
TRANSPARENCIA EN LAS INDC: EL CASO DEL SECTOR ENERGÉTICO PERUANO



DERECHO
AMBIENTE Y
RECURSOS
NATURALES

TRANSPARENCIA EN LAS INDC: EL CASO DEL SECTOR ENERGÉTICO PERUANO

Autor

Leonidas Lucas Ramos Morales

Editor

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María, Lima - Perú
Teléfonos: (511) 340-3780 | (511) 340-3720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Colaborador especial
María Angélica Calvo Barzola

Edición y Revisión General
Aída Mercedes Gamboa Balbín
Vanessa Leticia Cueto La Rosa

Coordinación general
Annie Morillo Cano

Foto de Portada

Seleccionado por Freepik

Diseño

Nauttica Media Design SAC
Jr. Las Cidras N° 656 Int. N° 2, Urb. Las Flores, San Juan de Lurigancho.
Correo electrónico: nautticamedia@gmail.com

Cita sugerida

Transparencia en las iNDC: el caso del sector energético peruano. Lima: DAR, 2016.
66 pp.

Primera edición electrónica: julio 2016.
Disponible en <http://www.dar.org.pe/dar-informa/publicaciones/>
ISBN: 978-612-4210-41-9

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Open Society Foundations (OSF).
Esta publicación presenta la opinión de los autores y no necesariamente la visión de Open Society Foundations (OSF).

Hecho en el Perú.

Contenido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	05
AGRADECIMIENTOS	07
PRESENTACIÓN	09
INTRODUCCIÓN	10
<hr/>	
1. LAS CONTRIBUCIONES PREVISTAS Y DETERMINADAS	13
2. MARCO TEÓRICO	17
3. DISEÑO METODOLÓGICO	25
4. ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES NACIONALES (INDC)	29
4.1 Proyecto Planificación ante el Cambio Climático (PlanCC)	29
4.2 Comisión Multisectorial para diseño de Contribución Nacional del Perú	35
4.3 Documento para consulta pública	40
4.4 Proceso de la consulta pública	42
4.5 Presentación de las iNDC a las Naciones Unidas	47
5. CONCLUSIONES	51
6. RECOMENDACIONES	53
<hr/>	
ANEXOS	55
BIBLIOGRAFÍA	64

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Modelo lógico del proceso de las iNDC - Perú	23
Figura 2.	Subtipo de triangulación: Mixto secuencial con énfasis cuantitativo, en el que se desarrolla primero el cualitativo	26
Figura 3.	Organización de la Fase I del PlanCC	31
Figura 4.	Sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial antes del inicio de la consulta pública	37
Figura 5.	Fecha de presentación del documento para consulta pública	40
Figura 6.	Fechas clave del subproceso de consulta pública	43

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1.	Indicadores de transparencia en políticas públicas	21
Tabla N° 2.	Medición de la transparencia por subproceso del proceso de constitución de las iNDC - Perú	27
Tabla N° 3.	Resultados sobre los indicadores de transparencia: PlanCC	32
Tabla N° 4.	Resultados sobre los indicadores de transparencia: Comisión Multisectorial	38
Tabla N° 5.	Resultados sobre los indicadores de transparencia: Documento para consulta pública	41
Tabla N° 6.	Actores participantes en el subproceso de consulta pública	44
Tabla N° 7.	Actividades ejecutadas relacionadas a la consulta pública	45
Tabla N° 8.	Resultados sobre los indicadores de transparencia: Proceso de consulta pública	46
Tabla N° 9.	Resultados sobre los indicadores de transparencia: Presentación de las iNDC a las Naciones Unidas	48

