

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Cambia el clima, no cambia el Estado:
El diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú

Tesis para optar el título de Licenciada en Ciencia Política y
Gobierno que presenta:

Alejandra Valverde Valverde

Asesor: Carlos Alza Barco

Marzo, 2014

“El mundo ha avanzado desde la época en que muchos dirigentes y ciudadanos del Sur creían que hablar de cambio climático era una táctica utilizada por los países para impedir el desarrollo de los demás. Esa actitud ha sido reemplazada por una mayor conciencia de lo amenazados que están los países menos desarrollados por los efectos del calentamiento global. (...)”

(Giddens, 2010, pág. 206)

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	VIII
CAPÍTULO PRIMERO: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS	
DEL CASO	15
1.1 ¿Qué es el cambio climático?	17
1.2 ¿En qué consiste la política de adaptación al cambio climático?	19
1.3 Las políticas públicas	19
1.3.1 El ciclo de política pública	21
1.3.2 La transferencia de políticas	22
1.4 Los factores de análisis	24
1.4.1 El condicionamiento internacional	24
1.4.2. Pluralidad Limitada	27
1.4.3. Instituciones con veto	30
1.4.4 Los costos hundidos	35
CAPITULO 2: EL CASO DE LA POLÍTICA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO	
CLIMÁTICO EN EL PERÚ	36
2.1 Narración del caso de estudio	
2.1.1 El diseño de la política de adaptación en el Perú	38

2.2 Los actores involucrados en el proceso	48
2.2.1 El Ministerio del Ambiente	48
2.2.2 Las Agencias internacionales	50
2.2.3 El sector ambiental en el Perú y la Comisión Nacional de Cambio Climático	53
2.2.4 El Ministerio de Economía y Finanzas	54
CAPÍTULO TRES: FACTORES QUE HAN INFLUIDO EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO	57
3.1 La complejidad en la toma de decisiones del Ministerio del Ambiente	58
3.2 Condicionamiento Internacional	62
3.3 Participación Terapéutica	64
3.4 Condicionamiento Interno	66
3.5 Costos Hundidos	68
CONCLUSIONES	70
BIBLIOGRAFÍA	76
ANEXOS	79

ABSTRACT

¿Cómo se diseñan las políticas públicas en el Perú? ¿Qué factores influyen en el diseño? Es poco lo que existe escrito respecto de esta fase del ciclo de política pública que, sin embargo, alberga la complejidad de decidir la forma, instrumentos y recursos para viabilizar las políticas públicas. El argumento para ello es que el diseño de la política no puede ser generalizado porque responde a la naturaleza de cada Estado. Sin embargo, identificar los factores que influyen (o afectan) el proceso permite también un análisis más certero sobre los resultados del análisis de las otras fases del ciclo. Esta investigación propone que la presencia de estos factores produce, en la política, que responda a la posibilidad de acción de instituciones del Estado en contextos complejos y no a la necesidad pública. Para ello utilizamos una metodología cualitativa, el estudio de caso, para analizar la fase de diseño de la Política de Adaptación al Cambio Climático en el Perú entre los años 2011 y 2013. El caso permite explicar el proceso de toma de decisiones para 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 complejo para la formulación de política donde las prioridades (aparentemente estables) del ministerio se van restableciendo para hacerse viables a costa de la calidad de la misma.

ABREVIATURAS

APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
ASPEm	Cooperación Italiana para el Desarrollo
CMNUCC	Convención Marco de Naciones Unidas Sobre Cambio Climático
CNC	Comisión Nacional Sobre Cambio Climático
COSUDE	Cooperación Suiza para el Desarrollo
DGCCDRH	Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos
GEF	Climate Change Fund for Developing Countries
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo
IPCC	Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio

MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINAG	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+	Degradación Forestal en Países en Desarrollo de Naciones Unidas
UN	Naciones Unidas

INTRODUCCIÓN

De un lado, es una realidad que el clima cambia. Las temperaturas suben y bajan de forma inusual. Los glaciares se deshielan. El agua se vuelve un recurso escaso con rapidez. De otro lado, es también una realidad que en el Perú, el Estado, no cambia: Inserta respuestas basadas más en el desarrollo de juegos políticos y no en el recojo de evidencia, la canalización de las demandas ciudadanas o de la gestión y coordinación entre instituciones del sistema en un enfoque de resultados. Esta investigación buscará explicar cómo ambas realidades se ven enfrentadas en la formulación de una política pública afectando su forma, su alcance y su calidad. El estudio de la fase de diseño de la política pública permite conocer cómo el Estado peruano diseña las políticas y cuáles son los factores que influyen en este proceso formando las respuestas al problema público, en este caso, el cambio climático.

En el Perú, en el año 2011, el Ministerio del Ambiente comenzó el proceso hacia diseñar la política de adaptación al cambio climático que busca prevenir, responder y enfrentar los efectos del cambio en el clima en su territorio. Sin

embargo, el diseño que ostenta esta política no responde a las necesidades del país (prioridades que devienen de la definición del problema público) sino que responden a factores que inciden en el proceso e influyen en la elección de opciones de política para resolverlos. Justificamos este argumento en el diseño de la política: priorización en resolver el nivel de emisión nacional de gases de efecto invernadero (GEI) a través de estrategias y medidas para la mitigación cuando el país solo aporta 0.05% al total mundial; mientras, no logra implementar estrategias de adaptación para la reducción de la vulnerabilidad climática cuando prever los efectos con planificación y recojo de evidencia del cambio climático permitiría evitar las pérdidas económicas que ya afectan al país haciendo referencia a las pérdidas humanas, (por ejemplo, las muertes por bajas considerables de temperatura en las regiones de Puno y Pasco desde el año 2009) y pérdidas materiales (por ejemplo, plantaciones afectadas por la falta de recurso hídrico como producto de sequías en Ica). ¿Por qué el Estado no es capaz de responder en base a evidencia?

En la una breve revisión teórica sobre la fase de diseño de la política pública encontramos trayectorias muy distintas entre los años 80's y los 90's hasta la actualidad. Al respecto, Michael Howlett and Raúl P. Lejano (2012) sistematizan los cambios que la producción académica sobre esta fase atravesó entre los años 1980's y los 1990's a nivel internacional teniendo en cuenta cuál era el foco de estudio que primaba en cada serie de años:

Hubo una amplia literatura en los años de 1980's y 1990's orientada a la comprensión de esta fase tanto como un proceso que como un producto desde las investigaciones de figuras prominentes de los Estados Unidos, Canadá, Europa y Australia como Lester Salamon, Patricia Ingraham, Malcolm Goggin, John Dryzek, Hans Bressers, Helen Ingram

and Anne Schneider, G. B. Doern, Stephen Linder and B. Guy Peters, Renate Mayntz, Christopher Hood, Eugene Bardach, Evert Vedung, Peter May, Frans van Nispen, y Michael Trebilock que escribiendo intensamente sobre la formulación de las políticas públicas, la elección de instrumentos de política y la idea de diseñar los productos esperados de las políticas públicas. Después de los años de 1990's, de cualquier forma, esta producción pareció detenerse; aun cuando algunos de estos escritos sobre diseño de política han continuado floreciendo en materias específicas como economía y estudios medioambientales, en la materia de la administración pública y las políticas públicas, la idea de diseño fue largamente reemplazada por el estudio de formas institucionales y arreglos de gobierno descentralizado. (Traducción propia) (Howlett & Lejano, 2012)

Respecto de la producción académica en la región latinoamericana, encontramos un interés instrumental sobre el análisis de la fase de diseño en tanto se la estudia con la finalidad de elaborar guías prácticas para el desarrollo de políticas sociales que además facilitara la formulación de las mismas en materias específicas tales como seguridad (Montero, 2012), desarrollo infantil (UNICEF, 2005), gobernanza territorial (Giraldo, 2009), cultura y desarrollo (Escuela Mayor de Gestión Municipal: 2007), entre otras. En estos materiales el interés fue, principalmente, generar capacidades a través de herramientas y guías en actores sociales para diseñar de políticas públicas. De ello, el análisis se limitó al estudio técnico y práctico de la fase más no planteando la complejidad política que esta engloba.

Respecto a la producción nacional, el escenario no es muy distinto al regional. Existe también una producción de guías prácticas para la formulación de políticas mayormente elaborados por Organizaciones no Gubernamentales (entre ellas ASPEm¹, COSUDE², GIZ³, por ejemplo) mientras la producción desde la

¹ Asociación Solidaridad Países Emergentes (ASPEm) Agencia de cooperación italiana.

² Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE) Agencia de cooperación suiza.

academia peruana es baja o tangencial. Este vacío de investigación se refleja, podemos afirmar, en la baja calidad de la discusión sobre las políticas públicas donde se analizan las políticas públicas ignorando que es la fase de diseño el me espacio crítico en el que se toman las decisiones más importantes del cómo la política resolverá lo que se busca resolver.

El estudio del cambio climático atraviesa una trayectoria un poco más promisoría. Este, de forma reciente ha sido acogido por las ciencias sociales escapando de la exclusividad de los espacios de investigación científica. No obstante, la producción académica respecto al tema (intuyendo que por su novedad y su especificidad) se encuentra también más desarrollada a nivel internacional que nacional. A nivel internacional, por ejemplo, encontramos el libro de Anthony Giddens (2010) donde el autor analiza cómo se gestiona el tema en las relaciones internacionales desde una perspectiva de ciencias sociales. Asimismo, encontramos a Van Ypersele (2008) que analiza las relaciones y respuestas de los estados en perspectiva comparada; a Hallie Eakin y Carmen Lemos (2006) analizando cómo se hace política pública en la materia y cuáles son los retos y problemas que plantea el cambio climático y las estrategias para su implementación; entre otros materiales. De la primera revisión encontramos que, además de comentar la complejidad y los retos que el tema plantea a los Estados el cambio climático, el tema no se estudia en el marco del ciclo de política pública y sus fases.

³ *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* Agencia de cooperación alemana.

A nivel nacional sobre el tema de cambio climático encontramos un artículo de Paola Vargas para el Banco Central de Reserva del Perú donde se presenta un análisis de las posibles afectaciones al PBI nacional que podría tener el cambio climático para los diferentes sectores económicos y sociales (Vargas: 2009). También encontramos propuestas de política elaboradas por el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) (Cancino, Mendoza, & Postigo, Políticas Frente al Cambio Climático, 2011) que dan un marco para el análisis del rol que llevan los *think tanks* en el Perú en materia de cambio climático. En pocas palabras, lo que se ha estudiado sobre el diseño de políticas públicas y sobre el cambio climático en el Perú resulta insuficiente para generar una discusión que lleve, en ambos campos, a un avance en la calidad de dichas respuestas en el contexto nacional.

En general, para quienes estudiamos la política y las acciones del Estado desde las políticas públicas y la gestión pública, las preguntas sobre cómo se toma decisiones es una duda constantemente irresuelta. Es decir ¿cómo se hacen las políticas públicas? Con frecuencia, las respuestas disponibles son de tipo racional donde el Estado parece funcionar como una máquina que siempre ha de dar la misma respuesta a los objetivos que posee el mismo. Estas afirmaciones sobre-simplifican la comprensión del proceso y evitan una mirada más profunda al desarrollo de las políticas públicas.

La política que utilizamos como caso de estudio, la política de adaptación al cambio climático, fue transferida a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) en

el año 2009. Esta adopta una forma distinta al modelo transferido inicial enfatizando el componente de mitigación y posponiendo los avances respecto al de adaptación. El porqué y el cómo esta política adquiere esta forma estará enmarcada en la fase de diseño de la política.

La entidad rectora del sector ambiental, el Ministerio del Ambiente, decide mientras es influenciado por factores y actores que se inciden y actúan en el proceso. En general, los procesos de toma de decisiones se componen de la interrelación de las opciones disponibles (respuestas al problema público), las instituciones (actores) y las capacidades del sistema (entidad del Estado) para resolverlas y concertar.

Esta investigación es de tipo cualitativo y utiliza como método el estudio de caso⁴. Entonces, no buscará empezar generalizaciones sino generar evidencia sobre cómo se toma decisiones en la fase de diseño. Por ello, sí creemos que la teoría presentada podrían ser aplicada al análisis de políticas en diferentes temáticas y contextos nacionales. En ese sentido, los factores que planteamos como influyentes en el proceso de toma de decisiones para el diseño de la política pública son el condicionamiento internacional, el condicionamiento social, el condicionamiento interno o sistémico y la racionalidad por costos hundidos. Estos, a su vez, se enmarcan en una red compleja de demandas y recursos que les permite influenciar a la institución rectora en la fase de diseño de la política.

⁴ La metodología y los instrumentos utilizados para la investigación son detallados en el Anexo 1 (Metodología) y Anexo 2 (Instrumentos utilizados para recoger información).

La investigación está estructurada en tres capítulos. El primero contendrá el marco teórico para el análisis del caso de estudio; el segundo presentará el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú mediante una narración y la presentación de los actores institucionales que están involucrados en el proceso y el tercer capítulo constará del análisis del caso en base a los factores ya identificados en el marco de la complejidad para la toma de decisiones que enfrenta el MINAM. Seguidamente, se incluirán las conclusiones de la investigación.



CAPÍTULO UNO: ELEMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DEL CASO

1.1 ¿Qué es el cambio climático?

La definición del cambio climático no es ajena a las batallas teóricas y científicas sobre si es algo “real o no”. La imagen se torna más compleja cuando se involucra intereses políticos, relaciones internacionales y políticas públicas. No obstante el panorama hoy es mucho más promisorio respecto al tema de lo que antes fue. Anthony Giddens (Giddens, 2010), en su libro “La Política del Cambio Climático” afirma que:

“El mundo ha avanzado desde la época en que muchos dirigentes y ciudadanos del Sur creían que hablar de cambio climático era una táctica utilizada por los países para impedir el desarrollo de los demás. Esa actitud ha sido reemplazada por una mayor conciencia de lo amenazados que están los países menos desarrollados por los efectos del calentamiento global. (...)” (Giddens, 2010, pág. 206)

Con ello, el autor confirma que “el clima cambia” y que esta premisa ya es aceptada por una mayoría importante de países si bien no son todos aún⁵. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) del año 2007, en su Artículo 1, define ‘cambio climático’ como: ‘un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima durante

⁵ Al respecto es importante reconocer que grandes potencias económicas como Estados Unidos, China y Japón no han ratificado los tratados sobre en materia de cambio climático. Estos son los tratados de Doha (2013), el de Copenhague (2009) y el de Kioto (2000).

períodos de tiempo comparables'. La CMNUCC distingue entre 'cambio climático' atribuido a actividades humanas que alteran la composición atmosférica y 'variabilidad climática' atribuida a causas naturales⁶.

