

La débil integración de lo ambiental en el Perú: una aproximación desde el marco de coherencia de políticas

Gonzalo Alcalde¹

¹ Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: galcalde@pucp.pe.
[https://orcid.org/0000-0001-5599-2762.](https://orcid.org/0000-0001-5599-2762)

Recibido: 16/02/2024. Aceptado: 22/01/2025.



<https://doi.org/10.18800/debatesensociologia.202501.003>

La débil integración de lo ambiental en el Perú: una aproximación desde el marco de coherencia de políticas

RESUMEN

En el Perú del siglo XXI, las decisiones sobre desarrollo —incluso las de alto nivel— aún no consideran plenamente la dimensión ambiental. Esto ocurre a pesar de los avances en la institucionalidad ambiental desde los años noventa, y no obstante los discursos e instrumentos oficiales que están ostensiblemente alineados con el desarrollo sostenible. La omisión ha sido especialmente evidente en momentos críticos de la última década, donde se ha llegado a debilitar la regulación ambiental existente. Este ensayo propone que el marco de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) —poco utilizado aún en el ámbito nacional— permite identificar distintos puntos donde hace falta fortalecer la integración de lo ambiental en las decisiones sobre el desarrollo. En este sentido, se argumenta que la agenda pendiente más urgente no solo se refiere al espacio de las políticas ambientales, sino también a los puntos del proceso de políticas donde se puede asegurar la coherencia entre los grandes espacios de políticas (económica, social, ambiental) y la coherencia entre las decisiones nacionales y los compromisos internacionales del país.

Palabras clave: Desarrollo sostenible, Coherencia de políticas, Política ambiental, Reformas de políticas, Agenda 2030

Weak environmental integration in Peru: An approach from the policy coherence framework

ABSTRACT

In 21st-century Peru, decisions about development—even at high levels of government—still do not fully consider the environmental dimension. This occurs despite progress in environmental institutions since the 1990s, and despite official discourses and instruments that are ostensibly aligned with sustainable development. This omission has been especially evident at critical moments in the last decade, when existing environmental regulation has been weakened. This essay proposes that the policy coherence framework for sustainable development (PCSD)—still rarely used domestically—makes it possible to identify different points where the integration of environmental issues into development decisions needs to be strengthened. In this sense, it is argued that the most urgent pending agenda refers not only to the environmental policy space, but also to points in the policy process where coherence between the major policy spaces (economic, social, environmental) and coherence between national decisions and the country's international commitments can be ensured.

Keywords: Sustainable development, Policy coherence, Environmental policy, Policy reform, 2030 Agenda

INTRODUCCIÓN

En el Perú del siglo XXI, numerosas instancias de debilitamiento de la protección o conservación del ambiente —frecuentemente bajo el pretexto de promover la economía y el bienestar social— sugieren que las decisiones gubernamentales sobre desarrollo aún no priorizan la dimensión ambiental.

Esto ocurre a pesar de los innegables avances en la institucionalidad ambiental desde los años noventa (al nivel de reglas y organizaciones formales), y no obstante los discursos e instrumentos oficiales que están ostensiblemente alineados con el desarrollo sostenible. La falta de prioridad del ambiente en las decisiones de desarrollo ha sido especialmente evidente en momentos críticos de la última década, como en el contexto de desaceleración económica al final del *boom* de exportaciones (alrededor de 2013-2014) o de los intentos de reactivación tras el impacto de la pandemia por el COVID-19.

Este ensayo propone que el marco de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS) —difundido significativamente en el mundo, pero poco utilizado aún en el ámbito nacional— permite ir más allá de discusiones generales sobre «voluntad política» al distinguir los distintos puntos donde hace falta fortalecer la integración de lo ambiental en las decisiones sobre el desarrollo. Para lograr una comprensión más profunda sobre los factores que determinan las debilidades en la coherencia en cada uno de estos puntos, esta herramienta para el análisis puede ser utilizada de manera complementaria a las aproximaciones teóricas acerca de las relaciones de poder utilizadas en los estudios ambientales o ecológicos, o sobre interacciones entre los grupos de interés utilizadas en los estudios sobre los procesos de políticas públicas.

Sobre la base de una revisión documentaria de literatura académica y textos oficiales de políticas y planeamiento, se argumenta que la agenda pendiente más urgente en el Perú no solo se refiere a fortalecer el espacio de las políticas ambientales (el sector Ambiente), sino también a abordar otros puntos de los procesos nacionales o subnacionales de políticas. Entre ellos, los puntos de alto nivel o en los territorios, donde se puede asegurar la coherencia entre los grandes espacios de políticas (económica, social, ambiental), así como los puntos donde puede resaltarse la necesidad de coherencia entre las decisiones nacionales y los compromisos internacionales del país.

1. INTEGRACIÓN DE LO AMBIENTAL Y COHERENCIA DE POLÍTICAS EN EL DESARROLLO

A partir de los años setenta del siglo pasado, desde diversos foros globales se exhortó a los gobiernos a integrar más plenamente las consideraciones ambientales en las

decisiones sobre desarrollo. En particular, las Cumbres de la Tierra² fueron influyentes en este sentido, y sus declaraciones permitieron dar forma al concepto y práctica del desarrollo sostenible que hoy predomina en los marcos internacionales. Es decir, aquella versión que encontramos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, recientemente reafirmada como hoja de ruta universal por los Estados miembros de Naciones Unidas en septiembre de 2023.

Ya en 1987 el llamado a integrar plenamente lo ambiental con lo económico y social en el desarrollo se encontraba como punto central del influyente informe *Nuestro futuro común* de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas. La famosa comisión Brundtland afirmaba que:

El concepto de desarrollo sostenible proporciona un marco para la integración de políticas ambientales y estrategias de desarrollo; el término «desarrollo» se utiliza aquí en su sentido más amplio. A menudo se utiliza la palabra para referirse a los procesos de cambio económico y social en el Tercer Mundo. Pero la integración del medio ambiente y el desarrollo es necesaria en todos los países, ricos y pobres. La búsqueda del desarrollo sostenible requiere cambios en las políticas nacionales e internacionales de cada nación (p. 38).

Así, en las siguientes décadas, la necesidad de asegurar la coherencia e integración de las consideraciones económicas, sociales y ambientales en las políticas de desarrollo se ha establecido, al menos sobre el papel, como un consenso internacional.

El marco de coherencia de políticas para el desarrollo (CPD), cuyo uso también se consolidó y difundió ampliamente desde fines del siglo pasado, busca llevar a la práctica esta integración de las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible en las políticas. La CPD fue inicialmente planteada desde la división tradicional de roles de «donantes» y «receptores» de la cooperación internacional, como lo evidencian los lineamientos de coherencia para la reducción de la pobreza que proponía la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a inicios de siglo (2001), o incluso las clasificaciones de autores como Picciotto (2005) desde la academia. Sin embargo, especialmente desde 2015 (en el contexto de la implementación de la Agenda 2030), la CPD se viene transformando en un marco de coherencia de políticas para el desarrollo sostenible (CPDS), ahora enfocado

² La serie de Conferencias de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y su Desarrollo incluye a las de Estocolmo (1972), Nairobi (1982), Río de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002), y nuevamente Río de Janeiro y Estocolmo (2012 y 2022, respectivamente). La Agenda 21 (acordada en Río en 1992) estableció como uno de sus objetivos que los países mejoren sus procesos de toma de decisiones, de modo que la consideración de las cuestiones socioeconómicas y ambientales esté plenamente integrada. Y veinte años antes de Río, en la Declaración de Estocolmo (1972), ya se proponía la integración de consideraciones ambientales y de sostenibilidad en todos los aspectos de las políticas de desarrollo.

en todos los países como responsables de sus prioridades de desarrollo y con una mirada más holística y multidimensional de las políticas y del rol de los gobiernos.

