2012).

Mientras que el segundo: «[...] planear, dirigir y controlar los asuntos relativos a presupuesto, tesorería, endeudamiento, contabilidad, política fiscal, inversión pública y política económica y social. Asimismo diseña, establece, ejecuta y supervisa la política nacional y sectorial de su competencia asumiendo la rectoría de ella» (Ministerio de Economía y Finanzas, 2012).

Entonces, encontramos que mientras un ente viceministerial se encarga de la parte programática de la política, el otro se encarga de viabilizarlo a través de la distribución del presupuesto público. Asimismo, como muestra la ilustración 4, existen dos órganos de línea dentro de cada viceministerio que están directamente involucrados en el desarrollo de la PACC.

Dentro del VME, el órgano de línea encargado de la gestión del tema en cambio climático es la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad (DGAEICYP). Esta se encarga de gestionar los acuerdos bilaterales en la materia y evaluar la estrategia internacional, y generar

herramientas para la evaluación del flujo presupuestal por inversión extranjera que recibe el Minam. Así, la DGAEICYP tiene como función:

Promover la eficiencia en la asignación de recursos y la internalización de externalidad negativas para un crecimiento sostenible, en el diseño de los lineamientos de políticas relacionadas a la protección del medio ambiente, *de mitigación y adaptación ante cambio climático, en coordinación con las entidades públicas competentes* (Ministerio de Economía y Finanzas, 2012)<sup>11</sup>.

No obstante, al tema de cambio climático también se le asigna presupuesto público y este, al mismo tiempo que el presupuesto de entes cooperantes, debe ser administrado por el Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP). Dentro del VMH, la Dirección General de Presupuesto Público administra este sistema y se encarga de adjudicar el presupuesto público destinado para cada una de los programas, estrategias y reformas que viabilizan una política. El SPP es:

[...] un instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de cobertura con equidad, eficacia y eficiencia por las Entidades Públicas. Establece los límites de gastos durante el año fiscal, por cada una de las Entidades del Sector Público y los ingresos que los financian, acorde con la disponibilidad de los Fondos Públicos, a fin de mantener el equilibrio fiscal (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013).

En el registro de los programas y acciones aprobadas en el SNIPP (herramienta del SPP) encontramos un bloqueo a aquellas que corresponden al componente de adaptación, mientras no ocurre lo mismo para las opciones de mitigación. Esto no responde al interés de la población o a la evidencia recogida ni por la DGAECYP ni por el Minam, sino a los intereses del MEF (y del VMH). Esto ocurre porque las acciones en mitigación tienen un valor económico en el mercado internacional a través de las transacciones sobre los créditos de carbono (como mencionábamos en los mecanismos ya presentados). Asimismo, por haber sido implementada con anterioridad (costos hundidos), el costo de tomar acción en este componente no genera gastos nuevos, sino valores positivos. Esto no sucede con el componente de adaptación, para el cual (en tanto no hay avances realizados a nivel del Estado) los costos son altos. El resultado, el diseño de la política entonces, está marcado por la decisión del MEF (sus viceministerios y órganos de línea).

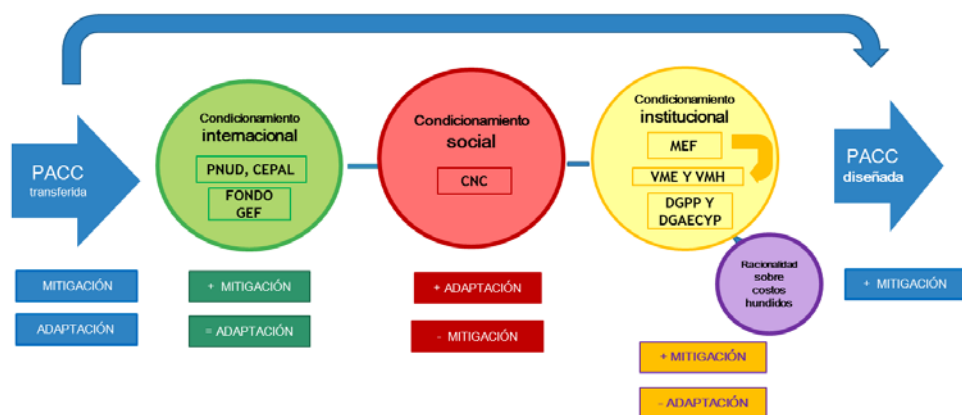
---

<sup>11</sup> Las cursivas son nuestras.