Ese mismo año, en un esfuerzo por dar contenido científico y práctico al concepto de cambio climático, se publica el Primer Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, como parte del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El documento inició las discusiones sobre los efectos que podría traer el cambio climático y sobre qué política necesitaba el cambio climático y que pudiera ser la receta que resuelva los problemas que afectaban a las regiones del mundo.

El informe advertía sobre tres efectos macro que el cambio climático generaría sobre la vida de las personas en los ecosistemas más vulnerables:

- “La gestión agrícola y forestal en latitudes superiores del Hemisferio Norte, por ejemplo en una plantación más temprana de los cultivos en primavera, y en alteraciones de los regímenes de perturbación de los bosques por efecto de incendios y plagas;
- ciertos aspectos de la salud humana, como la mortalidad a causa del calor en Europa, o una alteración de los vectores de enfermedades infecciosas en ciertas áreas, o de los pólenes alergénicos en latitudes altas y medias del Hemisferio Norte;
- ciertas actividades humanas en la región ártica (por ejemplo, la caza, o los viajes a través de nieve o hielo) y en áreas alpinas de menor elevación (por ejemplo, los deportes de montaña).” (PNUMA, 2007)

Se determina, entonces, que la receta para enfrentar el cambio climático debía estar contenida en la Política de Adaptación al Cambio Climático. Pero, es en el año 2009 que la CEPAL en coordinación con el PNUD elabora una guía de cómo

⁶ <http://www.ipcc.ch/pdf/glossary/tar-ipcc-terms-sp.pdf> Consultado por última vez el 14/12/2013

se debía enfrentar los efectos del cambio climático que impactarían sobre los países del sur global, incluida la región latinoamericana y, por ende, el Perú.

Entonces, el modelo de política se compone de estrategias para la mitigación y la adaptación. La primera está dirigida a reducir lo que el IPCC había confirmado era la causa del cambio climático: la emisión de los GEI. Mientras que el segundo componente estaba relacionado con la planificación y la prevención de los efectos del cambio climático sobre los diferentes ecosistemas, sistemas económicos y espacios de relación social. En el siguiente sub-apartado desarrollamos mejor estos componentes.

1.2 ¿En qué consiste la política de adaptación al cambio climático?

La Política de Adaptación al Cambio Climático (PACC) surge como respuesta a los efectos de la variación climática que afectan a las ciudades. La variación en la temperatura tiene efectos en los ecosistemas que obligan a los organismos vivos a “adaptarse” a los cambios para poder sobrevivir; en el caso de los humanos, es necesaria una intervención política que se anticipe a los riesgos y oportunidades del cambio de forma inteligente y planificada. Esta política está compuesta por dos líneas de acción: una reactiva y otra los proactivos.

La línea de acción reactiva se concentra en dar respuestas a los eventos luego de ocurridos. En este tipo de respuesta encontramos a la gestión de desastres naturales, por ejemplo. Los proactivos se dividen en las estrategias de mitigación y de adaptación. La mitigación busca reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Para ello, hace uso de diversos instrumentos como las

iniciativas del Programa de Degradación Forestal en Países en Desarrollo de Naciones Unidas (REDD+) que están dirigidas al mantenimiento y revalorización del bosque mediante su inserción al mercado de carbono según el cual, bajo la política de “contaminador paga” (*polluter pays* en inglés), los países con bosques podrán vender su “aire puro” a otros países que contaminen más en compensación al “medio ambiente”.

La línea de acción proactiva proviene de la biología evolutiva donde aquellos con la capacidad de adaptarse estarían más aptos para sobrevivir (Giddens, 2010). De ahí que busca construir capacidades de resolución, previsión y resiliencia frente de los daños ocurridos o por ocurrir por la vulnerabilidad de los ecosistemas, a través del conocimiento científico sobre el cambio en el clima y sus efectos en el ecosistema y la sociedad que lo compone. Ahora, anticiparse es una estrategia de previsión que lleva a reconocer los efectos.

Por ello, la adaptación involucra un reconocimiento tanto de los perjuicios como los beneficios que genera el cambio de modo que puedan ser aprovechados. Es decir,

“en cierto modo, los temas que rodean a la adaptación son incluso más complejos que los que tienen que ver con la mitigación. Porque prepararnos para la adaptación antes de que el cambio climático tenga lugar, o cuando se encuentre en sus primeras fases, implica especificar cuáles serán los efectos del calentamiento global, en los múltiples contexto en que tendrá impacto” (Giddens, 2010, pág. 190).

Y, evidentemente, es más compleja también porque requiere de un importante componente de coordinación entre niveles horizontales y verticales del Estado.

1.3 Las Políticas Públicas

Las políticas públicas son las respuestas del Estado frente a los problemas que aquejan a la ciudadanía. Su estudio permite conocer tanto los resultados de las políticas públicas como sus causas (Stone, 2002) permitiendo establecer explicaciones sobre las decisiones del Estado dentro del proceso de formulación de la política (ciclo de política pública) y los factores que influyen en cada una de las fases. Los resultados del estudio de las políticas públicas, como afirma Debora Stone (2002), no permiten llegar a generalizaciones que sean aplicables a todos los casos (y a esto se dirigen las críticas a este área de estudio), aunque sí será posible establecer paralelos entre unas y otras a través de comparaciones entre contextos similares. Del marco teórico disponible en el área utilizaremos los conceptos que consideramos más importantes para estudiar nuestro objeto de estudio.

1.3.1 El ciclo de política pública

Charles Lindblom (1991), en *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, plantea al ciclo de política pública como una herramienta metodológica que permite el análisis de las fases que la componen 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 los procesos dentro del ciclo de política no están claramente diferenciados ni tienen límites claros en la práctica, dividirlos en etapas resulta metodológicamente útil para el análisis de políticas públicas (Ibídem). En

este sentido, la falta de límites claros responde a que la política se construye a lo largo de todo el ciclo (y sus fases) mediante la negociación entre actores por lo que no es algo estable sino que se encuentra en cambio y discusión constante. En pocas palabras, el ciclo de políticas debe ser comprendido como un proceso complejo que se extiende desde la inclusión de la política a la agenda pública hasta su revisión y fiscalización (*accountability*) (Kingdon, 1995). En esta investigación, utilizaremos como unidad para el análisis la fase de diseño de la estrategia.

El diseño de política pública inicia luego de que un problema público ingresa en la agenda y su implementación se vuelve prioritaria. La teoría plantea que las estrategias que compondrán en el diseño son producto de las decisiones de los *policy makers*, los políticos y el contexto institucional (Lindblom, 1991). De ello, podemos vislumbrar tres etapas comunes en esta fase: la primera es la elaboración de la misión y visión de la política. Esta define las metas y objetivos a cumplir en el largo plazo. La segunda es la planificación de política. Esta contiene el diseño de los aspectos técnicos que aseguran la viabilidad del desarrollo de la política; entre ellos se encuentra: la definición de las líneas de acción para su próxima implementación, definición de los programas (sistemas organizacionales para el cumplimiento de las líneas de acción) y el diseño de dispositivos organizativos (marcos lógicos, órganos y subsistemas, y normas). La tercera etapa, consiste en la planeación organizativa de los recursos tanto humanos como materiales y financieros. Esta, a su vez, está compuesta de tres procesos internos:

la planeación de recursos económicos y financieros; la planeación de recursos humanos y la elaboración de planes operativos (ibídem).

Esta sistematización de las decisiones prácticas que se toman en el marco del diseño de la política permite ubicar el espacio de desarrollo del caso de estudio y cómo se delimitación ciertas opciones de política. Lindblom (1991) propuso que los complejos procesos del ciclo de política y de las decisiones que se adoptan a lo largo de él son dependientes de factores dentro del mismo sistema político. Sin embargo, esta visión ha sido puesta a prueba por otros autores como Deborah Stone (2002).

Stone (2002), en su libro *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, 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 otros actores que están relacionados al problema que se busca resolver. En este sentido las opciones de política no serán exclusivamente propuestas por el Estado, sino que existe la posibilidad de la inclusión de opciones desde la sociedad civil, empresas y actores internacionales, por ejemplo. Al respecto, la autora plantea que el *policy maker* tiene formas de reducir los espacios de participación y relevancia de estas opciones “ajenas o antagónicas” pero aun así eran opciones que existan en el espectro de la decisión política.

Entonces, entenderemos las opciones de política como aquellas alternativas que plantean tanto el Estado, en su rol de agente, como los políticos y

la sociedad civil, para resolver un problema público. La competencia entre diferentes alternativas u opciones darán lugar a la complejidad en la toma de decisiones de diseño de la política como veremos a continuación.

1.3.2 La transferencia de políticas

Se denomina transferencia de política al proceso mediante el cual un conocimiento (modelo, estrategia, respuesta de política) es transferido a otros países con necesidades o contextos similares. Los autores Dolowitz y March (2000) proponen que el estudio de la transferencia de política es útil en tanto permite explicar la similitud entre políticas públicas entre regiones. El contenido de lo transferido varía dependiendo de los países involucrados. Esto puede ser una ideología, programas enteros, arreglos administrativos, ideas generales o solo inspiración para la toma de decisiones (Dolowitz & Marsh, 2000). Además, los autores afirman que la transferencia será una opción más viable en tanto la política a transferir sea más simple. Colin Bennet (1991) propone que para estudiar la transferencia: “(...) no es suficiente con decir que situaciones comparables produce comparables problemas que producen políticas públicas comparables” puesto que la convergencia sugiere más que similitud entre política (sugiere un movimiento hacia la similitud)” (Traducción propia) (Bennet, 1991, pág. 219).

Ahora, la transferencia de política pública ocurre en al menos dos formas: Aprendizaje (*learning*) 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 (Dolowitz & Marsh,

2000). Para el análisis de este caso la segunda forma de transferencia será la forma en la que se implemente la política.

La convergencia o difusión de política pública se caracteriza por la fuerte influencia de agentes internacionales en la toma de decisiones de los países. Bennet (1991) propone que existen cuatro formas de convergencia las que deben diferenciar propiamente en tanto son la “emulación, redes de política con conexión con agentes internacionales, armonización (con organizaciones supra-nacionales como es el caso de la Unión Europea) y penetración (coerción)” (Traducción propia) (Bennet, 1991).

En esta investigación utilizamos la forma de convergencia por armonización donde la ONU, a través del PNUD y el PNUMA, funcionan como los entes que plantean una política, a modo de receta, para el tratamiento de un problema dado (el cambio climático) al ente rector en la materia en nuestro país (en este caso, el MINAM).

1.4 Los factores de análisis

La investigación plantea sub- preguntas que funcionan guías para el desarrollo de los factores explicativos para el análisis del diseño de la política de adaptación al cambio climático. Estos factores son cuatro: el condicionamiento internacional, el condicionamiento social, el condicionamiento interno y la racionalidad basada en costos hundidos. En los siguientes párrafos se detallará la construcción teórica de cada uno de los factores.

1.4.1 El condicionamiento internacional

Este factor consiste en reconocer la relación que se genera entre los Estados receptores de la cooperación internacional (técnica o financiera) y cómo se plantean las obligaciones entre ambos. Argüiremos que, a pesar de lo que se suele pensar de la cooperación entre “norte (desarrollo) y sur (subdesarrollo)”, las instituciones y los Estados receptores poseen siempre espacio suficiente para la toma de decisiones de modo que puedan priorizar sus opciones sobre las del agente cooperante. Entonces, podremos estudiar el proceso de diseño señalando que el MINAM posee espacio para priorizar sus opciones de política en la toma de decisiones frente a presiones o exigencias que pueda imponer la cooperación internacional. Para explicar teóricamente este factor, utilizaremos la teoría de la segunda imagen invertida de Peter Gourevitch.

Las relaciones internacionales se extienden a la comprensión de cómo los Estados se relacionan, de qué modo se recrean los juegos de poderes 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*, el autor plantea que las instituciones nacionales no eran tan importantes 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) responderá planteando la segunda imagen invertida analizando no solo las instituciones que permiten en un país participar de las relaciones internacionales sino 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.” (Gourevitch: 1978, 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 este 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, la política doméstica (políticas públicas, acciones el Estado) no será una variable independiente en el análisis sino dependiente en tanto permite explicar la relación que mantiene el 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 siempre tendrá márgenes de

maniobra a partir de las opciones recibidas del sistema internacional logrando un alineamiento entre ellas. Además, cabe anotar que el sistema es incapaz de imponerse sobre otro sin proponer un escenario de confrontación. En este esquema, por fuerza, se debe analizar las características domésticas del Estado y no del sistema.

Entonces, no es cierto que los Estados que reciben la influencia de agentes internacionales respecto de determinadas decisiones sean receptores pasivos de las proyectos y/o programas, financiamiento y demás elementos de la cooperación internacional 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, pág. 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, pág. 497)

1.4 2 Condicionamiento Social

Este factor explica las características de la participación civil a través de los mecanismos implementados en el diseño de la política pública. Dentro de un modelo plural de toma de decisiones, el Estado debe encargarse de brindar a los miembros de la sociedad civil espacios en los cuales ellos puedan exponer sus demandas y proponer opciones de respuesta para resolver los problemas públicos. Sin embargo, como veremos en el análisis del diseño de la política de adaptación al cambio climático, los mecanismos no aseguran una participación plural sino que limita la realización de las demandas y propuestas mediante un espacio de “participación terapéutica”. Entonces, si bien existen mecanismos de participación estos no tienen como objetivo hacer efectivo el derecho de los actores convocados a participar y aportar sino que, terapéuticamente, buscan legitimar las decisiones escogidas en base a la existencia aparente de voluntad, por parte de las autoridades, de incluirlos en el proceso de toma de decisiones.