Siglas y Acrónimos

BaU	: Business as Usual
CAN-LA	: Climate Action Network - Latinoamérica
CEPLAN	: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIF	: Climate Investment Funds (Fondos de Inversión para el Clima)
CMNUCC	: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC)
COP	: Conferencia de las Partes
DGCCDRH	: Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos
ENPCC	: Equipo Nacional de Prospectiva ante el Cambio Climático
FCPF	: Forest Carbon Partnership Facility (Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal)
FIP	: Forest Investment Program (Programa de Inversión Forestal)
GCF	: Green Climate Fund (Fondo Verde para el Clima)
GEI	: Gases de efecto invernadero
GFLAC	: Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe
iNDC	: Intended Nationally Determined Contributions (Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional)
MAPS	: Mitigation Action Plans and Scenarios
MCVS	: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
MINAGRI	: Ministerio de Agricultura y Riego
MINAM	: Ministerio del Ambiente
MINCU	: Ministerio de Cultura
MINEDU	: Ministerio de Educación
MINEM	: Ministerio de Energía y Minas
MINJUS	: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
MINSA	: Ministerio de Salud
MRE	: Ministerio de Relaciones Exteriores
MTC	: Ministerio de Transportes y Comunicaciones
NAMA	: Nationally Appropriate Mitigation Actions (Medidas de Mitigación Apropriadas para cada País)
NUMES	: Programa para el desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible
OSF	: Open Society Foundations (Fundaciones para una Sociedad Abierta)
PCM	: Presidencia del Consejo de Ministros
PlanCC	: Proyecto Planificación ante el Cambio Climático
PRODUCE	: Ministerio de la Producción
RER	: Recursos energéticos renovables
RLIE	: Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas



FOTO:
Cristina
López

Agradecimientos

Con doce años de vida institucional, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR) es una asociación civil sin fines de lucro comprometida en la construcción de la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos indígenas en la Amazonía. Bajo el Plan Estratégico Institucional 2013-2017, sus líneas de intervención prioritarias giran en torno a cuatro aspectos de la gestión socio-ambiental: (i) promover la implementación de instrumentos de gestión socio-ambiental en la gestión pública; (ii) promover acciones de vigilancia y promoción de inversiones sostenibles en la cuenca amazónica; (iii) incidir en la gestión sostenible de los ecosistemas amazónicos, e (iv) integrar el derecho de los pueblos indígenas en la política de desarrollo.

Para ello, DAR refuerza su trabajo en el país a través de la coordinación subnacional —especialmente en los departamentos de Loreto (con una Oficina Descentralizada), Ucayali, Madre de Dios y Cusco—; nacional con los programas Ecosistemas y Derechos, y Gestión Socio-Ambiental e Inversiones, e internacional con el programa Amazonía.

La presente publicación es parte del esfuerzo institucional de DAR y sus miembros, por promover la gobernanza en la Amazonía y la aplicación de la transparencia en el proceso de constitución de las contribuciones nacionales en el sector energético del país, como parte de sus compromisos internacionales para enfrentar el cambio climático.

Por ello, DAR agradece a Leonidas Ramos, autor del estudio, por su trabajo en el análisis de la transparencia en el proceso de construcción de las iNDC referidas al sector energía, en el ámbito nacional, así como la colaboración especial de María Angélica Calvo por sus aportes al documento.

Asimismo, DAR expresa su reconocimiento a los funcionarios públicos, miembros de sociedad civil y del sector privado quienes han participado por medio de entrevistas y cuestionarios, brindando insumos para el presente análisis. La información otorgada por estos actores ha hecho posible contar con un diagnóstico que contribuirá con mejorar la transparencia en el campo del cambio climático.

DAR también expresa su agradecimiento a Vanessa Cueto, coordinadora del programa de Gestión Socio-Ambiental e Inversiones, por dirigir el desarrollo de la publicación; a Aída Gamboa, especialista del programa de Gestión Socio-Ambiental e Inversiones por la revisión del contenido; a César Gamboa, director ejecutivo de DAR, quien impulsó la iniciativa de realizar esta publicación, y al equipo de profesionales de DAR por el compromiso constante.

Finalmente, DAR agradece de manera especial a Fundaciones para una Sociedad Abierta (Open Society Foundations - OSF) por su apoyo que hizo posible este documento.



FOTO:
Cristina
López

Introducción

La energía ha sido históricamente uno de los recursos más importantes para el desarrollo socio-económico alrededor del mundo. Los agentes económicos y sociales demandan su producción, transporte y distribución; mientras que los Estados y empresas especializadas tienen como uno de sus objetivos atender esta demanda. Pero, sin adecuadas políticas públicas, salvaguardas y respeto por los derechos humanos, la producción de energía puede significar un peligro para el clima y la sociedad.

Frente a esos desafíos, Estados y organizaciones internacionales proponen medidas dirigidas a mitigar esos efectos. Hacer explícitas estas medidas en las políticas públicas, en cuanto a mitigación y adaptación frente al cambio climático, y comprometer a los Estados a cumplirlas son los principales retos.