#### IV. ANÁLISIS DEL CASO DE ESTUDIO

El caso de la política de adaptación al cambio climático permite explicar el funcionamiento de diferentes condicionantes sobre la fase de diseño de una política pública. Asimismo, permite entender con mayor claridad el funcionamiento de la toma de decisiones de una institución pública peruana en la complejidad, ejerciendo explicaciones fuera de una sola línea de funcionamiento y planteando un proceso heterogéneo y multiactores.

Gráfico 5. Aplicación de los condicionantes al caso de la política de adaptación al cambio climático



Aplicando los factores condicionantes (internacional, social, institucional y su respectivo subfactor) al caso, encontramos que no todos tienen el mismo nivel ni capacidad de influencia en el proceso de diseño. Como muestra la ilustración 5, al inicio del proceso encontramos el modelo de PACC transferido por Cepal y PNUD en 2009. El modelo incluía un igual nivel de acciones entre los componentes de mitigación y de adaptación. Sin embargo, al final del proceso encontramos un diseño de política distinto, como producto de la influencia de los factores que logran, en conjunto, transformar la política y sus opciones. No obstante, la capacidad de influencia de los factores no es homogénea.

En primer lugar, al ingresar la política del Minam al espacio de discusión con cooperación internacional, la capacidad de estos para condicionar el desarrollo de la política no resulta relevante para la elección de opciones de política. Por el contrario, el Minam realiza las coordinaciones para avanzar en las propuestas planteadas por el agente cooperante teniendo como margen para



decidir sus prioridades sobre cómo hacer la política pública y los plazos disponibles para realizarlo según el sistema nacional. Esto no excluye el uso tanto del apoyo financiero como técnico, sin embargo no le genera responsabilidades vinculantes.

Así, la cooperación internacional se convierte en un aliado del Minam, viabilizando de forma financiera y fortaleciendo, mediante el apoyo técnico, las capacidades para la formulación de la política. Por ende, el condicionamiento internacional, en este caso, resulta un factor presente en la formulación de políticas en el Perú, pero no es determinante para la elección de opciones de política en la formulación de la PACC.

En segundo lugar, el condicionamiento social, a pesar de la participación activa de la Comisión Nacional del Cambio Climático en el proceso no es relevante en la formulación del diseño de la PACC. Esto sucede porque este mecanismo de participación es una respuesta terapéutica del Ministerio para legitimar sus decisiones, mas no para incluir a estos actores en el proceso. Esto sucede por varias razones: primero, el mecanismo fue implementado para dar conformidad a los requisitos de participación de las CMNUCC sin intencionalidad ni función real en el país, donde la institucionalidad ambiental era incipiente. Segundo, el tema del cambio climático no relacionaba dentro de sus procesos formales la discusión pública a través de este mecanismo; por el contrario, se limitaba a una carta limitada de actores del sector ambiental, pertenecientes mayormente a cooperación internacional.<sup>12</sup> Tercero, dentro del mecanismo en sí mismo, no existe una contraparte donde se expliciten los roles de las recomendaciones recibidas en la formulación de la política climática. Entonces, este espacio será un espacio de discusión mas no de decisión.

En tercer lugar, el condicionamiento institucional sí resulta relevante para el diseño de la PACC. La influencia de los factores dependerá de sus recursos formales e informales para agregar, quitar o cambiar las opciones de política sobre lo agendado en la primera fase del ciclo. De este modo, mientras el sistema de gobierno admita la existencia de actores con poder de veto en la misma jerarquía de entes con capacidad ejecutiva, el proceso de diseño y decisión estará dividido de forma inequitativa. Así, y aun entendiendo que los entes de un Estado como el peruano no funcionan como un cuerpo unitario, el MEF tendrá capacidad para elegir entre las opciones de política que respalda