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. De ello que el Estado pueda estar al tanto de las demandas de los actores de la sociedad civil ya sea para incluirlos en

el proceso o para responderles en la consecución de sus propios objetivos (si entendemos al Estado como un agente).

Este factor explicativo busca establecer cómo el Estado genera estrategias que, por su forma, parecen inscribirse en este modelo plural cuando en realidad son respuestas terapéuticas⁷ que responden a una lógica de pluralidad limitada. La función de estas respuestas terapéuticas será aparentar y tranquilizar a la población al tiempo que controlan que estas propuestas no sean incluidas en la decisión política. A este factor le llamaremos pluralidad limitada (y corresponderá a las respuestas terapéuticas).

La participación además se volverá terapéutica por la racionalidad en la toma de decisiones. Esta implicará, en la gran mayoría de los casos, un individualismo decisonal donde se excluyan las opciones de otros actores del espectro político excepto las propias. De ello que las opciones diferentes a la considerada óptima por el tomador de decisiones serán eliminadas del análisis político. Es decir, se cambiará el modelo plural (de la polis) por el modelo racional que, al incluir mecanismos de participación, se volverá limitada.

Deborah Stone (2002) explica que la paradoja del modelo plural de toma de decisiones radica en que se conoce que habrá una respuesta final que debería responder a todas las preguntas y obligará a ignorar otras respuestas. No obstante, siempre existirán otras opciones que a pesar de que brinden los resultados que se plantearon podrán ser discutidas por los que defiendan otras

⁷ Carlos Alza Barco (Mg) 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.

opciones de política. El *policy maker* debe decidir cómo lidiar con estas situaciones. Deborah Stone 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". (Traducción propia) (Stone, 2002, pág. 243)

En ese sentido, para la autora, una opción en la que el tomador de decisión se enfrenta a estos problemas es no ser específico al momento de proponer opciones de política resulta dejando espacio para la interpretación de los otros actores como una forma de manejar las posturas diferentes. Así se logra evitar la hostilidad frente a las propuestas propias y se posibilita el alcanzar el apoyo de los otros actores hacia estas. Existen también otros escenarios en las que el tomador de decisiones puede, por ejemplo, controlar el número de alternativas consideradas en el juego político (Stone, 2002). Ahí, la participación que se permite es intencionalmente limitada, escueta y utilitaria puesto que el modelo racional parece ser el modelo predominante sobre el modelo plural (p.e.). Entonces, 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 que sus decisiones puedan tener éxito en la consecución de los objetivos trazados.

1.4.3 Condicionamiento interno o del sistema

Este factor explicita que; además de existir un condicionamiento externo que, contra las apariencias, permite un espacio considerable para la toma de

decisiones por parte de las instituciones receptoras; existe también un condicionamiento interno que, en este caso, no es tan permisivo para la toma de decisiones sino que, por el contrario, lo limita y le impide tomar decisiones de forma autónoma. Este condicionamiento será accionado por actores con poder de veto.

En el sistema ejecutivo del Estado peruano existen diversos órganos públicos que se encargan de funciones particulares. Es así que, por ejemplo, el MINAM se encarga de la rectoría en los temas ambientales y MINAG del tema agrícola y del riego. Pero existen ministerios, como el MEF, que tiene funciones transversales sobre las demás instituciones puesto que este controla y dirige la política de gasto y presupuesto público que afecta o viabiliza políticas (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, a todo respecto 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 debate⁸ sino que sus funciones constituyen, casi exclusivamente, a los de una máquina electoral.

⁸ En el Perú, afirman autores diversos como Martín Tanaka (Tanaka, Noviembre 1999) y Miriam Kornblith René Antonio- Mayorga (et.al) (Kornblith, Antonio-Mayorga, Ungar- Bleier, Arévalo, Tanaka, & Pachano, Febrero 2014) existe una crisis de representación plasmada en la falta de institucionalidad y calidad en los partidos políticos y el sistema de partidos políticos en el Perú.

Ahora, estas instituciones públicas poseen agendas e intereses propios que no siempre concuerdan con las demás de su espectro político. Por ejemplo, es sabido que temas como derechos indígenas (gestionado por el Ministerio de Cultura) y la sostenibilidad ambiental (que corresponden al Ministerio del Ambiente) son temas que 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 veto.

George Tsebelis propone que un actor 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 (Tsebelis, 2002). En términos del autor, el actor a analizar será una institución que cuenta con poder de veto formal y establecido en la ley vigente. Es decir, sus funciones están formalmente establecidas por el sistema y le permiten ejercer el veto sobre los temas que le atañen (Tsebelis, 2002).

1.4.4 La racionalidad sobre los costos hundidos

Este factor permite entender la racionalidad en las decisiones y respuestas en el diseño de la política por parte del MINAM según la consciencia que las instituciones (y actores) tienen sobre sus costos hundidos. Es así que decidirán tomando como referencia la información que la experiencia nos provee (primer criterio de la racionalidad de costos hundidos), mantener compromisos para

fortalecer nuestra reputación de “buenos cumplidores” o aliados leales (segundo criterio) y continuar la inversión en proyectos próximos a ser concluidos o a dar resultados (tercer criterio). En este caso, el criterio primero y el segundo serán los que expliquen las características de las respuestas del MINAM sobre el diseño de la política de adaptación al cambio climático. A continuación explicaremos la teoría que utilizamos para sustentar la relevancia de la racionalidad de costos hundidos en el análisis del caso de estudio.

Los costos hundidos son aquellas inversiones (financieras, materiales y/o políticas) que los actores ya han realizado y que no podrán recuperar o revertir. Estos formarán parte de una decisión racional cuando, la consciencia respecto de la inversión ya efectuada, es tomada en cuenta para la toma de decisiones sobre inversiones futuras. Este tipo de análisis de las opciones para la elaboración de políticas pertenece al modelo racional de toma de decisiones. Al respecto, Deborah Stone plantea lo siguiente:

El proyecto de hacer política pública descansa sobre tres pilares: un modelo de razonamiento, un modelo de sociedad y un modelo de hacer política pública. El modelo de razonamiento es el hacer política racionalmente. En este modelo, las decisiones son o deben ser hechas en pasos serios y bien definidos:

1. Identificar objetivos
2. Identificar alternativas de acción para lograr objetivos
3. Predecir las posibles consecuencias para cada alternativa
4. Evaluación de las posibles consecuencias de cada alternativa.
5. Seleccionar la alternativa que maximice la consecución de objetivos.

(Traducción propia) (Stone, 2002, pág. 8)

Previo a los pasos, está poseer el conocimiento claro de todas las opciones de política con las que se cuenta para elección de la que plantee mejores posibilidades de lograr sus objetivos; es decir, lograr el máximo beneficio total (Stone, 2002, pág. 235). No obstante, este modelo no escapa de ser

cuestionado desde la sociedad civil puesto que excluirá las posturas ajenas a la del *policy maker*.

En el marco de la investigación, entenderemos la racionalidad en la toma de decisiones basadas en costos hundidos según Mc Afee, Mialon y Mialon (2007). Los autores plantean que las decisiones basadas en estos costos son racionales puesto que los actores actúan en base a la información disponible (1), a mantener su reputación (2) y/o las limitaciones financieras o de tiempo (3). Para motivos explicativos de esta investigación se emplean el criterio uno y dos.

En general, el decisor racional responderá 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. Esto se aplica a, por ejemplo, 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” que funciona como incentivo para seguir luchando (ibídem). En ambas situaciones, la decisión se vuelve racional al tomar en consideración lo ya invertido como criterio para la elección de opciones.

El primer criterio para la toma de decisiones en base a costos hundidos consiste en hacerlo siguiendo la información, desde la experiencia previa, sobre la posibilidad de tener éxito o no de una determinada situación. Esto ocurre con mayor frecuencia en aquellos proyectos que requieren una inversión repartida en etapas. 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 reciba el resultado esperado. 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 decisión 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 (Mc Afee, Mialon, & Mialon, Do Sunk Costs Matter?, July 2007, pág. 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.

Sin embargo, la reputación también funciona de otra forma. Por ejemplo, un actor que abandona un proyecto ofrece la idea de que invirtió en un proyecto que no tendría éxito porque no sabe invertir. Entonces, dejar un proyecto es señal de poca habilidad. Los autores ejemplifican este caso poniendo un ejemplo: "(...) los

políticos podrían continuar un mal proyecto para retrasar la pérdida de reputación especialmente si están interesados en mantenerse en el poder más que en servir públicamente” (Mc Afee, Mialon, & Mialon, Do sunk Costs Matter?, July 2007, pág. 19).

El tercer criterio explica cómo las restricciones financieras y de tiempo afectan la decisión de los actores. La restricción de tiempo funciona a la par de la financiera en tanto esta configura el tiempo disponible para realizar la inversión. Es decir, si el tiempo restante hasta cumplir con los plazos del proyecto es largo y no se han conseguido resultados esperados, el agente estará dispuesto a dejar el proyecto por otros nuevos en tanto lo invertido ha sido poco y no representa una pérdida importante. Mientras, si el tiempo restante para acabar el proyecto es corto, el agente sopesará lo avanzado y lo poco que falta para concluirlo y señalará que el costo de abandonar el proyecto a esas alturas será más alto que continuarlo e invertir en su terminación. Un ejemplo de esta forma de pensar serían los proyectos nucleares. Usualmente, el costo de cerrar plantas nucleares resulta mayor a continuar invirtiendo en los programas. Otro ejemplo es la inversión en educación: esta comienza lo más temprano posible en la vida de la persona basándose en la creencia de que la capacidad de aprender se irá deteriorando con el tiempo lo que genera la percepción de que existe una restricción del tiempo sobre cuándo se podrá aprender y cuando no.

CAPÍTULO SEGUNDO: EL CASO DE LA POLÍTICA DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Este capítulo presenta la narración detallada del caso de estudio incluyendo los eventos principales que ocurrieron durante el proceso. La narración del proceso sirve de insumo sobre el cual se aplica los elementos teóricos para el análisis. Esta está ordenada, en una primera parte, en un horizonte temporal de modo que la concatenación de eventos sea evidente dentro del proceso de diseño de la política misma. Asimismo, en una segunda parte, se presentarán los actores involucrados en el proceso y sus principales características y atribuciones que serán útiles para el apartado de análisis. A continuación, presentamos la primera parte.

2.1 Narración del caso de estudio

En el año 2009, la CEPAL emitió un documento sobre la situación del cambio climático en la región latinoamericana donde se presentó un análisis de la situación en cada uno de los países que la componen y sobre las estrategias que eran necesarias para evitar que los efectos del cambio climático fueran catastróficos. Por acuerdo, el mismo año, el PNUD (2009) emitió una guía de cómo estos países podrían adoptar la política de adaptación al cambio climático. En ella, se definía que la política estaba compuesta de dos tipos de respuesta: una

reactiva y la segunda, proactiva. La primera, consistiría en las acciones de paliación a los eventos nocivos y desastres climáticos que podrían ocurrir una vez que estos han sucedido. En este tipo de respuesta encontramos las estrategias de gestión de riesgo de desastres. La segunda consistiría en dos componentes: la mitigación y la adaptación.

La mitigación agrupa las estrategias destinadas a la reducción de la emisión de los Gases de Efecto Invernadero (GEI). Estas pueden ser del tipo regulatorias en tanto limitan las emisiones de las actividades industriales, extractivas de carbón y minerales y las emisiones del parque automotor. También existen respuestas de valorización económica sobre el mantenimiento de zonas de bosque a través del empleo de salvaguardas (REDD, REDD+ y REDD+SES). Por su parte, la adaptación congrega cuatro macro estrategias que para hacer efectivas requieren de líneas de acción separadas. Primero, planteará la identificación de las vulnerabilidades y riesgos climáticos por zonas ecológicas y con el propósito de lograr su sistematización, de modo que sirva como base para las acciones posteriores; segundo, plantea la planificación y aprovechamiento de las nuevas oportunidades que brinda el cambio climático puesto que este último puede también brindar externalidades positivas para ciertos sectores de inversión estacional como el turismo; tercero, el cambio de la matriz energética que responde a la búsqueda de la independización del uso de combustibles fósiles e hidroeléctricas para el consumo y la búsqueda de combustibles bajos en carbono y, cuarto, por último, el cambio de la matriz de producción lo que significa implementar una estrategia planificada y segura de lo que se produce basados en

su capacidad de sostenibilidad en condiciones de escasez de agua, bajas temperaturas o altas, etc. eliminando así la posibilidad de pérdidas.

Cabe afirmar que el diseño que tome la política pública al ser implementada en cada contexto, en tanto es transferida, variará en cada país puesto que deberá responder a las necesidades que cada uno presente en la materia. A continuación presentaremos cuál es el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú.

2.1.1 El diseño de la política de adaptación en el Perú

La política de adaptación al cambio climático en el Perú tiene un diseño que no responde a las necesidades del país como afirman diversos representantes de la sociedad civil e incluso actores del Estado⁹. La política ignora los efectos perjudiciales que el cambio climático efectúa en el país y que requieren de estrategias de adaptación donde el Estado logre brindar seguridad y respuestas a los actores vulnerados. Por el contrario, la política se concentra en la mitigación de los GEI, acción que solo satisface a un pequeño sector económico que comercia bonos de carbono puesto que, como afirma el PNUMA (2009) y el UNFCC (2007, 2013) el cambio climático es un proceso que no se va revertir. Entonces, recordando lo que como afirmamos en párrafos anteriores, si es que la política transferida se debe amoldar a las necesidades del país receptor, el Perú en materia de cambio climático parece ser una excepción que necesita ser explicada.