El objetivo central de este estudio es medir y caracterizar el nivel de transparencia en cada uno de los subprocesos dentro de la constitución de la propuesta de Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (iNDC, en inglés) para combatir el cambio climático, enfatizando aquellas medidas de mitigación en torno a la producción de energía. Las iNDC fueron desarrolladas por el Ministerio del Ambiente del Perú y entregadas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en abril de 2016.

En otras palabras, analizaremos la transparencia de los cinco subprocesos que comprendieron la constitución de las iNDC del Perú. Estos fueron: (i) el Proyecto Planificación ante el Cambio Climático (PlanCC), (ii) la Comisión Multisectorial para diseño de Contribución Nacional del Perú, (iii) la presentación del documento de propuesta de iNDC para consulta pública, (iv) el propio proceso de Consulta Pública, y (v) la entrega final de las iNDC ante las Naciones Unidas.

El documento se divide en dos grandes partes. La **primera parte** comprende el marco teórico donde se definen conceptos como energía, gobernanza y transparencia. En el caso de este último concepto, se plantean los indicadores que permitirán medir de manera cuantitativa y entender cualitativamente la transparencia en cada uno de los subprocesos descritos. Además, incluye un acápite sobre el diseño metodológico del estudio y otro donde se describe el desarrollo y evolución de los iNDC. En la **segunda parte**, se describe cada uno de los subprocesos (en torno a sus objetivos y su organización), se mide su transparencia así como su caracterización cualitativa.

Para el desarrollo del presente texto se utilizaron **tres herramientas metodológicas**. En primera instancia, la **revisión documental**. La aplicación de este instrumento sirvió para conocer la estructura y la dinámica de los subprocesos a través de documentos oficiales y los producidos por otras organizaciones participantes.

En segundo lugar, se utilizó la **entrevista semiestructurada** dirigida a expertos de sociedad civil y a funcionarios del Ministerio del Ambiente; esta herramienta cualitativa fue aplicada con el fin de caracterizar las fortalezas y debilidades en torno a la transparencia de los subprocesos mencionados. Asimismo, esta entrevista se utilizó para diseñar la tercera herramienta de carácter cuantitativo.

En tercer lugar, se aplicó un **sondeo cuantitativo** a expertos en energía y conocedores del proceso de constitución de las iNDC, se realizaron veinte preguntas, divididas en cinco partes teniendo como referencia los subprocesos mencionados. Esta herramienta sirvió para cuantificar la transparencia en cada uno de los subprocesos.

Como **conclusión general** se ha identificado que si bien el proceso de la conformación de las contribuciones de las iNDC en Perú (por la evidencia empírica cuantitativa, cualitativa y documental) ha tenido oportunidades de información, cobertura de temas, nivel de detalle de los temas y disponibilidad de la información; dentro de cada uno de los subprocesos se pudo observar características críticas en relación con la transparencia. Es decir, limitada transparencia –y por ende participación– en los procesos específicos de toma de decisiones en las iNDC.

Otra falencia importante encontrada –que todavía caracteriza a los procesos nacionales y a las instituciones públicas– fue la falta de información intercultural y la incorporación oportuna de poblaciones vulnerables. Tal es el caso de los pueblos indígenas, principales afectados ante el cambio climático.

Sin embargo, algunos subprocesos tuvieron características más críticas que otros en términos de transparencia. Los subprocesos de PlanCC, Documento para consulta pública (presentación del informe de la Comisión Multisectorial) y el proceso de la consulta pública incluyeron varios canales de acceso a la información, pero dentro de estos se desarrollaron prácticas que afectaron la transparencia.

Por otro lado, los subprocesos de la Comisión Multisectorial y la presentación de las iNDC a las Naciones Unidas fueron identificados como los más críticos. Cada uno de sus indicadores presentó bajos niveles de performance en términos de transparencia.

La transparencia es un eje primordial de la gobernanza en el sector minero-energético, ya que es la capacidad de los organismos públicos para brindar información, documentos, políticas y procesos de toma de decisiones sobre la gestión, conservación y uso sostenible de los recursos naturales minero-energéticos, además incluye la posibilidad de verificar su exactitud por los ciudadanos. En esa medida, la transparencia se convierte en el medio para que la ciudadanía ejerza su derecho de acceso a la información pública y a la participación.

En temas de cambio climático, sobre todo los vinculados a los compromisos en energía, resulta decisivo seguir promoviendo la transparencia y el ejercicio adecuado del derecho de acceso a la información pública, debido a la importancia que tienen para el país los fondos dirigidos al cambio climático y por el combate que existe a nivel global en este tema.