---

<sup>12</sup> Estas líneas de acción eran cerradas durante la gestión del ministro del Ambiente Antonio Brack Egg (2008- 2011) y Ricardo Giesecke Sara-Lafosse (28 de julio de 2011-10 de diciembre de 2011). El paradigma cambia con el ingreso de Manuel Pulgar Vidal (2011-actualidad), quien, por su pertenencia a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, ONG ambientalista, permite un rol mucho más relevante a la sociedad civil.

y las que no a través del control sobre la distribución de presupuesto. Es decir, dará viabilidad o no un proyecto según sus intereses. El veto imposibilita ese espacio de decisión que sí proveen los otros dos factores porque entonces existe una superposición de entes rectores por encima del tema de política. Es decir, si bien el tema climático pertenece al dominio del Minam, por tratarse de un tema vinculado al medio ambiente, cuando esta política pasa al espacio presupuestal y de viabilidad y concordancia con la política macro y microeconómica, así como la de competitividad económica y social del Estado, la jurisdicción es ya del MEF. Así, la última etapa de la fase de diseño y donde se define el resultado del proceso, no pertenece al ente rector, sino a las instituciones con poder de veto. La paradoja es que fuera del proceso y la fase de diseño, la evaluación de la política (sistemática o social) se realizará sobre el ente rector, es decir, el Minam y no sobre el MEF.

En cuarto lugar, el subfactor de racionalidad sobre los costos hundidos es relevante para la decisión del MEF o, en todo caso, permite que cierto componente de la política continúe su curso frente al costo de la construcción de uno nuevo. Asimismo, se refuerza la racionalidad al cumplirse no solo el primer criterio, sino también el segundo. El Minam y el MEF conocen el funcionamiento y calidad de inversión en materia de mitigación, lo cual los impulsa a continuar con ella por tener información sobre la misma. Además, la reputación erigida en base a la mitigación como parte del cumplimiento que realiza el país sobre la base de convenios internacionales, que corresponde a un costo hundido, no se ve perjudicada, sino que se afianza con un proceso sostenido de construcción y fortalecimiento.

## V. CONCLUSIONES Y HALLAZGOS

Debemos entender que el análisis del proceso de diseño es complejo, sí, pero que mantiene la participación perenne de un grupo determinado de actores que funcionan, institucionalmente, como condicionantes del proceso y cuya influencia dependerá del tema y de la cualidad (recursos, poder u otros) que se le brinda a cada uno de ellos en el proceso. De ello que la comprensión del tipo de política pública que se diseñe y los cambios que se ejecuten sobre la misma luego de un proceso de agenda (por transferencia o no) no se limitan a factores contextuales de *cómo* es el país, sino a la forma en que las instituciones transforman la política durante la fase de diseño.

Encontramos que, incluso dentro de un mismo sistema de gobierno, las instituciones diseñan distinto y en diferentes condiciones. Parece además que

el proceso se ordena, en el caso del Minam, como estructuras que posibilitan la formulación de respuestas a los actores (factores) que participan en el proceso. En este sentido, nos permite reconocer que el *diseño* del diseño de la política de adaptación al cambio climático se iba formando conforme el Minam generaba herramientas para responder a las demandas que recibía. Esto nos enfrenta a otra realidad en el proceso de política pública: ¿qué tan autónomos son los entes rectores de generar las políticas que les conciernen?

La idea de factores que operan en el proceso de diseño de una política pública y que poseen la capacidad de influir en la elección de opciones demuestra que las instituciones rectoras carecen de independencia en el proceso. Hasta cierto punto, tanto el condicionamiento internacional como el condicionamiento social, en el caso de análisis, permiten espacio suficiente al Minam para la toma de decisiones. Es probable que en otros casos de política, como la política en materia indígena, los factores como el condicionamiento social sean menos permisivos frente a los entes rectores; sin embargo, en este caso, por la naturaleza de la política, ese espacio de decisión es posible. Hasta este punto en el proceso de decisión, el Minam aparece como un ente autónomo e independiente, pero eso solo hasta que presenta sus opciones de política frente a un ente de su misma jerarquía pero con un recurso de veto, como es el MEF con el control del presupuesto. Entonces, el Minam se encuentra limitado para actuar y decidir frente al proceso de «rediseño» que ejerce el MEF como actor con poder de veto.