⁹ Entrevistados pertenecientes al sector privado (ver anexo 1)

Los efectos del cambio climático en nuestro país perturban a las poblaciones que viven en ecosistemas vulnerables como lo son la costa del litoral afectada por periódicamente por el fenómeno del niño¹⁰ y las sequías¹¹; la sierra sur¹² y la selva alta que son afectadas por el descenso de la temperatura (comúnmente llamadas *friaje*); entre otras zonas y ecosistemas que sufren efectos climáticos adversos también. La imagen es aún más compleja si tenemos en mente el contexto nacional donde la mega diversidad climática y natural que posee el país expone el proceso de decisión a una amplia paleta de problemas dentro de una misma política. Según la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático (2010)

“El Perú es uno de los 10 países mega diversos del mundo, tiene el segundo bosque amazónico más extenso después de Brasil, la cadena montañosa tropical de mayor superficie, el 71% de los glaciares tropicales, 84 de las 104 zonas de vida identificadas en el planeta, y 27 de los 32 climas del mundo. Esta mega diversidad se encuentra gravemente amenazada por el cambio climático y explica gran parte de la alta vulnerabilidad del país.”

(Ministerio del Ambiente, 2010, pág. 38)

Estas condiciones incrementan la vulnerabilidad del país frente al cambio climático en tanto los habitantes de estas zonas dependen del clima para sostenerse en el caso de los ganaderos, agricultores y sectores de negocios estacionales como turismo y otros. Asimismo, configura un espacio de tensiones entre los actores con diversos intereses que se pueden tornar álgidas con rapidez puesto que, por ejemplo, las personas que cosechan arroz en monocultivo deben

¹⁰ <http://elcomercio.pe/peru/268820/noticia-fenomenos-nino-danos-que-causaron> Consultado por última vez el 06/11/2013.

¹¹ <http://peru21.pe/noticia/728358/cultivos-norte-se-pierden-sequia> Consultado por última vez el 06/11/2013.

¹² <http://elcomercio.pe/tag/59935/friaje> Consultado por última vez el 06/11/2013.

cambiar su producción dado que en este contexto, resulta insostenible por la gran cantidad de recurso hídrico que este proceso requiere. Este cambio de materia de producción no se dará de una forma fluida sino que, muy probablemente se generarán resistencias que podrían llevar a conflictos entre sus lógicas de producción y las de planificación y adaptación. En un esquema de cambio climático, será el Estado el que asuma el rol de negociar y generar estrategias para enfrentar la problemática en estos contextos de modo que los ciudadanos no se vean afectados de forma permanente. Es decir, la diversidad de nuestro país puede ser fuente de riqueza, pero también de conflicto en tanto que mientras el Estado es incapaz (o se muestre incapaz) de resolver asuntos de esta envergadura, la insostenibilidad ambiental será una amenaza constante.

Por esto afirmamos que la política de adaptación en el Perú no responde a las necesidades del país o, en todo caso las ignora al concentrarse en mitigar algo que en tanto resuelve el problema por sus causas no resuelve los efectos más inmediatos del cambio climático ni genera garantías para las poblaciones afectadas en sus actividades productivas.

A la fecha, los avances en materia de cambio climático en el Perú se han desarrollado de manera desigual dependiendo de si pertenecen al componente de mitigación o al de adaptación como se verá más adelante. Acerca del primero, los avances están relacionados al cumplimiento de los convenios a los que el Estado peruano está comprometido desde el Protocolo de Kioto en 1997¹³. En ese

¹³ 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

contexto, los avances en materia de la comprensión del cambio climático habían sido pocos. Aun se creía que las estrategias de mitigación de la emisión de GEI pudiera retraer el proceso de cambio y así eliminar la posibilidad de sufrir los efectos. Para su implementación, en el 2005, estas dudas habían sido disipadas pero las estrategias seguían su curso.

Desde entonces, la participación del Perú en eventos internacionales como Río+20, Doha 2013, Copenhague 2009, entre otras se vio afianzado por la adopción formal y progresiva de los acuerdos internacionales provocaron una ola de estrategias de mitigación en los países que ratificaron el protocolo de Kioto. Por ejemplo, en el Perú, se implementaron tres mecanismos de mitigación antes de la política de adaptación al cambio climático; estos fueron el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL en adelante), REDD (Programa de Reducción de Emisiones por la Deforestación y Degradación Forestal en Países en Desarrollo de Naciones Unidas¹⁴) y REDD+ (REDD incluyendo Servicios Ambientales) que están vigentes todavía pero ya como parte de la política de adaptación al cambio climático. Asimismo, la mitigación cuenta ya con otros componentes en su construcción como componente, como muestra el siguiente gráfico:

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)

¹⁴ El nombre original en inglés: United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries (sic.)

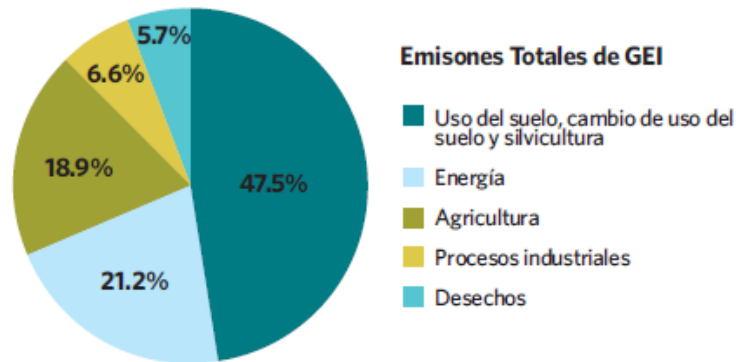
Durante el último decenio se han incentivado dispositivos normativos e iniciativas de desarrollo que promovieron la mitigación del cambio climático, entre ellos, la diversificación de la matriz energética, renovación del parque automotor, mejora de la gestión de los residuos sólidos y el desarrollo de proyectos de Recursos Energéticos Renovables (RER).



Gráfico 1 Fuente: MINAM 2010, pág. 95

La mitigación, la estrategia principal del Perú para enfrentar el cambio climático, estaría destinado a reducir las emisiones de GEI. Estas emisiones corresponden a un aporte del 0.05% del total mundial. Una cifra poco significativa en términos generales. Este total de emisiones, según la CNCC se determina a través del estudio de las actividades económicas que hacen uso de combustibles fósiles para su funcionamiento o que emitan gas metano. En el Perú se analizó las actividades agrícolas, pesqueras, industria (pequeña y grande), minería y petróleo en coordinación con las respectivas instituciones rectoras de estos sectores. De ello, se concluyó lo siguiente:

Gráfico 4.2 Distribución porcentual de las emisiones totales de GEI por categorías



Fuente: MINAM, 2009(f)

Gráfico 2 Fuente: (Ministerio del Ambiente, 2010)

Entonces, la distribución de las actividades que generan mayor emisión de gases de efecto invernadero en el Perú serán el uso de suelo, el cambio en su uso y la silvicultura 47.5%, el sector energía 21.2% y la agricultura 18.9% seguidas de los procesos industriales 6.6% y desechos con 5.7%. Lo que se espera, es que la distribución varíe hacia la industria puesto que el país se encuentra en pleno “crecimiento económico” y demográfico. De ello, el IPCC afirma que las emisiones de GEI están relacionadas al PBI en tanto que el crecimiento en la producción del país y el crecimiento demográfico significarán un aumento en la capacidad de consumo de los habitantes.

Las medidas tomadas en relación a la mitigación son cuantiosas si tenemos en cuenta lo poco que aporta el Perú al total de GEI en la atmósfera, como afirma el informe del MINAM:

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, 120)

Con respecto a la Adaptación al Cambio Climático y el reconocimiento de la vulnerabilidad climática en el Perú también realizaron avances desde el año 2010. Por ejemplo, encontramos algunas investigaciones en campo sobre las variaciones climáticas en diferentes puntos del país (con un enfoque ecosistémico) y un reconocimiento de las actividades culturales, sociales y económicas que se verían afectadas por un incremento de estas variaciones. La CMNUCC del 2010, establece que existe una tabla de ítems según los cuales podemos reconocer el nivel de vulnerabilidad de los países frente al cambio climático y como veremos a continuación el Perú cuenta con el 77.78% de los indicadores de vulnerabilidad climática.

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. 4.8)	✓
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. 4.8)	✓
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

Grafico 3 Fuente: Ministerio del Ambiente, 2010, pág. 69

El componente comienza a desarrollarse en el año 2007 con el apoyo y liderazgo de agencias de cooperación internacional como COSUDE (Cooperación Suiza para el Desarrollo) y GIZ (Cooperación Alemana para el Desarrollo). Las iniciativas pueden ordenarse según nivel local, regional y nacional.

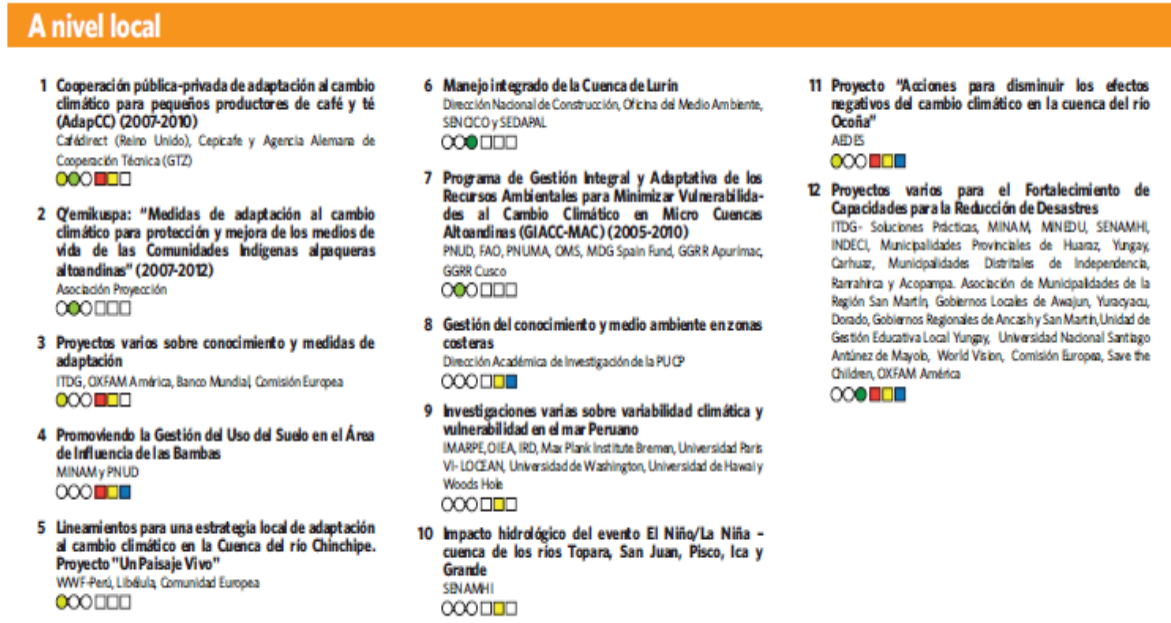


Grafico 4 Fuente: (Ministerio del Ambiente, 2010)

A nivel regional

- 13 **Investigaciones varias sobre glaciares y recursos hídricos**
IRD
○○○□□□
- 14 **Investigaciones varias sobre Lucha contra la Desertificación**
CONAM, ITDG, GORE Apurímac, Inreña
○○●□□□
- 15 **MASAL Manejo Sostenible de Suelos y Agua en Laderas (2001-2011)**
Interooperación, CDSUDE, Asociación Solaris, Ccajío, Visión mundial Perú, Imagen, CFC, Kausay, Cártaas, CADEP, Soluciones Prácticas, Pronamachcsy DRAC
○○●□□□
- 16 **Programa de Adaptación al Cambio Climático -PACC**
SENAMHI, Interooperación, Prades, Libellula, Gobierno Regional de Apurímac, Gobierno Regional de Cusco, MINAM (2008-2012)
○○●□□□
- 17 **Tecnologías de adaptación y mitigación ante el cambio climático (2006-2008)**
Soluciones Prácticas-ITDG, Capeser, Iproga, Centro ecuménico de promoción y acción social (Cadepas), Radio Marañón, Capirona, Comisión Europea
○○●□□□
- 18 **Implementación de medidas piloto de adaptación al cambio climático (2007-2008)**
Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), MINAM, GORE Arequipa, GORE Piura, SENAMHI, Municipios, ONG, Otros
○○●□□□
- 19 **Gestión Ambiental Regional Ayacucho (2005-2006)**
CARE, USAID
○○○□□□
- 20 **Apoyo al Fortalecimiento de Capacidades Regionales en la Gestión del Cambio Climático**
MINAM, CONAM, BID
○○●□□□
- 21 **Investigaciones varias sobre la disponibilidad hídrica en distintas Cuencas**
SENAMHI
○○○□□□
- 22 **Determinación de la disponibilidad hídrica en cuencas con glaciares**
SENAMHI
○○○□□□
- 23 **Investigaciones varias sobre Gestión de Riesgo y Seguridad Alimentaria**
GTZ y GORE Arequipa
○○○□□□
- 24 **PROCLIM Vulnerabilidad y Adaptación en la Cuenca del Río Piura**
MINAM con la colaboración de la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica Chira-Piura (AAACHCP), Inreña, SENAMHI, Soluciones Prácticas, Concytec, Embajada Real de los Países Bajos
○○●□□□
- 25 **PROCLIM Escenarios Climáticos Futuros y Disponibilidad del Recurso Hídrico en la Cuenca del Río Santa**
MINAM, Gerencia regional de recursos naturales y gestión ambiental del gobierno regional de Áncash, SENAMHI e RD
○○○□□□
- 26 **Implementación de medidas de adaptación (2010-2012)**
MINAM, BID
○○○□□□
- 27 **Monitoreo de Glaciares - PRAA (2006-2012)**
SENAMHI, MINAM, FMAM
○○○□□□
- 28 **Vulnerabilidad al cambio climático de los Ecosistemas Andinos**
INA, UNIVERSIDAD DE CORNELL-USA, BM
○○○□□□
- 29 **PROCLIM Vulnerabilidad y Adaptación en la Cuenca del río Mantaro**
MINAM- IGP
○○●□□□
- 30 **Monitoreo del impacto del cambio climático en la biodiversidad de ecosistemas de Alta Montaña en los Andes**
CAN
○○○□□□
- 31 **Seguros Indexados ENSO (2009-2011)**
MINAM, PNUD, RIBLAC, Gobierno Regional de Piura
○○○□□□
- 32 **Línea de Base sobre Capacidades de Adaptación al cambio climático en los Distritos de Tambogrande y Chulucanas de la Región Piura**
Centro IDEAS, UK DFID
○○○□□□
- 33 **Fortalecimiento de capacidades locales para la gestión del riesgo en distritos de la Mancomunidad del Corredor Andino Central**
CIPCA, UK DFID
○○○□□□
- 34 **Adaptación al cambio climático en Piura y Arequipa**
Gobiernos Regionales de Piura y Arequipa, Autoridad Autónoma de la Cuenca Hidrográfica Chira-Piura, Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)/ Alemania
○○●□□□
- 35 **Estudio línea de base sobre las acciones del Estado Peruano en materia de políticas públicas y asignación presupuestal en adaptación al cambio climático**
Grupo Propuesta Ciudadana, UK DFID
○○○□□□
- 36 **Apoyo a municipalidades rurales para la incorporación del enfoque de reducción de riesgos y adaptabilidad al cambio climático**
Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), UK DFID
○○●□□□
- 37 **Gestión efectiva de biodiversidad en la Amazonia: Diseñando políticas equitativas para promover servicios ambientales frente al cambio climático**
Iniciativa Amazónica y Universidades Freiburg y Dresden (Alemania), Universidad de Cambridge (Inglaterra), Universidad León (España), UE
○○●□□□
- 38 **Iniciativa del riego con secas intermitentes en el cultivo de arroz para el control vectorial de la malaria en el Perú**
DIGESA- Minsa
○○○□□□
- 39 **Fortalecimiento de capacidades regionales en la gestión del cambio climático (2010-2011)**
MINAM, BID
○○○□□□
- 40 **Proyecto Regional de Adaptación al Cambio Climático (Agricultura y IRRHH)**
GTZ, CAN
○○○□□□
- 41 **Manejo de desastres ante eventos meteorológicos extremos (sequías, heladas y lluvias intensas) como medida de adaptación ante el cambio climático en el valle del Mantaro (MAREMEX-Mantaro)**
IGP, IDRC
○○○□□□
- 42 **Pronóstico estacional de lluvias y temperaturas en la Cuenca del río Mantaro para su aplicación en la Agricultura**
IGP, INCAGRO
○○○□□□
- 43 **Fortalecimiento de capacidades para la adaptación al cambio climático en la región Junín (SNP 75193). Componente 3: Vulnerabilidad y Adaptación**
IGP, INCAGRO
○○○□□□
- 44 **Impacto del cambio climático en una plaga, una enfermedad y en la variación de la producción del cultivo de la papa**
Centro Interregional de la Papa (CIP), MINAM-PNUD