En ese sentido, **Transparencia en las iNDC: el caso del sector energético peruano** se vincula con el trabajo de DAR en materia de cambio climático, pues presenta el análisis de la transparencia en cinco espacios vinculados con la construcción de las iNDC a nivel nacional en materia de mitigación. Esta publicación evidencia que aún se debe priorizar la implementación de la transparencia y sus normas conexas.

DAR con el apoyo de Open Society Foundations (OSF), ejecutó el proyecto “Promoviendo la Gobernanza y la Transparencia en el sector Minero-Energético”, cuyo objetivo fue contribuir a la gobernanza minero-energética apoyando al Estado peruano en la mejora de sus instrumentos y políticas de transparencia y acceso a la información. Con el fin de profundizar el análisis de transparencia, se ha elaborado la presente publicación para brindar recomendaciones en el campo de los procesos de cambio climático que realiza el país que contribuyan a la gobernanza.

FOTO:
Presidencia
Perú / Flickr



1 LAS CONTRIBUCIONES PREVISTAS Y DETERMINADAS

Las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (iNDC, por sus siglas en inglés) son metas asumidas por la comunidad internacional (países) (MINAM, 2016) ante las Naciones Unidas, con el objetivo de reducir la emisión de gases de efecto de invernadero (Höhne, Ellermann, & Li, 2014) y no exceder los dos grados centígrados de temperatura en el planeta con respecto a la época preindustrial (MINAM, 2016); así como para generar medidas de resiliencia ante los impactos del cambio climático. De este modo, estas contribuciones nacen de la necesidad mundial de establecer compromisos ambiciosos que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), **mitigación**, y de desarrollar mecanismos de gestión de los riesgos a causa del cambio climático, **adaptación** (MINAM, 2015).

De acuerdo a lo establecido en el Acuerdo de París y las decisiones derivadas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en el último año las iNDC han cobrado mayor relevancia ya que son la apuesta para lograr el objetivo global de reducir las emisiones de GEI. Entonces, si se busca contribuir a frenar el calentamiento global, es necesario poner atención en las iNDC de cada país. Estas contribuciones comprendieron dos aspectos: la mitigación y la adaptación.

- La contribución en mitigación se refiere a las medidas de reducción de emisiones de GEI agregadas que los países ofrecen al mundo, a través de actividades sectoriales de mitigación consensuadas dentro de sus países (MINAM, 2015).
- La contribución en adaptación implica todo aquel proceso que permita ajustar a los sistemas naturales o humanos afectados por los impactos del cambio climático (CARE, 2016).

Es importante destacar que mientras las medidas de mitigación son obligatorias en las contribuciones, las de adaptación se dejaron a discreción de cada país para definir su inclusión. El proceso de producción de estos compromisos duró aproximadamente tres años. Pero todavía no ha concluido porque la CMNUCC aún está definiendo los elementos más claros que deben contener las iNDC en aras de la transparencia y los medios para su implementación.

Las partes (países) acordaron en la **19ª Conferencia de las Partes (COP19)**, realizada en Varsovia (2013), iniciar o intensificar la preparación de sus respectivas contribuciones determinadas nacionalmente para que estas pudiesen ser presentadas antes del inicio del encuentro de París en 2015, lo que fue hecho efectivo por varios países (Höhne, Ellermann, & Li, 2014, pág. 1). El resultado final de la COP19 indicaba que las contribuciones deberían estar planteadas principalmente en torno a las medidas de mitigación.

Es con la **20ª Conferencia de las Partes**, realizada en Lima (2014), cuando se definen los elementos

generales que deberían contener las iNDC. Se establece un plazo de alcance al año 2030 y se afirma la determinación de las Partes en fortalecer la acción de adaptación. Además se les invita a considerar la comunicación de sus esfuerzos de planificación en adaptación o la inclusión de un componente de adaptación en sus iNDC¹ (República del Perú, 2015; UNFCCC, 2016b). Sumado a ello, se elaboraron elementos claves para el siguiente Acuerdo en París (UNFCCC, 2016c). La presentación de las iNDC para los países desarrollados, y aquellos que estuviesen preparados, tuvo como fecha límite en marzo de 2015; y en octubre de 2015 para el resto de países.