Podemos afirmar que mientras la ingeniería institucional peruana presente estos vicios dentro del Poder Ejecutivo, las instituciones sectoriales como el Minam (y pensemos en Cultura, Mujer e Inclusión Social) estarán limitadas en su capacidad decisoria. Hablamos de límites porque la naturaleza de este condicionamiento escapa a un espacio de negociación entre entes que participan en el juego político. Tanto como el Minam (ente del Poder Ejecutivo y condicionante institucional igualmente) limita la participación de los actores sociales y controla el espacio de acción de las agencias de cooperación en la materia, el MEF limita al Minam sobre las opciones que puede elegir. Entonces son limitantes porque eliminan el rol de las instituciones en el proceso.

Por último, podemos preguntarnos ¿a qué responden las políticas públicas en el Perú? En materia climática: no a la realidad peruana y no al Minam. El análisis del diseño de la política pública es un espacio altamente explicativo sobre la naturaleza de las políticas públicas en el país y permite reconocer los juegos y los actores políticos. En el Perú, donde existe una baja institucionalidad política y un sistema de partidos debilitado, la impredecibilidad

de los procesos de política puede ser explicada como la falta de conocimiento sobre la naturaleza de los factores que influyen el proceso. Las instituciones son entes sociales que tienden a sostener prácticas estables porque responden a normas arraigadas en el sistema político. Del mismo modo, las instituciones públicas actúan de forma homogénea porque responden a normas formales como lo es la ley. En ese sentido, los condicionantes, como parte del sistema político, permanecerán siendo relevantes en el proceso; ambos, los que permiten la decisión del Minam y los que no. De ahí la formación de la paradoja de política: finalmente, el resultado de la política pública y su explicación no están en el análisis de la institución rectora, el Minam, sino en el análisis de los factores (actores) que condicionan el proceso al punto de ser capaces de cambiar, totalmente, el diseño de la política pública.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adams, T. M. (2012). *Chronic Violence and Reproduction. Citizen, security and organized crime*. Pennsylvania: Latin American Program.
- Almond, G. A. y S. Verba (1989). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Londres: Sage.
- APCI (s.f.). *Guía de acceso a fuentes cooperantes*. Recuperado de [http://www.apci.gob.pe/gestion/atach/Guia\\_Acceso\\_Fuentes\\_Cooperantes.pdf](http://www.apci.gob.pe/gestion/atach/Guia_Acceso_Fuentes_Cooperantes.pdf)
- Arendt, H. (1958). *The Human Condition*. Chicago: Chicago University Press.
- Bennet, C. (1991). What is a policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*, 21(02), 215-233. Cambridge University Press.
- Brinks, D. (2011). Faithful Servants of the Regime. En Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, *Courts in Latin America* (pp. 128-153). Nueva York: Cambridge University Press.
- Cancino, I., A. Mendoza y J. C. Postigo (2011). *Políticas Frente al cambio climático*. Lima: Consorcio de Investigación Económico y Social.
- Cancino, I., J. Postigo y A. Mendoza (2011). *Políticas frente al cambio climático*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Cardoso, F. H. (1972). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: California University Press.
- Dahl, R. (1997). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Dolowitz, D. y D. Marsh (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Eakin, H. y C. Lemos (2006). Adaptation and the state: Latin America and the Challenge of Capacity Building under Globalization. *Global Environmental Change*, 16(1), 7-18.
- El Comercio (2013a). Fenómeno de El Niño, daños que causaron... Recuperado el 06/11/2013 de <http://elcomercio.pe/peru/268820/noticia-fenomenos-nino-danos-que-causaron>
- El Comercio (2013b). Friaje. Recuperado el 06/11/2013 de <http://elcomercio.pe/tag/59935/friaje>
- Erlich, H. (2008). Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas. *Revista INVI*, 23(64), 19-59.
- Frank, A. G. (1969). *The development of underdevelopment*. Colorado: University of Colorado.