Gráfico 5 Fuente: Ministerio del Ambiente, 2010

A nivel nacional

- Enfoque Territorial**
 MINAM, PNUD, RBLAC
 ●○○ □□□
- Diagnóstico de las Acciones Desarrolladas en el Marco de la Cooperación Internacional en la Temática Ambiental y el cambio climático**
 FONAM, Embajada de Japón
 ○○○ □□□
- Aproximación al cambio climático: Rol del Programa Perú**
 Libélula, OXFAM GB
 ○○○ □□□
- Fortalecimiento de la sociedad civil frente al cambio climático**
 Grupo Impulsor Frente al Cambio Climático, OXFAM GB
 ○○○ □□□
- Estado del Arte de las iniciativas y Políticas en Relación al Cambio Climático en los Países de la Región Andina**
 INIA, PROCIANDINO, CAN
 ○○○ □□□
- Proyecto Evaluación de capacidades nacionales en cambio climático, diversidad biológica, desertificación y sequía - NCSA. (2004-2006)**
 MINAM, PNUD, FMAM
 ○○○ □□□
- Primera Comunicación Nacional del Perú al CMNUCC**
 CONAM
 ●○○ □□□
- Segunda Comunicación Nacional del Perú al CMNUCC**
 MINAM, FMAM
 ●○○ □□□
- Propuesta de Ley de Conservación de Glaciares**
 SPDA, Instituto de Montaña, MINAM
 ○○○ □□□
- Material y recursos educativos sobre Adaptación al cambio climático y Gestión de Riesgos**
 MINEDU
 ○○○ □□□
- Derecho y cambio climático en los Países Amazónicos. Diagnóstico y efectividad. Perú**
 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)
 ●○○ □□□
- Instalaciones con Energía Renovable**
 Dirección Nacional de Construcción, Oficina del Medio Ambiente, SENCICO y SEDAPAL
 ●○○ □□□
- Creación del Programa de Gestión Territorial**
 Dirección Nacional de Construcción, Oficina del Medio Ambiente, SENCICO y SEDAPAL
 ●○○ □□□
- Elaboración de la Norma Construcción Bioclimática (Bienestar Higrotérmico y Lumínico)**
 Dirección Nacional de Construcción, Oficina del Medio Ambiente, SENCICO y SEDAPAL
 ●○○ □□□
- Viviendas con muros trombe (Calefacción solar)**
 Dirección Nacional de Construcción, Oficina del Medio Ambiente, SENCICO y SEDAPAL
 ●○○ □□□
- Investigaciones varias sobre adaptación y vulnerabilidad al cambio climático**
 Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS), MINAM, GORE Arequipa, GORE Piura, SENAMHI, CONDESAN
 ●○○ □□□
- Elaboración de la guía metodológica para la elaboración de estrategias regionales de cambio climático para las 25 regiones**
 MINAM
 ○○○ □□□
- Vulnerabilidad al cambio climático de los ecosistemas agrícolas en América Latina y el Caribe**
 INIA y BM
 ●○○ □□□
- Desarrollo de capacidades para encargados de formulación de políticas: Cómo abordar el cambio climático en los Sectores Claves**
 MINAM, PNUD, RBLAC (2009-2010)
 ○○○ □□□
- Contribution to agricultural development in Latin America**
 CGIAR y CIP
 ○○○ □□□
- Manejo integral y adaptativo de recursos ambientales y riesgos climáticos en micro cuencas alto andinas**
 PNUD, FAO, OMS y PNUMA
 ○○○ □□□

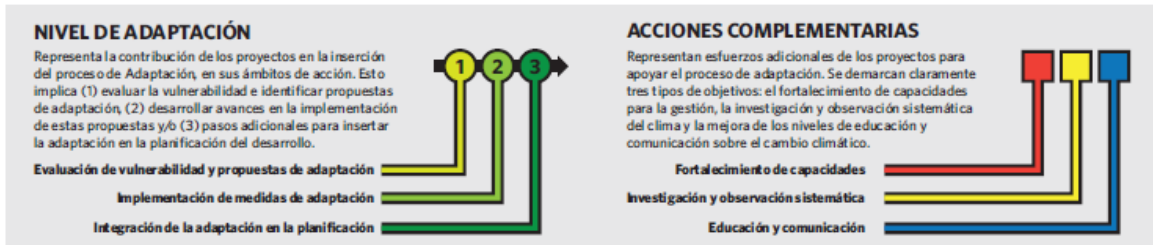


Gráfico 6 Fuente: Ministerio del Ambiente, 2010

Existe, entonces, estrategias que podrían ser entendidas, de alguna forma como estrategias de adaptación en los tres niveles del Estado. También reconocemos que la mayoría de estas iniciativas se desarrollan en el marco del desarrollo de la investigación y recopilación de información sobre la variabilidad climática en el país. Sin embargo, encontramos que ya en el 2010 existía un plan de avance de las iniciativas en materias de adaptación, como vemos en el gráfico a continuación:

El proceso de construir la institucionalidad, las capacidades y los instrumentos para iniciar la preparación del Perú ante los impactos del cambio climático ha tomado alrededor de una década. El gráfico ilustra las fases principales de este proceso, que sumó una serie de fortalezas que se consolidarán en el Plan Nacional de Adaptación.



Gráfico 7 Fuente Ministerio del Ambiente, 2010 pág. 89.

En octubre del 2010 se publica el primer Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático donde se detalla tres estrategias para mejorar la gestión del tema:

1. Socializar la información y las experiencias adquiridas.
2. Complementar las acciones en los tres niveles.

3. Promover la participación de la mayor cantidad de actores posibles de acuerdo a roles en la búsqueda de adaptación. (Ministerio del Ambiente, 2010, pág. 145)

Sin embargo, consideramos que estas líneas de acción resultan poco ambiciosas en término de las necesidades de desarrollo del componente de adaptación. Esto se sustenta en la falta de acciones concretas que permitan cumplir con los componentes de la adaptación relacionados con el cambio planificado de las matrices de producción y energética, por ejemplo, o de la recopilación de información sobre los cambios de presenta el clima en los diferentes ecosistemas a lo largo del territorio.

Con esto último, concluimos que el diseño de la política de adaptación concentra sus esfuerzos en la mitigación dejando de lado el desarrollo del componente de adaptación. Además, recordemos que las estrategias que existen en este componente están administradas exclusivamente por agencias de cooperación para el desarrollo, como COSUDE y GIZ y no por el Ministerio del Ambiente que es el ente rector de la materia.

2.2 Los actores involucrados del proceso

En este apartado describiremos y definiremos los actores que participaron en el diseño de la política pública. Hemos determinado que nuestro nivel mínimo de análisis serán las instituciones de modo que el análisis será entre las lógicas de estas y no de individuos (con lo que no eliminamos la posibilidad de que a un nivel más fino el análisis sea posible encontrar explicaciones relevantes). Esta decisión reposa en la búsqueda de cómo los factores establecidos afectan a las

instituciones en sus lógicas para tomar decisiones en un contexto de complejidad política y sistema político. A continuación desarrollamos las características del Ministerio del Ambiente, las Agencias Internacionales de cooperación, el sector ambiental y la Comisión Nacional de Cambio Climático y el Ministerio de Economía y Finanzas.

2.2.1 El Ministerio del Ambiente (MINAM)

El Ministerio del Ambiente es el ente rector en materia ambiental en el Perú. Esta institución se crea en el año 2008 mediante el Decreto Legislativo Número 1013 y tiene poder ejecutivo como sus pares en la Presidencia del Consejo de Ministros. Este ministerio se encargará de coordinar los niveles local, regional y nacional en relación a las iniciativas de la materia. Es importante reconocer que su creación responde, como las demás instituciones ambientales de la región, a la existencia de presiones internacionales que condicionaban convenios y tratados económicos a la institucionalidad ambiental en los países de América Latina. Esto, de alguna forma, afectó la calidad de la institución en tanto esta no goza de independencia ni fuerza política frente a Ministerios como Energía y Minas y el Ministerio de Economía.

Actualmente, la gestión del cambio climático le corresponde a la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos. Esta se encarga de coordinar los acuerdos con otros órganos del sistema político del Perú, sus pares en otros países y en responder a cooperación internacional al tiempo que trabajan en conjunto proyectos en materia ambiental.

Desde su creación, el MINAM ha contado con tres ministros: Antonio Brack Egg (2006- 2011), Ricardo Giesecke Sara-Lafosse (del 28 de julio del 2011 al 10 de diciembre del 2011) y posteriormente Manuel Pulgar Vidal (del 11 de diciembre a la actualidad). Cada una de estas gestiones fue sensiblemente diferente una de otra. Para empezar, Brack Egg, era un funcionario que veía al MINAM como un espacio propicio para establecer relaciones con entes internacionales que estuvieran más avanzados en materia ambiental. De ello que su gestión dejó establecidos importantes tratados de cooperación firmados que constituyeron, a su vez, un polo de atracción para la cooperación tanto técnica como financiera. Sin embargo, estos lazos no solo sirvieron en su momento para visibilizar el tema ambiental peruano tanto a nivel estatal como internacional sino que permitió que muchos proyectos en los que el Estado no quiso invertir, fueran financiados por la cooperación internacional. En ese sentido es cierto que para Brack el cambio climático era un tema que debía resolverse con mitigación como los tratados lo establecían y no como parte de una respuesta de adaptación pues esta no resultaba tan atractiva en el mercado internacional. La gestión siguiente, la de Ricardo Giesecke Sara-Lafosse, siguió la misma línea pero tuvo una temporalidad efímera y, en consecuencia, no generó cambios importantes. Sin embargo la entrada de Pulgar- Vidal colocó hitos importantes en la gestión de la materia.

Manuel Pulgar- Vidal provenía de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) que es una ONG con trayectoria, conocida e importante en la gestión del tema ambiental en el Perú. Al ingresar al MINAM generó suspicacia respecto de su capacidad de gestionar el tema porque, desde su posición anterior, había sido un fuerte opositor de la gestión de Brack. Sin embargo, la gestión

cambió ya que generó espacios para la participación de otros actores del espectro social sobre el tema de cambio climático a través de la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático.

2.2.2 Las agencias internacionales de cooperación

Las agencias internacionales de cooperación en el Perú invierten en temas específicos que conciernen tanto a ellos como país inversor como al país como receptor. Este tipo de relaciones bilaterales de cooperación pueden ser de dos tipos según la clasificación que realiza la APCI: cooperación técnica y cooperación financiera. En el tema del cambio climático, la cooperación tendrá las tres formas en tanto las agencias de cooperación estarán canalizadas, a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial -FMAM (Global Environment Facility -GEF)¹⁵. 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 (ver cuadro):

País Cooperante\ criterios	Invierte en el tema de cambio climático
Alemania	Si
Bélgica	No
España	Si
Suiza	Si
Finlandia	Si
Francia	Si
Italia	No

¹⁵ <http://www.thegef.org/gef/> Consultado por última vez el 15/12/2013

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

Cuadro 1: Elaboración propia

Fuente: http://www.apci.gob.pe/gestion/atach/Guia_Acceso_Fuentes_Cooperantes.pdf

Como podemos constatar, el grueso de los países que invierten en el Perú en la materia del cambio climático, en el tipo de cooperación técnica y financiera, provienen de la región Europea. Ahora, estos países cooperan a través o 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) que son gestionados sin mediadores con el Ministerio del Ambiente. Pero, al mismo tiempo, están financiando el Fondo GEF.