No hubo una definición predominante de CPD (Sianes, 2013), y las definiciones de CPD o CPDS han ido evolucionando con los cambios en la agenda de desarrollo (De Jong & Vijge, 2021), pero esta integración de las dimensiones del desarrollo en la toma de decisiones se mantuvo como elemento central de sus diferentes versiones y herramientas. La OCDE, el actor que promueve más visiblemente el uso de la CPDS, define a esta de manera sucinta en sus recientes recomendaciones sobre CPDS para los países (2023), como un enfoque para «integrar las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible en la formulación de políticas nacionales e internacionales».

Actualmente encontramos a la CPDS claramente reflejada en marcos globales como la Agenda 2030 (donde la meta 17.14 se refiere explícitamente a fortalecer la CPDS) (Alcalde, 2018), en los lineamientos de políticas de la OCDE y otras entidades internacionales como la Unión Europea, y en las instituciones nacionales para las políticas y el planeamiento público en diversos países del norte y sur.

2. EL PERÚ FRENTE A LOS CAMBIOS EN LA PRÁCTICA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

A pesar de que el Perú ha reafirmado muy recientemente su compromiso con la Agenda 2030 y su intención formal de unirse a la OCDE, una revisión del plan de desarrollo nacional a 2050, de las normas para la elaboración de instrumentos de políticas, y de los documentos de políticas nacionales relevantes³, sugiere que el país no está aún entre los que ha adoptado la CPDS explícitamente como marco orientador para las políticas. Tampoco la Política Nacional del Ambiente (MINAM, 2021a) menciona a la falta de coherencia o integración de políticas para el desarrollo sostenible como problema a abordar.

Sin embargo, al menos sobre el papel, está entre los países que busca avanzar atendiendo las exhortaciones internacionales y nacionales relacionadas con el fortalecimiento y la mayor integración de las políticas ambientales en su modelo de desarrollo. En el plano discursivo, las declaraciones oficiales con respecto a sus compromisos ambientales, climáticos y de desarrollo sostenible (por ejemplo, los recientes discursos de los jefes de Estado peruanos en la Asamblea General de la ONU y otros espacios globales), así como sus principales planes e instrumentos

³ Esta afirmación se basa en una revisión del Plan Estratégico de Desarrollo Sostenible a 2050, las políticas de Estado del Acuerdo Nacional, la Política Nacional del Ambiente a 2030, y los documentos del CEPLAN que orientan la formulación de instrumentos de políticas de mayor nivel; específicamente, la Guía de Políticas Nacionales y la Guía Metodológica para el Planeamiento Estratégico Sectorial.

de políticas para el desarrollo (incluyendo el actual Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a 2050 o las políticas de Estado del Acuerdo Nacional), sí reflejan claramente el llamado a considerar las diferentes dimensiones de políticas de manera integral.

Asimismo, en el contexto de la Agenda 2030, se ha avanzado con la definición, medición, seguimiento y reporte de los indicadores de los objetivos y metas más relacionados con aspectos ambientales y climáticos, incluyendo los objetivos de desarrollo sostenible – ODS 6, 12, 13, 14 y 15; desde 2016 se encuentra en línea el sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores de los objetivos de desarrollo sostenible del Instituto Nacional de Estadística e Informática⁴ que permite verificar esta información. Más aún, al presentar su tercer Informe Nacional Voluntario a las Naciones Unidas en 2024, el Gobierno del Perú reportó que «el Estado ha adoptado un enfoque integral en el diseño de políticas para cumplir con los ODS, integrando las dimensiones económicas, sociales, ambientales y de gobernanza del desarrollo» (p. 43).

En el plano institucional, a partir de los años noventa del siglo pasado, el país creó y gradualmente fortaleció una nueva institucionalidad ambiental que alcanza todos los niveles de gobierno, construyendo entidades especializadas y un sistema de gestión ambiental bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente, así como marcos normativos y capacidades técnicas en el Estado que permitan abordar este espacio de políticas de manera análoga a cómo se aborda lo económico o lo social.

Empero, estos avances discursivos o institucionales de las últimas tres décadas no han garantizado que, en la práctica, las consideraciones sobre el ambiente tengan el mismo peso que las consideraciones económicas o sociales al tomar decisiones claves sobre desarrollo, incluso aquellas de alto nivel y visibilidad, en los distintos gobiernos.

Al contrario, como se ha apreciado en varios momentos críticos, hay frecuentes retrocesos o contradicciones sobre lo aparentemente avanzado en temas ambientales, y en varios momentos durante la última década los criterios ambientales han estado claramente subordinados a otros criterios al tomar decisiones importantes. Por ejemplo, en 2013 y 2014 (ante la desaceleración económica incluida por factores globales) y nuevamente en 2020 (en el marco de la paralización por la pandemia por el COVID-19), desde el Ejecutivo se dictaron medidas para reactivar la economía que tuvieron un impacto ambiental negativo al flexibilizar regulaciones para la protección, fiscalización o evaluación ambiental (Gamboa Balbín, 2020; López, 2017).

⁴ <https://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible>

Según Orihuela y Paredes (2017), a partir de la década de 1990 el Estado peruano adoptó y adaptó modelos institucionales globalizados para la acción ambiental, «ayudado por las fuerzas coercitivas del comercio internacional e imitando la experiencia de Estados extranjeros». La Cumbre de Río (1992) fue un evento externo que funcionó como catalizador de procesos internos en el Perú, tal como ocurrió en otros países, y luego el incentivo de unirse a acuerdos de libre comercio facilitó la adopción de nuevos arreglos institucionales para la regulación ambiental. Sin embargo, desde entonces no se ha desarrollado un «Estado verde» autónomo, y las reglas formales en gran medida no se han convertido en una práctica real. Más aún, según Orihuela y Paredes, estos aspectos del Estado verde se difundieron a un sistema de economía política nacional en el que: «(i) la distribución de poder preexistente del Estado y la sociedad era de un Estado débil y altamente influenciado por intereses extractivos en la minería y la pesca y (ii) no había un repertorio arraigado de autonomía regulatoria burocrática» (2017, p. 99, traducción propia).

Por todo lo anterior, no sorprende que distintos diagnósticos coincidan en que aún es débil la coordinación y coherencia de las distintas políticas de desarrollo que inciden en el ambiente, entre sectores y dentro del sector ambiental. Por ejemplo, el análisis territorial realizado por la OCDE (2016a) resaltó la «debilidad del centro de gobierno en la coordinación de políticas públicas debido a la falta de colaboración dentro y entre los ministerios nacionales» (p. 245)⁵. Asimismo, la Política Nacional del Ambiente aprobada en 2021 establece a la débil gobernanza ambiental como factor causal de los problemas públicos que aborda, entendiendo a la gobernanza como «principio que rige el diseño y aplicación de las políticas, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas procedimientos, herramientas e información» (Ministerio del Ambiente, 2021, p. 61).

¿Es esta persistente debilidad una señal de que aún falta fortalecer los avances relacionados con normas especializadas, capacidades técnicas e institucionalidad sectorial para asuntos ambientales? En este texto se propone que, aunque importantes, desde una perspectiva de CPDS estos aspectos, ubicados dentro del espacio de las políticas ambientales, no son los únicos campos que hoy requerirían de urgente atención.