- Giddens, A. (2010). *La política del cambio climático*. Madrid: Alianza Editorial.
- Giraldo, G. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Revista de Estudios Políticos*, 35.
- Global Environment Facility (2013). Recuperado el 15/12/2013 de <http://www.thegef.org/gef/>
- Gourevitch, P. (1978). The Second Image Reversed: The international sources of domestic politics. *International Organization*, 32(4), 881-912.
- Howlett, M. y R. P. Lejano (2012). Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. *Administration & Society*, 45(3), 357-381.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2nd edition. Nueva York: Longman.
- Kornblith, M., R. Antonio-Mayorga, E. Ungar-Bleier, C. Arévalo, M. Tanaka y S. Pachano (2014). *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Agora Democrática.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Lodge, M. (2003). *The Limitations of Policy Transfer*. Londres: London School of Economics.
- Mainwaring, S. y A. Pérez-Liñán (2010). *The Emergence, Survival, and Fall of Democracies and Dictatorships: Latin America since 1900*. Selections.
- May, P. (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Public Policy*, 11(2), 187-206.
- McAfee, P., H. Mialon y S. Mialon (2007). Do Sunk Costs Matter? *SSRN Electronic Journal*. doi:10.2139/ssrn.1000988
- Ministerio de Economía y Finanzas (octubre de 2012). *Acerca del Ministerio: Ministerio de Economías y Finanzas*. Recuperado el 29 de junio de 2014 de [http://mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=620%3Avice-ministro-de-economia&catid=247&Itemid=100558&lang=es](http://mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=620%3Avice-ministro-de-economia&catid=247&Itemid=100558&lang=es)
- Ministerio de Economía y Finanzas (16 de diciembre de 2013). Portal web del Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado el 16 de diciembre de 2013, de [http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=section&id=46&Itemid=100382&lang=es](http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=46&Itemid=100382&lang=es)
- Ministerio del Ambiente (2010). *Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio del Ambiente (octubre de 2010). Portal de Cambio Climático. Recuperado el 15 de diciembre de 2013, de <http://cambioclimatico.minam.gob.pe/la-gestion-del-cc/sobre-la-gestion-del-minam/quienes-la-conforman/>
- Ministerio del Ambiente (2010). *Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010*. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Ministerio del Ambiente (s.f.). *Planificación ante el Cambio Climático*. Recuperado el 13 de septiembre de 2012, de [http://www.planccperu.org/IMG/pdf/PLANCC\\_-\\_2-pager.pdf](http://www.planccperu.org/IMG/pdf/PLANCC_-_2-pager.pdf)
- Montero, J. (2012). *La estrategia contra el crimen organizado en México: Análisis del diseño de la política pública*. México: Perfiles latinoamericanos.
- Perú 21 (2013). Cultivos del norte se pierden por sequía. Recuperado el 06/11/2013, de <http://peru21.pe/noticia/728358/cultivos-norte-se-pierden-sequia>
- PNUMA (2007). *Informe Anual del PNUMA*. Nairobi: PNUMA.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2007). *Reporte Anual en Cambio Climático*. Nairobi: PNUMA.
- Rose, R. (1991). What's Lesson Drawing? *Journal of Public Policy*, 11, 3-30.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.

- Scatarsini, C., P. Spiller, M. Tommasi y E. Stein (2011). *El juego político en América Latina: cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Mayol Ediciones S.A.
- Scatarsini, C., E. Stein y M. Tommasi, M. (2008). *Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence*. IDB Working Paper n°68. Washington D.C.: IDB.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: W. W. Norton & Company INC.
- Tanaka Gondo, M. (2001). *Participación popular en las políticas sociales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Tanaka, M. (1999). *Los partidos políticos en el Perú 1992-1999: estatalidad, sobrevivencia y política mediática*. Documento de Trabajo N°108. Lima: IEP.
- Torres, J. (2008). *Adaptación al cambio climático: de los fríos y los calores en los Andes*. Lima: Soluciones Prácticas-ITDG.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto Players: How Political Institutions Works*. Michigan: Michigan University Press.
- Unicef (2005). *Hacia una política en desarrollo infantil temprano*. Buenos Aires: Unicef.
- Van Ypersele, J. (2008). *El clima visto desde el sur: el calentamiento global según los países emergentes*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Vargas, P. (2009). *El cambio climático y sus efectos en el Perú*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.
- Waltz, K. (1959). *El hombre, el Estado y la guerra*. Buenos Aires: Nova.