Es importante resaltar que los agentes cooperantes tienen sus propias agendas y visiones sobre el tema de cambio climático y que valoran el caso peruano no solo por los tratados y convenios que comparten sino porque el Perú alberga un espacio climático y ecosistémico de mucho valor para el mundo por la existencia de la Amazonía (y el Amazonas) en nuestro territorio. En ese sentido, la

opción de política que ellos propondrán será un modelo de política que refuerce la mitigación como estrategia de enfrentar el cambio climático.

2.2.3 El sector ambiental en el Perú y la Comisión Nacional de Cambio Climático

En el año 1993, el Estado Peruano (puesto que el Ministerio del Ambiente no había sido creado) creó la Comisión Nacional de Cambio Climático mediante Resolución Suprema N° 359-96-RE. La finalidad de esta comisión fue la coordinación de 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, así como el diseño y seguimiento de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC). Este instrumento fue aprobado en el año 2003 por el gobierno peruano y consta de once líneas de acción que engloban todas las acciones a ser realizadas en materia de cambio climático, como por ejemplo:

- i) La reducción de los impactos adversos al cambio climático, a través de estudios integrados de vulnerabilidad y adaptación, que identificarán zonas y/o sectores vulnerables en el país, donde se implementarán proyectos de adaptación.
- ii) El control de las emisiones de contaminantes locales y de gases de efecto invernadero (GEI), a través de programas de energías renovables y de eficiencia energética en los diversos sectores productivos.” (MINAM: 2010, 59).

Además, según el portal institucional del MINAM:

La CNCC además 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)

Entonces, el sector ambiental en el Perú está conformado por un grupo heterogéneo de actores que además poseen diferentes puntos de vista sobre cómo entender y plantear estrategias para adaptarse a un contexto de cambio climático. En él encontramos ONG, como la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y la Sociedad Peruana de Ecodesarrollo; Universidades como la Universidad Agraria del Perú y la Universidad Cayetano Heredia; Centros de Investigación como el Instituto de Territorio, Recursos Naturales y Energías Renovables de la Pontificia Universidad Católica del Perú (INTE- PUCP) , etc.

El rol que ha interpretado el sector ambiental en el Perú, en su calidad de actor de la sociedad civil, es crítico respecto de la gestión que ejerce el MINAM. Es cierto que la situación ha cambiado visiblemente desde que Manuel Pulgar Vidal asumió el cargo, pero siguen teniendo opiniones contrarias al avance de la política de adaptación al cambio climático. Ellos proponen, como opción de política, el desarrollo del componente de adaptación en tanto consideran que es más adecuado para las necesidades que tiene el país.

2.2.4 El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El Ministerio de Economía y Finanzas es considerado el Ministerio más poderoso del sistema político peruano porque es tiene la facultad de aprobar, revisar y denegar presupuestos para la ejecución de obras públicas. Según el portal web que le corresponde:

El Ministerio de Economía y Finanzas es un organismo del Poder Ejecutivo, cuya organización, competencia y funcionamiento está regido por el Decreto Legislativo N° 183 y sus modificatorias. Está encargado de 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, 2013)

En ese sentido, al ministerio le corresponde la gestión distribución del presupuesto público para la ejecución de obras y proyecto a través del Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP). Este último 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)

De modo que el presupuesto debe ser distribuido de forma coordinada según convengan los órganos encargados y se organiza a través del SNPP que, según el MEF es:

Es el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de todas las entidades del Sector Público en todas sus fases; está integrado por la Dirección General del Presupuesto Público, dependiente del Viceministerio de Hacienda, y por las Unidades Ejecutoras a través de las oficinas o dependencias en las cuales se conducen los procesos relacionados con el Sistema, a nivel de todas las entidades y organismos del Sector Público que administran fondos públicos. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013)

Dentro del ministerio, el órgano encargado de emitir los permisos para la ejecución de los presupuestos es la Dirección de Presupuestos que es dependiente del Viceministerio de Hacienda. Sus funciones son las siguientes:

- a. Ejercer la rectoría del Sistema Administrativo Nacional de Presupuesto Público;
- b. Programar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el proceso presupuestario, con sujeción al Marco Macroeconómico Multianual;
- c. Elaborar el Anteproyecto, Exposición de Motivos y anexos cuantitativos de la Ley de Presupuesto del Sector Público y de la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público;

- d. Realizar el seguimiento y control de la programación del gasto y los compromisos durante la ejecución presupuestal;
- e. Formular y aprobar lineamientos, normas, directivas e instrumentos de gestión del ciclo presupuestal enmarcadas en el Sistema Administrativo Nacional de Presupuesto Público;
- f. Proponer los límites de los créditos presupuestarios para la programación de los presupuestos institucionales de los pliegos;
- g. Orientar la programación del presupuesto de ingresos y gastos del sector público;
- h. Realizar estudios, desarrollar e implementar metodologías y procesos que incrementen la calidad y desempeño del gasto público;
- i. Emitir opinión técnica legal autorizada, exclusiva y excluyente en materia presupuestal en el Sector Público;
- j. Prestar asistencia técnica y promover el desarrollo de capacidades para la adecuada aplicación de las normas, procedimientos y metodologías presupuestales a las entidades públicas comprendidas en el Artículo 2° de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto;
- k. Asesorar a la Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas en los asuntos de su competencia;
- l. Atender los requerimientos de la Oficina General de Enlace MEF, de acuerdo a sus competencias; y,
- m. Otras funciones que le asigne el Viceministro de Hacienda o que le sean dadas por normatividad expresa. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013)

Es en este órgano del Ministerio que se insertan los recursos para llevar a cabo acciones de veto a políticas y temas que sean adversos en tanto se controla la atribución de presupuesto público en base a los criterios del viceministerio mismo.

La opción de política que el MEF consistirá en lograr que se desarrolle más estrategias de mitigación porque significará una fuente de ingresos para el Perú en el mercado internacional. Esta información será relevante en el análisis del caso en el siguiente apartado.

CAPÍTULO TERCERO: ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Esta parte contendrá el desarrollo de los factores para el análisis del caso de estudio explicando además su relación con la naturaleza y espacio de diseño de la política. Los factores de análisis, como ya mencionamos, son los siguientes: el condicionamiento internacional, el condicionamiento social, el condicionamiento interno o del sistema y la racionalidad de los costos hundidos. Estos servirán para formular una respuesta a la pregunta de investigación sobre cuáles son los factores que influyen el proceso de diseño de la política para que esta priorice el componente de mitigación sobre el componente de adaptación en la política de adaptación al cambio climático.

Como presentamos en apartados anteriores, las respuestas a la pregunta de investigación se desarrollan en base a las teorías en el área de las políticas públicas como subtema dentro de la ciencia política. Asimismo, recalcamos que, en tanto es un estudio que se desarrolla en el marco de una política pública, no busca generar conocimiento generalizable pero sí generar herramientas para el

análisis posterior tanto del caso, la política de adaptación al cambio climático. A continuación, presentamos el análisis del caso de estudio.

3. 1 La complejidad de la toma de decisiones del MINAM en el diseño de la política de cambio climático.

En esta sección buscaremos explicar la forma de desenvolverse del MINAM en tanto es una institución que rige el tema ambiental en el Estado peruano y que, en tanto ente rector, está expuesta a demandas de los diferentes sectores que componen el espectro político. En ese sentido, el MINAM podría comprenderse como un actor pasivo que recibe demandas y da respuestas mientras, en la realidad, es un actor que posee sus propias visiones (y propuestas) para resolver problemas en materia ambiental, entre ellas sobre el cambio climático.

El MINAM propone, respecto de la política de adaptación, una forma diferente de entender la relación entre el componente de adaptación y el de mitigación. La DGRHCCD del MINAM plantea que una mejor opción para enfrentar los efectos del cambio climático y prevenirlo, al mismo tiempo, es adaptar el sistema natural, económico y social a lo que ya conocemos sobre los efectos del cambio climático con lo que, indirectamente, estaríamos reduciendo también las emisiones de GEI teniendo actividades más sostenibles¹⁶ 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. La pregunta es ¿Por qué?

¹⁶ En ese sentido es importante recordar la definición de los orígenes de las emisiones presentadas en el capítulo tercero.

Como afirma Charles Lindblom (1991), el proceso de política pública es un complejo y es el espacio donde los actores deliberan y argumentan para lograr que su opción de política sea la que prevalezca en la formación de una determinada política pública. Esto sucede entre el sector ambiental peruano y el MINAM.

Por un lado, la Cooperación Internacional genera un espacio de condicionamiento sobre las decisiones que se toman en la fase de diseño al ser la fuente principal de financiamiento para la política y demás acciones del MINAM. Por otro lado, el sector ambiental peruano (compuesto por ONGs y centros de investigación) es 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.

Entonces, encontramos un escenario donde el MINAM genera estrategias, argumentos e instrumentos que le permiten resolver estas demandas de forma satisfactoria; sin embargo imposibilitan el tratamiento programático del problema público. Así, estas “respuestas” se convierten en parte del diseño *para el diseño* de la política pública. Es decir, permitirán o configurarán el espacio para la toma de decisiones.

La respuesta a las agencias de cooperación por parte del MINAM consiste en una confirmación sobre la intención y ejecución para el cumplimiento de los acuerdos adquiridos en materia de cambio climático. Es así que el Perú se

comprometió al cumplimiento de los estándares internacionales y mundiales sobre la emisión de GEI¹⁷ a través del fortalecimiento de las estructuras ya existentes para esos fines (MDL, REDD y REDD+). Estas estructuras al mismo tiempo no corresponden a nuevas necesidades de inversión en tanto ya son parte de los costos hundidos del MINAM. Mientras en respuesta a las demandas del sector ambiental, el ministerio genera espacios de participación a través de la Comisión Nacional de Cambio Climático, la que, también era parte de las exigencias de los agentes internacionales.

El ministerio genera respuestas a aquellas opciones que no van acorde a sus propios intereses a través de los costos hundidos que ya posee y que, claramente, no le generan nuevos costos. Así, tomar decisiones en sentidos paralelos a la propuesta que poseen resulta racionalmente “mejor” en tanto las relaciones con ambas instituciones (agencias de cooperación y sector ambiental peruano) son claves para el desarrollo de sus políticas.

Por la naturaleza de estos actores institucionales, el MINAM posee espacios para plantear aún respuestas que no le generen mayores costos y que les permita seguir avanzando en la dirección que ellos planean. Es así que por ejemplo, el MINAM ha rechazado la transferencia de tecnologías de mitigación de países desarrollados porque consideran que no se aplican al contexto peruano donde los saberes ancestrales (en riego, ahorro de agua, cultivos diferenciados) resultan de mayor utilidad. Lo mismo con las ONG y los espacios generados para

¹⁷ Esto no significa que no se invirtiera en estrategias de adaptación sin embargo, esta no era su agenda prioritaria.

la participación de ellos en los programas de educación ambiental en cambio climático y el apoyo del MINAM a estrategias en la materia que llevan ONGs como COSUDE y GIZ. Sin embargo, no todos los actores en el sistema político son tan permeables sino que encontramos un actor con poder de veto.

Tener un actor con poder de veto capaz de obstaculizar propuestas en tanto no vayan acorde a sus propios intereses elimina las posibilidades de que una institución, en desbalance de recursos y poder, pueda insertar sus opciones de política y verlas triunfar a nivel práctico. Esto sucede, como analizaremos en el siguiente apartado, entre el MINAM y el MEF. Este último utiliza el control del presupuesto público como recurso para establecer su poder de veto y lograr dirigir el curso de las decisiones en materia de cambio climático.

La no cooperación entre el MINAM y el MEF genera la paradoja política al imponer sobre el ente rector del tema ambiental una “imposición” del actor con poder de veto frente al cual el primero no puede sobreponerse. Así, las características del proceso de diseño pasan a un segundo plano donde los resultados ya están decididos por un actor que, ajeno a las negociaciones y el proceso, es capaz de imponer puntos finales. Gráficamente, la paradoja tendría la siguiente estructura:

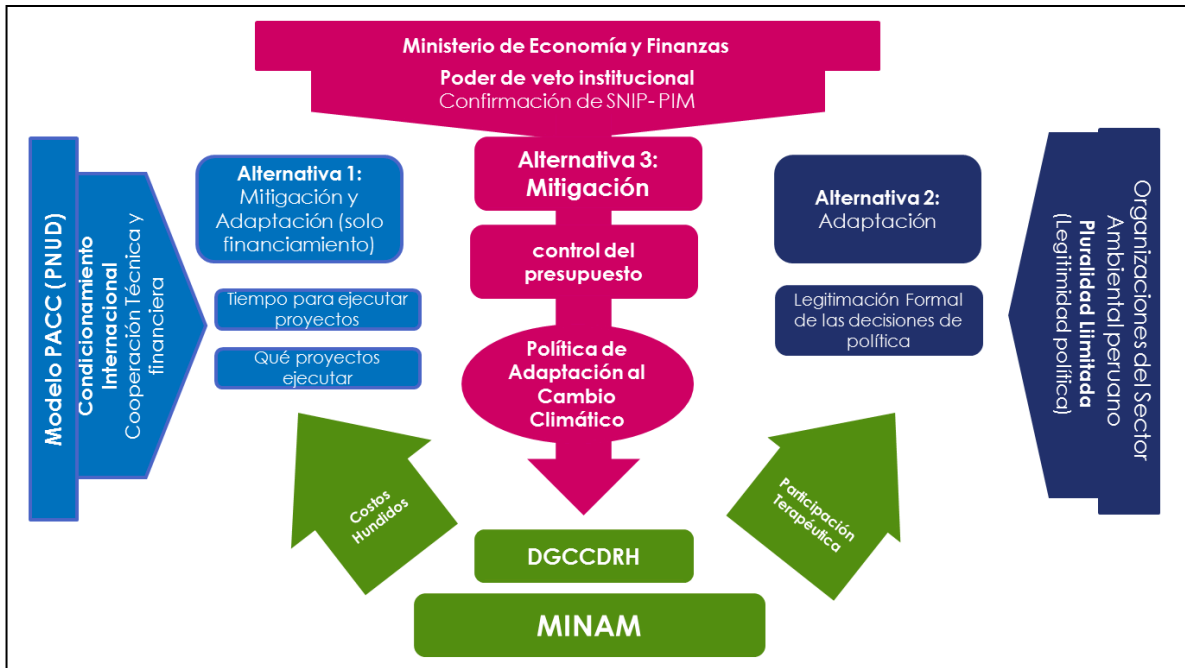


Gráfico 8: Elaboración propia

Entonces, el funcionamiento y la explicación de los factores que ubicamos como influyentes en el proceso de diseño de la política de adaptación al cambio climático se presentan a continuación.