Más bien, se propone que ahora se requiere de especial atención a adecuar las reglas de juego en el nivel más alto de la toma de decisiones en el Ejecutivo (en

⁵ Según este y otros documentos de la OCDE, el centro de gobierno es la institución o grupo de instituciones que brindan apoyo directo al jefe del Ejecutivo en la conducción de la gestión gubernamental. A diferencia de los ministerios sectoriales y de otros organismos, el centro de gobierno no presta servicios directamente a los ciudadanos ni se centra en un campo de políticas específico. La OCDE consideró que, en el caso del Perú, el centro de gobierno es aquel constituido por la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Economía y Finanzas.

el «centro de gobierno») para poder mejorar la coherencia entre los grandes espacios de políticas (económico, social, ambiental)⁶ y con respecto a los compromisos internacionales del Estado. Al mismo tiempo, se precisa fortalecer las capacidades políticas de los responsables de las políticas ambientales y de desarrollo para abordar e incidir en el Legislativo, que ha adquirido un rol protagónico en los procesos de políticas en años recientes (Dargent & Rousseau, 2022). Estos cambios, a su vez, deben ser apoyados por una serie de reformas amplias que siguen pendientes en los poderes del Estado y en el sistema político para fortalecer el marco institucional democrático⁷, que finalmente hace posible que las políticas públicas exhiban características deseables como estabilidad, adaptabilidad y coordinación, entre otros (Franco & Scartascini, 2014). No son cambios sencillos, pero aquí se propone que, mientras no se avance en estas direcciones, no se podrá aspirar a un modelo de desarrollo que sea realmente coherente y, finalmente, sostenible.

3. MARCO CONCEPTUAL: LA INTEGRACIÓN DE LO AMBIENTAL COMO PARTE DE LA CPDS

La coherencia de políticas se puede entender desde diversos ángulos, y esto se refleja en distintas maneras de clasificar los tipos de coherencia y los puntos relevantes a analizar dentro de los procesos de políticas. De hecho, el interés por estudiar la coherencia de las políticas en los espacios de políticas también ha provenido del campo de estudio de las políticas públicas (May *et al.*, 2006) y tiene una clara relación con discusiones de larga data sobre el problema de la coordinación de políticas (ver, por ejemplo, Peters, 2018). Por cuestiones de espacio en este artículo solo nos enfocaremos en la evolución de este marco a partir de las preocupaciones de los actores de la cooperación internacional a fines del siglo XX.

En efecto, en sus primeros años, las distintas versiones de la CPD reflejaron en gran medida la perspectiva de actores del Norte Global interesados en fortalecer los resultados y eficacia de la cooperación internacional, antes que proporcionar un marco que permita una aproximación integral a las políticas de desarrollo para

⁶ Algunas clasificaciones incluyen una cuarta dimensión de gobernanza o institucional; para evitar complejizar la discusión en un documento que busca ser introductorio con respecto a la coherencia de políticas, en este texto se mantiene la clasificación original de las tres dimensiones del desarrollo sostenible encontrada en el informe Brundtland y diversos marcos internacionales posteriores.

⁷ Para estos fines, la propuesta más integral y visible en tiempos recientes fue la elaborada en 2019 por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (por encargo de la Presidencia de la República). Los cambios propuestos, en su gran mayoría, aún no han sido discutidos ni implementados, y se refieren a: el sistema de partidos políticos; la rendición de cuentas e integridad en la política; la gobernabilidad y control político; y la participación electoral y política de los ciudadanos (CANRP, 2019).

cualquier país. Cuando el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE acuñó el término CPD en 1991, lo hizo considerando la necesidad de prestar más atención al impacto del conjunto de políticas de los países desarrollados en los países en desarrollo, en áreas como el comercio, la inversión y la agricultura (DAC Network on Development Evaluation, 2004).

Recientemente, el concepto tiene un alcance mucho más general, trascendiendo el ámbito de la cooperación internacional, como señala la misma OCDE:

Los gobiernos y las partes interesadas reconocen la relevancia de la CPDS para identificar, comprender y gestionar las interacciones entre los ODS altamente interconectados, y para abordar los posibles efectos políticos transfronterizos e intergeneracionales de la acción nacional e internacional. También reconocen cada vez más la necesidad de romper con los silos institucionales y políticos para aprovechar los beneficios de las acciones sinérgicas y abordar de manera efectiva las compensaciones (*trade-offs*) inevitables entre los ODS (2018, traducción propia).

Como mencionan Gutiérrez Goiria *et al.* (2017), la importancia de la CPD en el siglo XXI radica en su capacidad, como aproximación teórica, para «cuestionar e incidir en la totalidad de las políticas implementadas por los Gobiernos».

En línea con estas definiciones más integrales, Cejudo y Michel (2016) plantean una clasificación de tres ámbitos de la CPD desde la perspectiva de un país del Sur Global:

Una política pública puede tener componentes que son coherentes entre sí; puede ser coherente con respecto a otra política o puede ser parte de un grupo de políticas públicas que guardan coherencia con otro grupo. Podemos identificar tres niveles de análisis desde los cuales evaluar la coherencia en las políticas públicas: la coherencia en las políticas (la coherencia interna), la coherencia entre políticas y la coherencia entre espacios de políticas.

Estas categorías apuntan a tipos de coherencia horizontal, entre sectores o espacios de políticas, en tanto la OCDE (2016b) también considera la importancia de la coherencia de las acciones entre diferentes niveles de gobierno, que se denomina coherencia vertical.

La coherencia, sin embargo, debe ir más allá de las políticas de nivel nacional o subnacional, y de las decisiones y desafíos inmediatos. Con la mirada en un contexto de globalización y de crecientes desafíos trasnacionales, así como de problemas complejos que no pueden ser resueltos en el corto o mediano plazo, Millán Acevedo (2014) agrega dos importantes categorías de coherencia de políticas. Primero, en línea con la OCDE, agrega la dimensión temporal de la coherencia, relacionada con la consistencia que debe asumir una política pública en el largo plazo para poder alcanzar verdaderos resultados de desarrollo. Y, segundo, propone una dimensión

trasnacional que promueva la «acción colectiva, concertada y democrática entre todos los países» y que considera los compromisos en materia de desarrollo, democracia y derechos humanos:

Debido a que la problemática del desarrollo es un fenómeno trasnacional que no puede ni debe abordarse desde respuestas nacionales y segmentadas no basta (únicamente) con impulsar políticas nacionales coherentes, sino que es necesario promover una acción colectiva y global entre los diversos Estados del planeta. En este sentido, la dimensión trasnacional que alude a la necesaria acción colectiva y coordinada orientada al desarrollo parece ser el elemento fundamental para afrontar desafíos y amenazas que escapan al control de los Estados y cuestionan la sustentabilidad del sistema en su conjunto (p. 688).

En la tabla 1 se propone, ampliando la categorización que propone Millán Acevedo (2014), una categorización de la coherencia de políticas, considerando los textos mencionados líneas arriba.

Tabla 1. Categorías de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible

Categorías de la coherencia de políticas para el desarrollo sostenible	Trasnacional	Vertical	Horizontal A: dentro de un espacio de políticas	Interna	Temporal
Ámbitos a los que se remiten	Avance o retroceso hacia una acción colectiva entre países, o en el propio país, en términos de estándares acordados internacionalmente (derechos humanos, clima, etc.).	Acciones de distintos niveles de gobierno involucrados en una política o conjunto de políticas.	Consistencia entre las diversas políticas de un sector o entre espacios/sectores de políticas (<i>policy domains</i>) (May et al., 2006), tanto a nivel de los territorios como en el centro de gobierno.	Consistencia entre medios y fines de una política, «que la teoría causal tenga consistencia lógica» (Cejudo & Michel, 2016).	Consistencia en el tiempo con el desarrollo sostenible.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Millán Acevedo (2014).

La CPDS es, entonces, una herramienta analítica para analistas y tomadores de decisiones que apunta a lograr un enfoque integral de las políticas para el desarrollo. No es, sin embargo, un marco teórico, y en ese sentido es importante reconocer la

necesidad de complementar su uso con marcos que sí permitan dilucidar relaciones de poder e intereses particulares que expliquen la persistencia o surgimiento de puntos débiles de coherencia.

En este sentido, la ecología política puede ser un complemento apropiado, al abordar los factores políticos, económicos y sociales detrás de los problemas ambientales y de las decisiones sobre los recursos naturales (Marcellesi, 2012). Según Bryant y Bailey (1997), en las décadas de 1970 y 1980 los académicos comenzaron a explorar los vínculos entre los procesos sociales y políticos y los cambios ambientales (y crisis ambientales recurrentes) en los países en desarrollo, constituyéndose así lo que fue denominado el campo de investigación de la ecología política del Tercer Mundo. A pesar de las diferentes aproximaciones a este campo de estudio, según Bryant y Bailey los ecólogos políticos coincidieron en que los problemas ambientales de los países en desarrollo no son simplemente consecuencia de fallas en las políticas o los mercados, sino manifestaciones de fuerzas políticas y económicas más amplias, incluso de carácter estructural y de larga data histórica.

Por otra parte, desde el campo de los estudios de las políticas públicas, cabe considerar también la utilidad de modelos como el análisis de redes de políticas (Rhodes & Marsh, 1992) y el marco de coaliciones promotoras (Sabatier & Weible, 2019). Especialmente desde la década de 1990, se produjo un cambio en este campo, de enfoques centrados principalmente en el papel del gobierno, hacia aquellos centrados en la gobernanza de las políticas, donde los actores e intereses relevantes trascienden no solo los límites del Estado, sino también las fronteras nacionales. Una mirada de gobernanza permite analizar la complejidad del proceso de toma de decisiones, donde una pluralidad de actores interactúa para formular, promover y alcanzar objetivos comunes, intercambiando conocimientos, recursos, ideas y normas (Zurbriggen, 2011). Con enfoques como el Marco de Coaliciones Promotoras (ACF, por sus siglas en inglés) y el Análisis de Redes de Políticas (PNA), los académicos buscan comprender diversos modos de mediación de intereses entre actores públicos y privados en el desarrollo e implementación de políticas públicas desde una perspectiva de gobernanza.

4. PERÚ: INSUFICIENTES AVANCES EN LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS AMBIENTALES

Como se ha mencionado, no existe en el Perú actualmente una entidad gubernamental que tenga la misión explícita de velar por la CPDS en sus distintos aspectos, ni se menciona la falta de coherencia, en su integralidad, como problema público a abordar por las políticas nacionales.

Lo más cercano a la identificación de la CPDS como problema público por abordar en un instrumento de políticas vigente, aunque no en todas sus categorías,

se encuentra en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública a 2030 (PNMGP 2030) (Presidencia del Consejo de Ministros, 2022). En ella se menciona varias veces el desafío de la coherencia en la acción gubernamental, y se identifica a la «inadecuada gobernanza sectorial e intersectorial con enfoque territorial para intervenciones articuladas en el territorio» como factor causal del problema principal abordado: «Bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público». Ante ello, propone «potenciar y/o asegurar la implementación de los mecanismos de articulación inter-gubernamental e intersectorial». También menciona la PNMGP que:

...será vital superar la visión compartimentalizada que ha guiado los esfuerzos de la administración pública en el territorio para favorecer la articulación horizontal (entre sectores) y vertical (entre niveles de gobierno), de manera que la intervención del Estado pueda asegurar una mayor coherencia, coordinación y organicidad de cara a las personas (2022, p. 74).

Aunque este instrumento, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), claramente alude a la coherencia vertical y horizontal en el territorio, no alude a la coherencia horizontal de alto nivel (centro de gobierno), temporal ni trasnacional. Por otra parte, en la medida en que su misión lo llama a orientar a las entidades públicas para «alcanzar la visión concertada de futuro del país que permita el desarrollo armónico y sostenible», y que supervisa la elaboración y consistencia de los instrumentos de políticas nacionales y planes, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) podría ser lo más cercano a un responsable específico de velar por la coherencia de políticas nacionales y planes estratégicos desde el centro de gobierno, como entidad adscrita a la PCM.

Más allá de su reconocimiento formal como problema en los instrumentos recientes, la preocupación por la coherencia e integración de políticas para el desarrollo ya ha sido expresada por diversos autores (con distintos enfoques) desde hace décadas, mucho antes de los compromisos del país con la Agenda 2030 o con la OCDE. Charpentier e Hidalgo (1999), por ejemplo, observaron en su estudio sobre políticas ambientales en el Perú unas «claras inconsistencias» entre lo que llamaron «políticas explícitas» sobre medio ambiente y las políticas implícitas realizadas por distintos otros sectores y que tienen un impacto sobre el ambiente y el comportamiento resultante de los actores económicos. Por su parte, Abugattás (1995), considerando las discusiones en la Cumbre de la Tierra de Río de 1992 y aludiendo al concepto INTESEP —integración de políticas económicas, sociales y ambientales—, indagó sobre la posibilidad de integrar políticas económicas, sociales y ambientales hacia un desarrollo integral en el Perú, considerando que ello era difícil en el entorno político e institucional de ese momento, pero necesario.

Casi tres décadas después, la plena integración de la dimensión ambiental en procesos de políticas para el desarrollo sostenible, a todas luces, sigue pendiente. Con respecto al entorno de formulación de políticas en el Perú, la primera recomendación de la evaluación de desempeño ambiental (EDA) del periodo 2003-2013 elaborada por OCDE y CEPAL en 2015-2016 apunta a «hacer efectiva la necesaria coordinación institucional, tanto horizontal como vertical, para mejorar la política y la gestión ambiental del país hacia el desarrollo sostenible, integrando visiones parciales y sectorialistas» (Grupo de Trabajo de la Comisión Multisectorial Ambiental, 2016).

Aunque frecuentemente se explica la poca priorización de lo ambiental en el desarrollo en función de una falta de «voluntad política» de los actores claves, analizar la situación de la integración de las políticas ambientales en el desarrollo desde un esquema de CPDS ayuda a identificar más precisamente los puntos críticos y, tras analizar con mayor profundidad los factores que explican las debilidades o retrocesos, los tipos de cambios requeridos. Para ello, en los siguientes párrafos, repasaremos de manera sucinta en cada nivel los avances y pendientes en términos de coherencia e integración de las políticas ambientales hacia el desarrollo sostenible en el Perú, en función de cada una las categorías de CPDS expuestas en la sección anterior. Esto incluye repasar algunos ejemplos de retrocesos y omisión de las consideraciones ambientales. Luego, sobre la base de este análisis, se propone una agenda pendiente de fortalecimiento de las diferentes categorías de CPDS en la siguiente sección, resaltando los puntos críticos en los procesos de políticas.

4.1. Coherencia trasnacional

El Perú participa regularmente en foros y cumbres internacionales relacionadas con temas relevantes para el medio ambiente. Más allá de su compromiso formal con la Agenda 2030 y los ODS, el país se ha suscrito o adherido a gran parte de los acuerdos y convenios internacionales en materia de biodiversidad, sustancias químicas, protección de la atmósfera y el clima, protección de la tierra y la agricultura, y reducción de riesgos de desastres (Ministerio del Ambiente, 2021). Asimismo, las políticas de Estado del Acuerdo Nacional y el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a 2050 consideran explícitamente los compromisos internacionales del país en derechos humanos, cambio climático y otros asuntos.