3.2 Condicionamiento internacional

El desarrollo de la política de adaptación al cambio climático se encuentra condicionado por la relación que mantiene el Estado Peruano, a través del MINAM, con agentes internacionales que apoyan, financiera y técnicamente el proceso. Recordemos que desde el ingreso del modelo de política pública (ver capítulo 3) agencias como el PNUD fueron cruciales para que la política comenzara su curso. Estos agentes incluían también los convenios y tratados firmados por el Perú que aconsejaban efectuar acciones en la materia del cambio climático.

Por un lado, el origen internacional del modelo de política que se implementa en el Perú implica que estos actores refuercen las decisiones y herramientas que favorezcan la aplicación óptima del modelo en su totalidad. Es decir, avances e instrumentos tanto en mitigación como en adaptación en igual proporción. De este modo, las inversiones que efectúan los países para proyectos en materia de cambio climático apuntan hacia ese objetivo.

El financiamiento desde la cooperación internacional se da en forma de proyectos que ingresarán al presupuesto del MINAM. Estos pueden ser ejecutivos o de apoyo técnico a los equipos de formulación de políticas del ministerio. En ambos casos, el MINAM realiza las coordinaciones para avanzar en las propuestas planteadas por el agente cooperante respecto del cómo hacer la política pública y los plazos disponibles para realizarlo. Entonces, existe un condicionamiento del proceso de diseño de la política de parte de los agentes internacionales; pero, qué significa esto para el diseño de la política; es decir ¿cómo influye el factor?

La teoría de la Segunda Imagen Invertida de Peter Gourevitch (1978) explica que los Estados, frente a las influencias internacionales, a pesar de estar condicionados tienen espacio para decidir sobre qué parte de las propuestas aplican y cuáles no. Entonces, si bien el rol que interpreta cooperación internacional en el diseño de la política aparece como fuerte y que genera obligaciones que cumplir al MINAM y reduce su espacio para decidir según su agenda propia, esto no sucede.

Para empezar, la adopción del modelo de política desde el PNUD no implicó obligatoriedad de adoptar la política en tanto es una recomendación y no una imposición (primero). De ello que esta relación no plantea un condicionamiento hacia la convergencia. Luego, el MINAM acepta las opciones de política que plantean los agentes internacionales porque considera que son los más adecuados a la realidad país.

El MINAM frente al condicionamiento internacional en materia de cambio climático tiene la posibilidad de establecer sus propias opciones de política frente a las propuestas de la cooperación internacional. Estas, según las entrevistas realizadas al funcionario del ministerio en cuestión, son la aplicación de un modelo completo de la política de adaptación; es decir: mitigación y adaptación. Además, afirmaron que para los fines que ellos persiguen, la cooperación resulta “útil” para el desarrollo de esta política pública. Entonces, si bien sí existe un condicionamiento internacional entre el Perú (el MINAM en específico) y las agencias de cooperación internacional; este factor no resulta determinante para la respuesta de política que elegirá el MINAM sino que resulta instrumental a los fines del mismo en tanto posibilita la ejecución de los objetivos que este posee.

3.3 Condicionamiento Social

La Comisión Nacional del Cambio Climático en el Perú, formalmente, era el espacio para coordinar, discutir y aportar en materia de las estrategias para enfrentar el cambio del clima. Sin embargo, esto no correspondía a más que una estructura que buscaba eliminar la oposición de las organizaciones de la sociedad

civil en el sector ambiental. Es decir, era un mecanismo solo terapéutico de participación y sin intenciones de funcionar ni de tomar decisiones.

La creación de la Comisión fue una exigencia para la participación en las Convenciones Marco de la Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y no una iniciativa del estado peruano. El MINAM, durante la gestión de Ricardo Giesecke Sara-Lafosse, tanto como en la de Brack Egg, se mostró reacio a aceptar la participación de terceros y mantuvo la gestión del tema ambiental bastante aislado de la población pero cercano, casi exclusivamente, a las agencias de cooperación internacional, como ya presentamos. Luego, el mecanismo comenzó a funcionar de forma plural incluyendo a los actores de la sociedad civil en el año 2011 que Manuel Pulgar Vidal, actual ministro, asumió el cargo. Y sin embargo, la comisión dio la apariencia al diseño de ser un espacio de decisión basado en la pluralidad; sin embargo, las propuestas y recomendaciones recogidas en la misma no eran tomadas en cuenta para el desarrollo de las estrategias. Entonces, este espacio será un espacio de discusión más no de decisión.

Es importante tomar en cuenta las críticas que las organizaciones del sector ambiental ejercían a la atención que el MINAM brinda al componente de mitigación cuando, como plantean, la adaptación es el componente que más beneficios traerían al país teniendo en cuenta su alta vulnerabilidad. De este modo, al excluir la opción de política de las organizaciones civiles del sector ambiental (la adaptación) el MINAM no varía su diseño que favorece a la mitigación.

Entonces, el condicionamiento social no influencia el diseño de la política de cambio climático en resultados, pero sí en forma. Esto en tanto las recomendaciones de las organizaciones del sector no son tomadas en cuenta y, por ende, su aporte no puede generar cambios en los resultados del diseño; sin embargo, el hecho de que formalmente se haya generado un mecanismo de inclusión de su participación conlleva a que el diseño esté legitimado en tanto la “población” fue parte de su formulación.

3.4 Condicionamiento interno

El MEF es una institución con poder de veto dentro del sistema de gobierno peruano puesto que está formalmente autorizada para dar viabilidad y presupuesto, o no, a los proyectos, programas, instituciones, entre otros instrumentos que dan vida a las políticas públicas. Como figura en el Reglamento de Organización y funciones (ROF) de su órgano encargado del tema, el Viceministerio de Hacienda tiene la función de:

“i. Emitir opinión técnica legal autorizada, exclusiva y excluyente en materia presupuestal en el Sector Público;” (Ministerio de Economía y Finanzas, 2013)

Recordemos que un actor con veto será aquel cuya opinión es capaz de lograr obstaculizar una política pública hasta que su propuesta de la misma sea la imperante (Tsebelis, 2002). En este caso, el MEF cuenta con el recurso formal para ejecutar el veto a través del control de presupuesto. Es simple, viabiliza o no un proyecto según sus intereses.

En tanto este Ministerio gestiona también, los presupuestos que ingresan de cooperación internacional a través del SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública) puede bloquear u obstaculizar la ejecución de los proyectos que el MINAM presente si estos no van de acuerdo con sus intereses. Así genera un condicionamiento interno, por darse entre instituciones del propio sistema estatal, que influye en la forma y el diseño final de una política pública.

Es posible comprobar el proceso de “bloqueo de opciones” de política contrarios a las prioridades e intereses del MEF a través de la revisión del estado de los proyectos que han sido ingresados al sistema de presupuesto en materia de cambio climático. Allí figura una considerable diferencia entre el número de proyectos que están en fase ejecución que corresponden al componente de mitigación y los que corresponden al componente de adaptación. Asimismo encontramos que parte de las acciones que corresponden al componente de mitigación están financiadas por el Estado lo cual no sucede con el componente de adaptación cuyo financiamiento es netamente externo (internacional).

Asimismo, la mitigación como estrategia de enfrentar el cambio climático plantea una forma de darle un valor agregado a recursos naturales como el bosque, a las actividades industriales, extractivas y productivas en tanto se asegure que su producción fue realizada en un esquema bajo en

carbono. Esto resulta, atractivo para el MEF, mientras el componente de adaptación, no ofrece ganancias similares sino que, por el contrario plantea retos a la vez que requiere una gran inversión en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).

El veto de una institución dentro del sistema de gobierno de un país condiciona de forma interna la forma de la política pública por lo que resulta un factor más influyente que los demás mencionado en tanto sí cuenta con las herramientas y recursos formales para ejercer un bloqueo de aquellas opciones de política que no vayan acorde con sus intereses. De este modo, el MEF logra establecer su opción de política por encima de la del MINAM, la cooperación internacional y la sociedad civil.

3.5 Racionalidad sobre Costos hundidos

El componente de mitigación de la política de adaptación al cambio climático tenía ya instrumentos generados desde antes de que ingresara a la agenda del Estado. Es así que el MINAM tenía ya experiencia sobre el funcionamiento de este componente y sus instrumentos (el MDL, REDD y REDD+). Entonces, sabe qué tipo de ganancias puede brindar este componente mientras sobre la adaptación al cambio climático no tiene ni experiencia ni información para tomar la decisión. La respuesta del MINAM de seguir

fortaleciendo el componente de mitigación responde, entonces, a su experiencia en la materia más las ganancias que trae este mecanismo.

Por ello las decisiones del MINAM, independientemente de las nuevas agendas de diseño de la política que comienzan con el nuevo ministro Pulgar Vidal donde se busca ejecutar una política de adaptación más cercana al modelo de transferencia, serán racionales en tanto se eligen basadas en la información que se tiene sobre la mitigación y en la búsqueda de mantener la reputación frente a las agencias cooperantes sobre su compromiso con la reducción de la emisión de GEI. Es decir, el MINAM decide en base a sus costos hundidos.

Mc Afee, Mialon y Mialon (2007) explican que la información y la reputación son factores que caracterizan la racionalidad de los costos hundidos. Aplicado al MINAM, encontramos que mantiene en ejercicio el componente de mitigación, por un lado, porque posee información respecto del futuro de esa inversión. Mientras, del componente de adaptación, no. Por otro lado, le importa mantener la reputación de compromiso con los órganos supranacionales y acuerdos internacionales asumidos en materia de mitigación desde Kioto porque esto le permitirá fortalecer los lazos de cooperación entre el Perú y otros países en materia del cambio climático.

Esta respuesta del MINAM también es causada por el hecho de que si, como presentamos en el apartado anterior, las agencias de cooperación limitan los tiempos para la ejecución del presupuesto que invierten, será mejor hacer lo que se puede y se conoce y no lo que se debe, pero no se conoce. Además, está el

incentivo sobre el fortalecimiento de la reputación del Perú en tanto, si bien la mitigación de las emisiones de GEI no resulta realmente relevante, sí es materia de diversos tratados.

De ello que la racionalidad sobre los costos hundidos como factor, influye en las respuestas que el MINAM elige pero no afecta el diseño respecto de las opciones de política disponible puesto que no genera argumentos para optar por un diseño en particular sino que justifica de alguna manera la forma en la que lo propuesto por el factor de condicionamiento interno establece. Sin embargo, esto sí explica el número de proyectos realizados en materia de mitigación en tanto el MINAM ya conoce su funcionamiento y posee las estructuras.

CONCLUSIONES

1. El diseño que adquieren las políticas públicas, incluso cuando son transferidas, varían según características de los países receptores. Estas 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. En ella se toman decisiones sobre qué componentes se va priorizar, qué capacidades, información y recursos se requieren para realizarlo de modo que se opte por aquellas opciones que sean mejores para suplir las necesidades que la política busca suplir. El espacio de (re) diseño de la política transferida seguía sin ser explicado por la academia aludiendo a que, en tanto dependía de cada sistema de gobierno, el conocimiento a generar no podría ser generalizable a todos los casos por lo que su estudio tendría un impacto menor en la academia. Sin embargo, estudiar la fase de diseño es el medio para generar evidencia sobre cómo los Estados, a través de sus instituciones, toman decisiones. Podríamos encontrar, como en esta investigación que, incluso dentro de un mismo sistema de gobierno, las instituciones diseñan distinto en materia del proceso de las políticas públicas sobre todo cuando tienen que ser coordinadas por más de una institución (o actores). Entonces, esta variación dependerá del tipo de actores que se involucran en el proceso y sus intereses. Asimismo, influirá la fuerza y capacidades de la institución rectora y su poder para establecer su propia agenda.

En este sentido, el caso de estudio nos permite ver cómo 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. Así, la fase de diseño no estaba previamente estructurada sino que respondía a las demandas que iban surgiendo.

2. El condicionamiento internacional que se ejerce sobre el diseño de la política de adaptación al cambio climático (a través de la transferencia de política y la cooperación técnica y financiera) no genera obligaciones vinculantes puesto que este tipo de influjos de lo externo a lo doméstico permite espacios donde la institución receptora podrá optar por aquellas decisiones y opciones que considere mejores según sus prioridades y no las del órgano cooperante. De este modo, el factor no resulta influyente ni relevante para explicar el diseño de la política de adaptación al cambio climático. No obstante, la cooperación internacional sí favorece el desarrollo de la política de adaptación al cambio climático ya que genera instrumentos como el financiamiento y la cooperación técnica. Igualmente, este rol puede ser nocivo si se ve en la cooperación un soporte sobre el que dependa el sistema mismo al generar necesidades en las instituciones receptoras que afecta la calidad en la toma de decisiones (cuando por ejemplo se piensa en la *posibilidad* de tomar una decisión determinada a pesar de no ser un tema priorizado en la agenda del Estado previamente) y al reducir la visibilidad de aquellas opciones que respondan a la *necesidad* del país.
3. El factor más influyente sobre el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú es el condicionamiento interno ejecutado por el MEF y su Viceministerio de Hacienda. Estas instituciones hacen uso de un poder de veto formal institucional a través del control del presupuesto público, el cual es de su

exclusiva rectoría. Así, esta institución logra limitar las opciones de política que el MINAM propone a través del Sistema Nacional de Presupuesto Público donde inviabiliza los proyectos que van en una línea diferente a la de sus intereses; es decir, rechaza aquellos que corresponden al componente de adaptación y aprueba aquellos que corresponden al de mitigación en tanto estos van acorde a sus intereses. A diferencia del factor de condicionamiento internacional, el condicionamiento interno influye al punto de que una institución dentro del mismo sistema de gobierno se impone sobre los intereses de otra respondiendo a un desbalance de poderes formal entre estas. Así, el MEF como actor con poder de veto logra limitar y bloquear las opciones elegidas por el MINAM a pesar de ser este quien posee la rectoría en la materia y, así, condicionando qué puede y qué no puede hacer (o decidir) este último.