Sin embargo, en la práctica, las experiencias de la última década muestran que, incluso con la atención de los actores internacionales y de los foros globales encima, las decisiones de alto nivel pueden contradecir directamente a los compromisos asumidos por el país, sin que las autoridades ambientales parecieran tener algún poder para influir en las medidas.

Por ejemplo, en 2014, cuando el Perú se preparaba para ser anfitrión de la COP20, el Ejecutivo (liderado por el Ministerio de Economía y Finanzas) envió al Congreso varios paquetes de medidas destinadas a estimular la economía en un momento de desaceleración y estos fueron aprobados, a pesar de reacciones de ONG y organismos internacionales. Entre otros elementos, en junio de dicho año la Ley 30230 (también conocida como el «Paquetazo Ambiental») estableció varias medidas de simplificación para promover la inversión privada, incluyendo: permitir que la aprobación de los estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles se realice en sectores distintos al de Ambiente; la reducción de las multas por infracciones en temas ambientales; y la limitación de los ingresos de las entidades de fiscalización ambiental (Congreso de la República del Perú, 2014).

Estas medidas ostensiblemente buscaban «fomentar el desarrollo sostenible», pero al hacerlo cambiaban reglas del juego en la política ambiental sin un debate o consulta sustancial, debilitando la protección ambiental e incluso infringiendo en los derechos de las comunidades afectadas. Así sucedió en 2013, por ejemplo, al reducirse plazos para la aprobación de los estudios de impacto ambiental (EIA) a través del Decreto Supremo 060-2013-PCM, sin tener en cuenta los aspectos de participación ciudadana que podrían estar involucrados (Presidencia de la República del Perú, 2013). De igual forma, en años recientes se observan posturas y decisiones muy visibles y contradictorias con los compromisos internacionales del Estado, como la falta de acción para proteger defensores ambientales y la falta de impulso, incluso desde las autoridades ambientales, para que el Congreso debata y ratifique el Acuerdo de Escazú.

En esta categoría de la CPDS, parecería que ha hecho falta un papel más asertivo del sector Relaciones Exteriores en las discusiones que dan forma a las políticas nacionales, con miras a asegurar la consistencia y el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado, en fondo y en forma. Asimismo, parecería necesario ampliar los alcances del cuarto eje de la política nacional de ambiente, referido a «compromisos y oportunidades ambientales internacionales».

4.2. Coherencia vertical

En el marco del proceso de descentralización del Estado iniciado en el año 2002, la descentralización administrativa ha transferido numerosas competencias y funciones del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, particularmente a los gobiernos regionales que fueron creados en dicho año. En 2004 empezó la transferencia de competencias ambientales.

En 2021, la Política Nacional del Ambiente reconoce la «deficiente implementación de la gestión ambiental descentralizada» como factor problemático a abordar. En efecto, aunque ha finalizado prácticamente la transferencia de competencias

sectoriales, esto no significa que los desafíos para la gobernanza de los asuntos ambientales dentro del sector estén resueltos, considerando que cada nivel de gobierno (nacional, regional y municipal) cumple funciones relevantes para la política ambiental. Más bien, como señala Lanegra (2021), no existe aún un espacio formal de articulación nacional entre las autoridades ambientales subnacionales y el Ministerio del Ambiente:

Aunque hay mejoras en el diseño y distribución de tareas dentro del ámbito de las autoridades ambientales en los gobiernos subnacionales, en general el proceso de descentralización no ha llevado más allá el desarrollo de una institucionalidad ambiental a nivel regional o local. Ha estado ausente una política explícita sobre la materia (p. 10).

Además, dos décadas después del inicio de las transferencias, en ningún sector se ha modelado aún, de manera precisa y formal, la provisión de bienes y servicios entre niveles de gobierno. Esto se estableció como obligatorio en 2018 como parte del Reglamento de Políticas Nacionales, donde los ministerios con competencias compartidas debían determinar los roles y las responsabilidades para cada nivel de gobierno, a través de modelos de provisión.

Es importante considerar que la delegación de competencias dentro los sectores de políticas se inició, en la mayoría de casos, sin llevar a cabo una determinación precisa de las capacidades de los gobiernos regionales, ni de los recursos presupuestarios requeridos para cumplir con la entrega de bienes y servicios de calidad (Alcalde, 2009; Molina, 2016). Si bien esto contradice algunos de los principios establecidos para la descentralización administrativa en la Ley de Bases de la Descentralización (Congreso de la República del Perú, 2002), como el principio de provisión y el principio de subsidiariedad, desde las entidades conductoras del proceso no se tomaron medidas efectivas para asegurar el cumplimiento por parte de los ministerios.

Con respecto a la coherencia vertical, algunas de las recomendaciones que señalan Dosek *et al.* (2022) con respecto a la descentralización administrativa son pertinentes para entender la agenda pendiente, e incluyen definir más claramente las funciones y competencias de los tres niveles de gobierno; mejorar la coordinación y planificación estratégica entre niveles de gobierno, desde un enfoque de desarrollo territorial y cierre de brechas; y fomentar la integración territorial y administrativa del país.

En estos asuntos, es clave la iniciativa del Ministerio del Ambiente (MINAM) como ente rector de su sector, así como el apoyo de la Secretaría de Descentralización y la Presidencia del Consejo de Ministros (2021b). A estos aspectos se puede agregar el asunto mayor, y políticamente complejo, de redefinir el rumbo de la descentralización fiscal: a la fecha, los gobiernos subnacionales dependen principalmente de

transferencias desde el gobierno central (Dosek *et al.*, 2022). Esto no solo afecta su autonomía en términos fiscales, sino que, en el plano administrativo, establece límites considerables al papel que pueden cumplir como formuladores e implementadores de políticas ambientales en sus respectivos territorios.

4.3. Coherencia horizontal: el espacio de las políticas ambientales

Hasta fines de los años noventa, la institucionalidad ambiental estaba dividida entre varios sectores que eran las autoridades competentes en sus respectivos temas, sin que existieran verdaderas instancias de coordinación intersectorial con respecto a los asuntos ambientales (Pascó Font, 1999). Incluso tras la creación del Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) como autoridad sectorial en 1994, que constituyó un hito para el establecimiento de la institucionalidad ambiental en el Perú, pasarían años hasta contar con procedimientos y estándares aplicables a los distintos sectores (transectoriales).

El CONAM fue la primera autoridad nacional ambiental y ente rector para las políticas ambientales. La transición del CONAM a un ministerio como autoridad nacional ambiental, ocurrida en 2008, abrió la posibilidad de mayor autoridad e influencia sobre otros sectores gubernamentales (como parte del Consejo de Ministros) y, además, una voz más fuerte en los procesos de políticas de alto nivel y en los esfuerzos por articular acciones de manera vertical en su sector y en los territorios. También significó potencialmente acceso a mayor presupuesto y otros recursos, así como estabilidad en el largo plazo, con respecto a una agencia especializada que pudiera estar sujeta a cambios en las prioridades políticas.

La gobernanza dentro del sector ambiental tiene en la actualidad dos elementos claves que permitirían promover la coherencia de las diferentes políticas e instrumentos dentro de este ámbito. Desde 2009 se tiene políticas nacionales del ambiente, y actualmente rige la Política Nacional del Ambiente a 2030, de carácter multisectorial, que enmarca incluso a los instrumentos relacionados con el cambio climático. Otro es el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, creado en 2004, que permite al ministerio organizar las funciones y competencias ambientales para promover la implementación de la política nacional a través de un conjunto de políticas e instrumentos.

Sin embargo, la misma Política Nacional Ambiental reconoce grandes desafíos para la coherencia de políticas dentro del espacio de las políticas ambientales, como un marco normativo ambiental no armonizado, desigual desarrollo de la gestión ambiental en los distintos sectores involucrados, la insuficiente participación de la población en materia ambiental, entre otros. En este sentido, como resultado de la falta de coherencia horizontal, a la fecha parece mantenerse vigente el análisis de Lanegra (2014):

La institucionalidad específicamente ambiental es considerada inadecuada. Este juicio es señalado tanto por los interesados en la promoción de nuevos proyectos mineros e hidrocarburíferos, que conciben las regulaciones ambientales actuales como un obstáculo innecesario o excesivo, como por sectores críticos de la actividad extractiva, que consideran que dichas regulaciones son débiles e insuficientes (p. página).

El actor clave para abordar estos desafíos es el ente rector, el MINAM, pero por tratarse de un área multisectorial donde varios sectores y niveles de gobierno tienen atribuciones relevantes, el impulso político para fortalecer la coherencia puede requerir del rol de la Presidencia del Consejo de Ministros y del otro actor clave del centro de gobierno, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Para ello, es importante la referencia de la PNMGP 2030, que sí hace énfasis en los desafíos de coherencia vertical y horizontal en los territorios.

4.4. Coherencia horizontal: entre espacios de políticas

Los instrumentos de políticas ambientales vigentes no hacen referencia, de manera explícita o implícita, a una categoría de CPDS que es crucial y bastante visible: aquella entre los distintos espacios de políticas, que puede también entenderse como la coherencia entre las dimensiones del desarrollo sostenible. Es decir, la medida en que las grandes decisiones sobre el desarrollo del país, o de algún territorio en particular, consideran con la debida prioridad los factores ambientales.

Como se ha mencionado, este aspecto de la coherencia sí es abordado en la PNMGP 2030, pero con referencia a la coherencia horizontal y vertical en los territorios. Sin embargo, el reto de la coherencia es especialmente visible, y especialmente grave, en el nivel más alto de decisiones sobre desarrollo, en el centro de gobierno e incluso en la interacción entre poderes del Estado. Desde ahí, por ejemplo, se dieron los «paquetazos» para la reactivación económica en tiempos de pandemia o de recesión pospandemia que implicaron serios retrocesos en materia ambiental⁸. En estos y otros casos, parece siempre primar el criterio económico y de corto plazo, además de consideraciones políticas inmediatas, antes que un análisis de los posibles efectos ambientales en el mediano o largo plazo.

Para entender este aspecto de primacía de los criterios económicos dentro de los sectores de políticas es necesario recordar, por un lado, la economía política de las

⁸ En 2020, por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 1500, que establecía medidas especiales para promover la inversión privada y pública, implicó flexibilizar las condiciones para las evaluaciones de impacto ambiental, incluyendo establecer participación ciudadana virtual (difícil de ejecutar en zonas con escasa o nula conectividad), así como limitar las acciones del OEFA para imponer multas y efectuar acciones de fiscalización.

políticas públicas preexistente a la creación de la institucionalidad ambiental (como destacan Orihuela & Paredes, 2017) y, por otro lado, la importancia del MEF dentro del Ejecutivo y como parte del centro de gobierno.

El MEF es una entidad que, a partir de los años noventa —y gracias al interés que generó en actores políticos, económicos e internacionales por su papel garantizando la disciplina y eficiencia fiscal— pudo lograr un alto nivel de estabilidad y autonomía técnica (Dargent, 2020). En el marco de las reformas estructurales de inicios de dicha década, el MEF se convirtió en un «superministerio», con apoyo de la Presidencia de la República, la cooperación internacional y el gran empresariado (Crabtree & Durand, 2017). Más aún, según Dargent (2020), en este país la predominancia de la tecnocracia económica tuvo características de permanencia aún mayores que en otros países vecinos en contextos de reforma similares, dado el entorno de políticos relativamente débiles.

Así, incluso después de los años noventa y durante la época del *boom* económico del siglo XXI, las reformas y propuestas de políticas permanecieron mayormente en manos de los tecnócratas económicos del MEF, por sobre los políticos de turno y, sin duda, los ministerios sectoriales como el Ministerio del Ambiente. Como resaltan Dargent y Chávez (2016), entre otros autores, el poder de la tecnocracia del MEF es muy grande dentro del Ejecutivo, y los tecnócratas del MEF han sido considerablemente influyentes y capaces tanto de avanzar sus agendas como de bloquear proyectos que se les opongan, dentro del Ejecutivo e incluso frente al Legislativo.

En años recientes, además, el Congreso de la República ha jugado un papel crecientemente influyente en las políticas ambientales, con iniciativas que buscaban debilitar la legislación ambiental, bajo pretexto de promover la economía, y frente a ello la acción del Ejecutivo no ha sido decisiva, al menos públicamente. Por ejemplo, en 2023, uno de esos proyectos buscó modificar la legislación forestal, poniendo en riesgo los bosques amazónicos y pueblos indígenas. Este proyecto de ley buscaba, desde 2022, modificar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre para facilitar la explotación de los recursos y se mantuvo en agenda del Pleno del Congreso para su aprobación por insistencia.

Una revisión de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo sugiere que estos desafíos para la coherencia de políticas en el nivel más alto de decisiones deberían ser abordados, efectivamente, desde la Presidencia del Consejo de Ministros. Además de conducir la modernización del Estado, entre las funciones relevantes definidas para la PCM en el Decreto Supremo N° 063-2007-PCM se encuentran: realizar el monitoreo de las políticas y programas de carácter multisectorial del Poder Ejecutivo; coordinar acciones con el Poder Legislativo, con los Organismos Constitucionales Autónomos y con las entidades y comisiones del Poder Ejecutivo, conciliando prioridades para asegurar el cumplimiento de los objetivos de interés

nacional; y establecer los lineamientos que permitan un adecuado funcionamiento del Consejo de Ministros, así como también de la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF), de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), de la Comisión de Coordinación Viceministerial y demás Comisiones Permanentes de Coordinación. Es muy relevante anotar que no se encuentra entre las comisiones interministeriales una abocada a los asuntos ambientales o climáticos.

4.5. Coherencia interna

La coherencia interna entre los componentes de las políticas (objetivos, instrumentos y medios de implementación, entre ellos) es, hasta cierto punto, un asunto de diseño que ha sido abordado sustancialmente por las recientes normativas del CEPLAN para estandarizar la elaboración de documentos de políticas nacionales y otros instrumentos. Sin embargo, la coherencia entre lo declarado o normado y lo efectivamente implementado se enfrenta al desafío de la desconexión entre planeamiento y presupuesto que ha sido resaltado por varios observadores, incluyendo a la OCDE.

Más aún, hay elementos importantes que hace falta fortalecer para la coherencia interna de las políticas en su sentido más amplio, más allá de instrumentos específicos. La OCDE, en su estudio sobre gobernanza pública en el Perú (2016c), encontró que aún faltaba vincular la formulación de políticas basadas en evidencia y los presupuestos por resultados con el planeamiento estratégico. Asimismo, resaltó la necesidad de utilizar los resultados de la prospectiva estratégica y el escaneo de horizontes en la planificación plurianual que es clave para la implementación, entre otros aspectos. Esta seguía siendo una agenda pendiente en 2024, donde la PNMGP 2030 aún destacaba como problema fundamental de gestión pública la desarticulación entre el sistema de planeamiento y el de presupuesto.