4. La racionalidad sobre los costos hundidos es un factor influyente en el diseño de la política de adaptación al cambio climático porque da forma a las respuestas que brinda el MINAM a las demandas y limitaciones de los actores que juegan en la arena política. Así, esta institución elige las opciones que incluye en su diseño en base a un análisis racional sobre sus costos hundidos según dos criterios: información sustentada en su experiencia y el mantenimiento de su reputación. Primero, elige opciones que ha implementado y conoce lo que reduce los costos de tomar tales decisiones y resulta “razonable” aunque no resuelva los problemas prioritarios del país. Segundo, eligen opciones en base a aquellas que les permitirán continuar con el cumplimiento de los compromisos asumidos con agentes cooperantes sobre el mantenimiento de los estándares de emisión de GEI de modo que estos siguieran financiando los proyectos destinados a ello. Entonces, la racionalidad basada en los costos hundidos explica las justificaciones

a los demás actores sobre las opciones que el MINAM elige sobre el diseño de la política de adaptación.

5. El condicionamiento social como factor no explica el diseño de la política de adaptación al cambio climático en tanto no influye en la elección de opciones de política por parte del MINAM. Sin embargo, sí sirve para entender la forma en la que se toman decisiones de forma excluyente para con la sociedad civil. El MINAM posee el CNCC para canalizar la participación de actores de la sociedad civil; no obstante, lo recogido en estas reuniones no tenía forma de ser utilizado en la práctica para influir en el diseño sino que tenía fines políticos de legitimación de las decisiones allí acordadas. Con ello, la participación en el diseño de la política ocurre de forma terapéutica; es decir, busca la legitimación de la política a través de una aparente pluralidad que no es llevada a la práctica. Por lo tanto los aportes recogidos en este espacio no se incluyen en la formación final de la política.
6. Es importante reconocer la naturaleza institucional del MINAM como el ente rector en el proceso de formulación de la política pública y los obstáculos que encuentra para el ejercicio de su función. El MINAM se encuentra limitado, para actuar y resolver problemas públicos por la influencia del condicionamiento interno que ejerce el MEF como actor con poder de veto. Asimismo, es presionado por el condicionamiento internacional desde la cooperación internacional y por el sector ambiental en el Perú (pluralidad); cada uno con demandas distintas. Esto hace que, en su calidad de ente rector, deba responder por la política y su calidad. Esta, sin embargo, no responderá a la realidad nacional ni a las prioridades del ministerio sino a la posibilidad y al pequeño espacio disponible para decidir teniendo en cuenta las redes de presión que ejercen los demás actores del sistema político sobre el mismo. Es así que la política de adaptación al cambio

climático en el Perú, toma una forma que no responde a la realidad y las necesidades del país en la materia y solo concentra avances en el componente que le genera mayores beneficios (la mitigación). Reconocer el funcionamiento de los balances de poderes entre instituciones al generar una política pública es útil para ejercer análisis claros sobre la toma de decisiones y sobre la posibilidad de ministerios como el MINAM de hacer políticas de calidad y con un criterio basado en evidencia y ciencia.

7. La investigación sobre los factores que influyen en el proceso de diseño de la política de adaptación al cambio climático permite confirmar que el estudio de esta fase del ciclo de política pública es relevante para la especialidad y para el análisis concienzudo de estas en el país. Reconocer que existen obstáculos en el sistema que impiden la realización de estrategias frente problemas públicos plantea la tarea de no solo estudiar sino pensar en formas de resolverlo a nivel de Estado. También, es importante continuar reconociendo el funcionamiento de las instituciones en materia de coordinación con el MEF en tanto el presupuesto es una herramienta fundamental para el desarrollo de todas las políticas públicas. Asimismo, hemos podido corregir aquellas percepciones teóricas que afirman que los países del sur tienen un rol pasivo frente a las exigencias de cooperación internacional y conocer que en realidad existen instituciones receptoras con la capacidad y el espacio para decidir aquellas opciones que consideren más convenientes a sus intereses. Por último, la investigación permite también conocer que los mecanismos de participación deben ser estudiados a profundidad para determinar si es un mecanismo excluyente de participación (o de pluralidad limitada) o si busca realmente integrar. De este modo será posible reconocer la

calidad democrática de la política y su capacidad de generar políticas legítimas y participativas.

Considero que esta investigación abre espacios para la discusión del cambio climático desde la ciencia política en el Perú que debería ser profundizada en otros espacios posteriores.



BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- Bennet, C. (1991). What is a policy convergence and what causes it? *British Journal of Political Science*.
- Cancino, I., Mendoza, A., & Postigo, J. C. (2011). *Políticas Frente al Cambio Climático*. Lima: Consorcio de Investigación Económico y Social.
- Cancino, I., Postigo, J., & Mendoza, A. (2011). *Políticas frente al cambio climático*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Dolowitz, & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy- Making. *Governance* 13 (1), 5- 24.
- Eakin, H., & Lemos, C. (2006). Adaptation and the state: Latin America and the challenge of capacity Building under Globalization. *Global Environmental Change*.
- Erlich, H. (2008). Crimen y violencia urbana. Aportes de la ecología del delito al diseño de políticas públicas. *Revista INVI*.
- 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. *Estudios Políticos (Medellín, Colombia)*.
- Gourevitch, P. (1978). The second Image Reversed: the intentional sources of domestic politics. *International Organizations*, 881- 912.
- Howlett, M., & Lejano, R. P. (2012). Tales From the Crypt : The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. *Administration & Society*.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and public policies (2nd Edition)*. Nueva York: Longman.
- 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 .
- May, P. (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Public Policy*.
- Mc Afee, P., Mialon, H., & Mialon, S. (July 2007). Do sunk Costs Matter?
- Mc Afee, P., Mialon, H., & Mialon, S. (July 2007). *Do sunk Costs Matter?*
- 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
- 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 09 de 2012, de 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 . *Perfiles latinoamericanos (México)*.
- 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.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Scatarini, C., Stein, E., & Tommasi, M. (2008). *Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence*. Washington D.C.: IDB working paper n°68.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* . New York: W. W. Norton & Company INC.
- Tanaka Gondo, M. (2001). *Participación popular en las políticas sociales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- Torres, J. y. (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.



ANEXO 1: Metodología

La metodología utilizada en esta investigación es de tipo cualitativo por buscar conocer los procesos de interrelación entre un número definido de actores tanto públicos como privados. En particular hemos utilizado el estudio de casos planteado por Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar (2001) que consta de una estructuración formal del proceso a estudiar (unidad de análisis que viene a ser la fase de diseño del ciclo de política pública); seguidamente, se realiza una revisión documental sobre el proceso para construirlo de forma detallada sobre los eventos que lo componen y que permiten analizar la toma de decisiones. Posteriormente se elabora el diseño de investigación con las hipótesis que buscamos comprobar mediante el trabajo de campo. Una vez completado el proceso de recojo de información, se elabora una narración del proceso para el análisis. Cabe mencionar que esta narración no está organizada de forma cronológica sino siguiendo los eventos más importantes del proceso. Luego de ello, se realiza el análisis teórico del caso a través del marco teórico ya determinado.

La investigación está trabajada en base a la recopilación de información documental sobre el diseño de la política que provee, en su mayoría, el MINAM y ONGs que trabajan el tema en el Perú y a nivel supranacional (como es el caso del PNUD y el PNUMA por ejemplo), y la aplicación de entrevistas semiestructuradas a actores claves en el proceso que fueron identificados con especificidad respecto de su cercanía con el fenómeno político que queremos analizar (es decir la política de adaptación al cambio climático y su diseño. Estos actores se dividen en dos tipos: públicos y privados según el sector en el que se

desempeñan. En el segundo, pertenecientes a la sociedad civil, encontramos a Augusto Castro, director del INTE PUCP y a Lucila Pautrat directora ejecutiva de SPDE. En el primero, pertenecientes al sector público, entrevistamos a Eduardo Duran director de la DGRHCCD- MINAM). Asimismo, se realizó un proceso de revisión teórica para la construcción del análisis dentro de la producción sobre el tema que existe en la ciencia política dentro del campo de estudio de las políticas públicas, las relaciones internacionales y la economía política como veremos en los siguientes apartados.

ANEXO 2: Instrumentos de recojo de información cualitativa

1.1 Actores entrevistados y fechas de entrevistas realizadas

N° de entrevistados	Nombre	Cargo/ Institución	Tipo de actor	Fecha de entrevista	Duración
Entrevistada 1	Lucila Pautrat	Directora Ejecutiva Sociedad Peruana de Ecodesarrollo	Privado	Sábado 22 de Junio de 2013	90 minutos
Entrevistado 2	Augusto Castro	Director Ejecutivo Instituto de Recursos Naturales, Territorio y Energías Renovables	Privado	Viernes 17 de Mayo del 2013	25 minutos
				Viernes 22 de Noviembre del 2013	45 minutos
Entrevistado 3	Eduardo Durand	Director General de la Dirección de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos-MINAM	Público	Lunes 25 de Noviembre del 2013	60 minutos
Entrevistado 4	Rosa Morales	Ex Director General de la Dirección de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos-MINAM	Público	Jueves 10 de octubre del 2013	25 minutos
Entrevistado 5	Milagros Sandoval	Directora del Área de Políticas de Conservación Internacional (CI)	Privado	Miércoles 20 de Febrero del 2013	25 minutos

Entrevistado 6	Julio Cesar Postigo	Investigador Consultor para el Consorcio de Investigación Económica y Social/ Investigador de la Universidad de Texas en Austin/ Investigador de la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) en Perú.	Privado	Jueves 15 de Agosto del 2013	90 minutos
				Lunes 25 de Noviembre del 2013	45 minutos

1.2 Guías de entrevista utilizadas para actores públicos

Número	Preguntas	Importancia	Objetivo
1	¿Qué es una política de adaptación al cambio climática? ¿En qué consiste?	MEDIA	Recoger sus conocimientos sobre el tema y la política.
2	¿Cómo llega este paquete de política pública al Perú?	ALTA	Conocer cómo se establece el tema en la agenda pública
3	¿Qué vulnerabilidades presenta el Perú frente al Cambio Climático? ¿Qué zonas son más vulnerables? ¿Cómo se les reconoce?	MEDIA	Conocer si se conoce las vulnerabilidad es del país en la materia
4	¿El TLC UE- Perú- Colombia tiene un rol importante en el desarrollo del tema?	ALTA	Reconocer si el TLC fue un evento relevante en la agenda del tema
5	Una vez que la política ingresa ¿cómo se rediseña la política de adaptación? ¿Por qué?	ALTA	Conocer el diseño de la política
6	¿Quiénes participan en el diseño? ¿Qué mecanismos se utilizan?	ALTA	Conocer quiénes participan en el diseño de la política y si la participación fue limitada (terapéutica).
7	En el diseño, fue importante optimizar el uso de recursos en materia de que lo ya avanzado debería utilizarse nuevamente en el diseño para, digamos, no generar nuevos costos. Por ejemplo, si teníamos más camino andado en materia de mitigación, ¿seguir con esa estrategia?	ALTA	Conocer la racionalidad de costos hundidos en el diseño de la política pública.
8	¿Por qué se desarrolla más la mitigación que la adaptación en la política?	ALTA	Reconocer los factores que influyen en que el diseño priorice un componente sobre otro (mitigación-adaptación)
9	Considera UD que sin el rol que han interpretado las agencias de cooperación	ALTA	Reconocer el rol del condicionamiento

	internacional, hubiera sido posible 1. Que entre la política, 2. Que se financiase desde el Estado el tema y 3. ¿Qué la política avanzase?		internacional.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	----------------

2.3 Guía de entrevista para actores de la sociedad civil

Número	Preguntas	Importancia	Objetivo
1	¿Qué es una política de adaptación al cambio climática? ¿En qué consiste?	MEDIA	Recoger sus conocimientos sobre el tema y la política.
2	¿Cómo llega ingresa esta política pública al Perú?	ALTA	Conocer cómo se establece el tema en la agenda pública. Confirmar la transferencia
3	¿Qué vulnerabilidades presenta el Perú frente al Cambio Climático? ¿Qué zonas son más vulnerables? ¿Cómo se les reconoce?	MEDIA	Conocer si se conoce las vulnerabilidad es del país en la materia
4	¿El TLC UE- Perú- Colombia tiene un rol importante en el desarrollo del tema? Si no, ¿qué otro evento?	ALTA	Reconocer si el TLC fue un evento relevante en la agenda del tema
5	Una vez que la política ingresa ¿cómo se rediseña la política de adaptación? ¿Por qué?	ALTA	Conocer el diseño de la política
6	¿Quiénes participan en el diseño? ¿qué mecanismos se utilizan?	ALTA	Conocer quiénes participan en el diseño de la política y si la participación fue limitada (terapéutica).
7	En el diseño, fue importante optimizar el uso de recursos en materia de que lo ya avanzado debería utilizarse nuevamente en el diseño para, digamos, no generar nuevos costos. Por ejemplo, si teníamos más camino andado en materia de mitigación, ¿seguir con esa estrategia?	ALTA	Conocer la racionalidad de costos hundidos en el diseño de la política pública.
8	¿Por qué se desarrolla más la mitigación que la adaptación en la política?	ALTA	Reconocer los factores que influyen en que el diseño priorice un componente sobre otro (mitigación- adaptación)
9	Considera UD que sin el rol que han interpretado las agencias de cooperación internacional, hubiera sido posible 1. Que entre la política, 2. Que se financiase desde el Estado el tema y 3. Que la política avanzase?	ALTA	Reconocer el rol del condicionamiento internacional.
10	¿Qué opina sobre la política de adaptación al cambio climático en el Perú? Considera que resuelve el problema para el que está destinada	MEDIA	Conocer la opinión del entrevistado sobre la política pública.