4.6. Coherencia temporal

A lo largo de varias décadas, una de las críticas recurrentes a la conducción del desarrollo desde el Estado peruano ha sido la falta de planeamiento estratégico de largo plazo para orientar las políticas, con visión de futuro, marcos de resultados y mecanismos de seguimiento y evaluación claros. En efecto, entre 1992 y la creación del CEPLAN en 2008, ni siquiera se contaba con una entidad pública encargada del planeamiento estratégico del Estado. Actualmente, con la existencia de un ente rector de las políticas ambientales (MINAM) y con un ente responsable del planeamiento estratégico, las condiciones son mucho más favorables para asegurar la coherencia temporal de las políticas ambientales que en décadas anteriores.

En 2016, a pesar de que ya contar con el CEPLAN y con instrumentos renovados, la OCDE resaltaba en su estudio sobre gobernanza para el crecimiento inclusivo en el Perú que persistía la necesidad de que el Estado identifique objetivos estratégicos de largo plazo. En la actualidad se reconoce ampliamente que el planeamiento estratégico es elemento esencial de la gestión pública moderna, y la PNMGP 2030 reitera la importancia del planeamiento como herramienta efectiva de gestión que «permite priorizar de manera adecuada las acciones de las entidades públicas y la asignación de recursos respectiva para su materialización» (2022, p. 41).

En la práctica, sin embargo, aún no se ha posicionado al planeamiento estratégico del Estado como referente obligado para decidir sobre los programas y presupuestos en ningún sector de políticas, lo cual es un serio desafío para la coherencia temporal de las acciones del Estado. La OCDE, en el mencionado estudio sobre gobernanza pública, encontró que aún faltaba vincular la formulación de políticas basadas en evidencia y los presupuestos por resultados con el planeamiento estratégico. Asimismo, resaltó la necesidad de utilizar los resultados de la prospectiva estratégica y el escaneo de horizontes en la planificación plurianual, entre otros aspectos. Esta sigue siendo una agenda pendiente en 2023, donde la PNMGP 2030 destaca como problema fundamental de gestión pública la desarticulación entre el sistema de planeamiento y el de presupuesto.

El CEPLAN es un organismo técnico especializado que está adscrito a la PCM y tiene una serie de importantes tareas a su cargo, además de elaborar y hacer seguimiento al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a 2050 (PEDN 2050) (CEPLAN, 2022). Como ente rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), coordina las actividades de planeamiento de más de dos mil entidades públicas en los tres niveles de gobierno. Asimismo, está a cargo de procesos de prospectiva que son elemento central del planeamiento. Por si fuera poco, cumple el rol de mecanismo coordinador y secretaría técnica de la implementación de la Agenda 2030 y los ODS. Pero, para atender todo esto, el CEPLAN cuenta con un equipo relativamente pequeño (menos de noventa trabajadores en planilla) y, sobre todo, un presupuesto muy pequeño que apenas supera los cinco millones de dólares en 2024.

Esta limitación presupuestal, y de recursos en general, refleja a su vez una limitación mayor que es de naturaleza más política, ya que condicionar los programas y presupuestos al planeamiento estratégico implicaría imponer criterios a un actor consolidado y muchísimo más poderoso dentro del Estado: el MEF. Incidir en la orientación de los presupuestos significa entrar directamente en terreno del Ministerio de Economía y Finanzas, que es sin duda el ministerio más poderoso del Ejecutivo, y lo ha sido por lo menos en los últimos treinta años. Al respecto, queda claro que hasta ahora el MEF no reconoce al CEPLAN ni PEDN 2050 como

orientadores de su trabajo. Por ejemplo, en ningún documento relacionado con el presupuesto público de 2024 que esté disponible públicamente el MEF señala al PEDN 2050 como referencia, aunque sí menciona a su propio Marco Macroeconómico Multianual para ese fin.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como se ha evidenciado tras el repaso de la situación de integración y coherencia de las políticas ambientales según las diferentes categorías de la CPDS, la agenda pendiente para lograr una plena integración de la dimensión ambiental en las decisiones sobre desarrollo en el Perú va mucho más allá de lo que se entiende como el espacio de las políticas ambientales.

En particular, son escasos los avances hacia una integración de lo ambiental que permita asegurar mayor coherencia horizontal de alto nivel y coherencia transnacional. Mientras que para otras categorías de CPDS hay políticas en marcha y entidades que claramente tienen un encargo de velar por su fortalecimiento (por ejemplo, para el planeamiento sectorial, para la descentralización, para la articulación territorial), para estos dos aspectos no está bien definido quién ni cómo se debería fortalecer la coherencia en el centro de gobierno. Sin embargo, como es evidente también, estos serían los puntos más políticamente difíciles de abordar. Eso no significa, en todo caso, que la única alternativa sea esperar a que la «voluntad política» necesaria aparezca, o que cualquier cambio solo pueda lograrse con negociaciones políticas *ad hoc*.

Algunos cambios institucionales de carácter puntual podrían facilitar que, en futuros gobiernos, los tomadores de decisiones deban al menos formalmente considerar la dimensión y posibles efectos ambientales de las acciones propuestas. Entre los cambios a tomar en cuenta estarían:

- a) Crear una comisión intersectorial del Consejo de Ministros, análoga a la CIAS y a la CIAEF, que aborde regularmente los asuntos ambientales y climáticos, y cuyo reglamento haga difícil que su utilización sea dejada de lado por los gobiernos de turno.
- b) Crear una comisión intersectorial especial de la PCM, incluyendo al Ministerio de Relaciones Exteriores y enfocada en el centro de gobierno, que regularmente analice y reporte públicamente acerca de la coherencia de las medidas gubernamentales con los acuerdos y compromisos internacionales del Estado peruano.
- c) Crear una nueva oficina especializada, o asignar explícitamente a un área existente de la PCM, con la función de velar por la PCSD en todos sus aspectos, con especial énfasis en la coherencia en el centro de gobierno y mirando de

manera integral procesos como la descentralización, la modernización de la gestión pública y la articulación territorial.

- d) Elevar el perfil del CEPLAN y dotarlo de mayores recursos humanos y presupuestarios, incluso considerando que haga parte regularmente de reuniones de Consejo de Ministros sobre asuntos relacionados con políticas nacionales de carácter multisectorial.
- e) Considerando el mayor protagonismo político que tiene el Congreso de la República en el sistema político peruano, y las implicancias de esto para las políticas públicas, fortalecer las capacidades técnicas y políticas del centro de gobierno (PCM-MEF) para abordar a las bancadas y dialogar en el Legislativo sobre iniciativas de este poder del Estado que pudieran afectar la coherencia de políticas para el desarrollo, particularmente en el más alto nivel de decisiones.

Sin duda, cualquier esfuerzo por mejorar la CPDS estará significativamente condicionado por el entorno político, que en años recientes ha alcanzado un nivel de inestabilidad sin precedentes en la historia contemporánea del país. Más aún, como se mencionó anteriormente, las condiciones para fortalecer la CPDS serán sustancialmente mejores si se avanza en las reformas políticas y electorales pendientes que pudieran incidir en la mejora de aspectos institucionales como tener partidos políticos fortalecidos, con miradas programáticas de largo plazo y con capacidades técnicas para el diálogo y generación de propuestas. Estas reformas podrían ir en la línea de lo propuesto en 2019 por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política que, entre otros aspectos, proponía medidas para tener partidos políticos más representativos, legítimos e institucionalizados, con democracia interna y mejores procesos de selección de candidatos.

REFERENCIAS

- Abugattás, J. (1995). Desarrollo Integral: ¿Es posible integrar políticas de desarrollo? En M. Torres y E. Mujica (Eds.), *Políticas económicas, sociales y medio ambientales en América Latina*. p.107-171. Condesan, CIID, CIP.
- Alcalde, G. (2009). *Administrative Reforms in Peru, 2003-2006: Decentralization in Name Only* [Tesis doctoral, University of Texas at Austin]. <https://repositories.lib.utexas.edu/server/api/core/bitstreams/82557913-86c7-4b9b-8579-0921b02da9bf/content>
- Alcalde, G. (2018). *Unpacking the 2030 Agenda as a Framework for Policymaking*. Freie Universität Berlin. <https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/22173>
- Bryant, R. L., & Bailey, S. (1997). *Third World Political Ecology*. Routledge.
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. (2022). Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. CEPLAN.
- Charpentier, S., & Hidalgo, J. (1999). *Políticas ambientales en el Perú*. FORO Nacional Internacional.
- Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política – CANRP. (2019). *Hacia la democracia del Bicentenario: informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política*. Presidencia de la República del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/267698-informe-final-de-la-comision-de-alto-nivel-para-la-reforma-politica>
- Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Naciones Unidas. (1987). *Nuestro futuro común*. Naciones Unidas.
- Congreso de la República del Perú. (2002). *Ley N.º 27783: Ley de Bases de la Descentralización*. Diario Oficial El Peruano. <https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/E5F6EC8F95E0450F05256D25005CD61E>
- Congreso de la República del Perú. (2014). *Ley 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país*. Congreso de la República. <https://www.gob.pe/institucion/congreso-de-la-republica/normas-legales/395152-30230>
- Crabtree, J., & Durand, F. (2017). *Perú: élites del poder y captura política*. Universidad del Pacífico.
- DAC Network on Development Evaluation. (2004). *Room Document 12: Policy Coherence for Development*. OECD. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/31677227.pdf>
- Dargent, E. (2020). Technocracy in Latin America: Between Stability and Democratic Deficit. En D. Caramani & E. Bertsou (Eds.), *The technocratic challenge to democracy* (pp. 216-231). Routledge.
- Dargent, E. y Chávez, N. (2016). *¿Extraer para educar? Boom de commodities. construcción estatal y universidad pública*. Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dargent, E., & Rousseau, S. (2022). Choque de poderes y degradación institucional: cambio de sistema sin cambio de reglas en el Perú (2016-2022). *Política y gobierno*, 29(2). <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1627>
- De Jong, E., & Vijge, M. J. (2021). From Millennium to Sustainable Development Goals: Evolving Discourses and their Reflection in Policy Coherence for Development. *Earth System Governance*, 7, 100087. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2020.100087>
- Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros – DECRETO SUPREMO N° 063-2007-PCM. (14 de julio de 2007). *Diario El Peruano*.
- Dosek, T., Quiñón, A., & Elías Pineda, M. B. (2022). *Descentralización por inercia: Un diagnóstico tras dos décadas de la reforma en Perú (2002-2022)*. Pontificia Universidad Católica del Perú, (CISEPA). <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/187348cisepa.pucp.edu.pe+7>

- Franco, M., & Scartascini, C. (2014). *La política de las políticas públicas: reexaminando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://doi.org/10.18235/0008493>
- Gamboa Balbín, C. (2020). Los retos ambientales y sociales de la reactivación económica poscuarentena. *Revista Kawsaypacha: Sociedad y Medio Ambiente*, (6), 7-28. <https://doi.org/10.18800/kawsaypacha.202002.001>
- Gobierno del Perú. (2024). III Informe Nacional Voluntario sobre la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. CEPLAN. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6938245/5987162-pdf-3er-informe-nacional-voluntario-inv-peru-2024.pdf?v=1726259556>
- Grupo de Trabajo de la Comisión Multisectorial Ambiental. (2016). *Plan de acción para la implementación de las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental de CEPAL/OCDE*. Ministerio del Ambiente.
- Gutiérrez Goiria, J., Millán, N., & Martínez Martínez, I. (2017). Dentro o más allá de la ayuda: el difícil camino de la Coherencia de Políticas para el Desarrollo. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 6(1), 26-49. <https://papiro.unizar.es/ojs/index.php/ried/article/view/3750/3239>
- Lanegra, I. (2014). Institucionalidad ambiental peruana. En G. Villa & G. Damonte (Eds.), *Agenda de investigación en temas socioambientales en el Perú: una aproximación desde las ciencias sociales* (pp. 29-46). CISEPA.
- Lanegra, I. (2021). *Política ambiental y del cambio climático*. CIES, IEP, Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2021/04/18._dp_medio_ambiente.pdf
- López, M. (1 de febrero de 2017). Perú: ¿El «paquetazo ambiental» cumplió con sus objetivos? *Mongabay*. <https://es.mongabay.com/2017/02/paquetazo-peru-ambiente/>
- Marcellesi, F. (2012). ¿Qué es la ecología política? Una vía para la esperanza en el siglo XXI. *Cuides. Cuaderno Interdisciplinario de Desarrollo Sostenible*, (9), 3-40. <https://we.riseup.net/assets/568565/ecopol.pdf>
- May, P.J., Sapotichne, J., & Workman, S. (2006). Policy Coherence and Policy Domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00178.x>
- Millán Acevedo, N. (2014): Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo. *Política y Sociedad*, 51(3), 673-693. http://doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n3.43921
- Ministerio del Ambiente – MINAM. (2018). *Política Nacional del Ambiente a 2030*. MINAM.
- Ministerio del Ambiente – MINAM. (2021a). *Decreto Supremo N.º 023-2021-MINAM que aprueba la Política Nacional del Ambiente al 2030*. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1976351-2>
- Ministerio del Ambiente – MINAM. (2021b). *Informe Nacional del Estado del Ambiente, 2014-2019*. MINAM.
- Molina, R. (2016). *Ánalisis Comparativo de Balances sobre el Proceso de Descentralización*. Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional.

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Resolución A/RES/70/1). Naciones Unidas. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. (2001). *The DAC Guidelines. Poverty Reduction*. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. (2016a). *OECD Territorial Reviews: Peru 2016*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262904-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. (2016b). *Better Policies for Sustainable Development 2016: A New Framework for Policy Coherence*. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. (2016c), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264265172-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. (2018). *Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies*. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE. (2023). *Recommendation of the Council on Policy Coherence for Sustainable Development, OECD/LEGAL/0381*. OCDE.
- Orihuela, J. C., & Paredes, M. (2017). Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru. En J. C. Orihuela, M. Paredes, E. Dargent & M. E. Ulfe (Eds.), *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru* (pp. 97-117). Springer.
- Pascó-Font Quevedo, A. (1999). *Desarrollo sustentable en el Perú*. FORO Nacional Internacional.
- Peters, B. G. (2018). The Challenge of Policy Coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Picciotto, R. (2005). The Evaluation of Policy Coherence for Development. *Evaluation*, 11(3), 311-330. <https://doi.org/10.1177/1356389005058479>
- Presidencia de la República del Perú. (2013). *Decreto Supremo N° 060-2013-PCM - Disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada*. Presidencia de la República. https://www.sbn.gob.pe/documentos_web/Normas_Sectoriales/decreto_supremo_060_2013_PCM.pdf
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2022). *Decreto Supremo N° 103-2022-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030*. Diario Oficial El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/api/visor_html/2097747-1
- Rhodes, R. A., & Marsh, D. (1992). New Directions in the Study of Policy Networks. *European Journal of Political Research*, 21(1-2), 181-205. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1992.tb00294.x>

- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2019). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process, second edition* (pp. 189-220). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367274689>
- Sianes, A. (2017). Shedding Light on Policy Coherence for Development: A Conceptual Framework. *Journal of International Development*, 29(1), 134-146. <https://doi.org/10.1002/jid.2977>
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/124>