En la **21ª Conferencia de las Partes**, realizada en París, se publicó el Acuerdo de París que apuesta por las contribuciones nacionales como la “respuesta mundial al cambio climático”. Cada una de las partes deberá comunicar sus contribuciones y actualizarlas cada cinco años incrementando la ambición. Se prevé que en el año 2018, se realizará una evaluación global de todas las contribuciones para conocer si en conjunto pueden evitar que la temperatura incremente más de dos grados y así orientar la preparación de las contribuciones de cara al año 2020, fecha en la que empezarán a implementarse.

¿Por qué fue importante el desarrollo de las iNDC por parte de los países y su posterior presentación ante la CMNUCC?

Estas propuestas desarrolladas por los países formaron el **input** clave para las negociaciones realizadas en 2015, con miras al acuerdo climático de París. Estas sirvieron para crear el nuevo acuerdo internacional, que fue finalmente adoptado el 14 de diciembre de 2015, denominado por algunos como el “primer acuerdo universal de la historia de las negociaciones climáticas” (Planelles, 2015). Este acuerdo, que entrara en

vigor en 2020, se torna fundamental después de los limitados logros del Protocolo de Kyoto.

El Protocolo de Kyoto, adoptado en 1997, fue el intento significativo de la comunidad internacional para limitar las emisiones de GEI². El primer periodo de este protocolo entró en vigencia a partir de 2005 y expiró en 2012 (Bodansky, 2011). Tuvo grandes avances pero también fuertes debilidades, principalmente, por el hecho que no constreñía a muchos de los principales productores de GEI.

Estados Unidos, responsable de cerca del 19% de las emisiones globales, nunca ratificó el protocolo; China, el más grande productor de dióxido de carbono, y otros países con economías en rápido crecimiento, incluyendo India y Brasil, no imponían ninguna restricción sobre sus emisiones de GEI (Harvard Kennedy School, 2010). El segundo periodo inició en enero de 2013 y finalizará en 2020 (UNFCCC, 2016c), cuando entrará en vigencia el esquema de las iNDC.

Cada país determinó estas iNDC a través de procesos internos. De parte de la CMNUCC no hubo un lineamiento que guiase cómo se debían elaborar. Los países establecieron sus contribuciones de acuerdo a sus prioridades nacionales, circunstancias y capacidades (World Resources Institute, 2016). Así, los países pudieron elegir el nivel de detalle de sus iNDC, proveyendo un rango de características técnicas para incrementar la claridad, transparencia y entendimiento (World Resources Institute, 2016).

En el ámbito mundial fueron 147 partes (75% de todas las partes de la CMNUCC) las que respondieron a esta invitación hasta el primero de octubre de 2015. Juntos, representan aproximadamente el 86% de las emisiones de gas de efecto invernadero mundial en 2010 (UNFCCC, 2016). Posteriormente, 40 países más presentaron sus contribuciones³. El Perú presentó las suyas en setiembre de 2015, en medio de un proceso que tuvo aciertos pero también críticas, principalmente de sociedad civil.

1. Párrafo 12 de la Decisión 1/CP.20.

2. Recordemos que el año 1992 se estableció la CMNUCC. Desde 1995, los países comenzaron a desarrollar negociaciones para fortalecer la respuesta global para el cambio climático; y dos años después, en 1997, se adoptó al Protocolo de Kyoto.

3. Cifra reportada hasta abril de 2016.

El Estado peruano ha definido el proceso de constitución de sus iNDC, como uno que ha tenido una base sólida de información del trabajo sobre cambio climático desde el año 2003; el cual permitió plantear escenarios viables que cumplan con criterios rigurosos de selección y análisis, con un proceso participativo con discusiones internas sobre las propuestas incluidas en la planificación sectorial, para lo cual se ha considerado los planes, programas e instrumentos existentes. Este proceso de formulación, según la posición del Estado peruano ha generado más de 100 reuniones a nivel político y técnico, incorporando la asesoría de más de 300 expertos (República del Perú, 2015).

En cambio desde sociedad civil, los contenidos y los escenarios que se plantearon no tuvieron un proceso de planificación donde se incentivara la participación de actores sociales, específicamente los pueblos indígenas, principales afectados ante el cambio climático quienes demandaron mayor inclusión en este proceso. Por otro lado, hubo escenarios donde se presentaron proyectos que no eran viables por los impactos socio-ambientales que generarían a los territorios. Finalmente, esos escenarios no fueron priorizados en la propuesta final definitiva del Estado peruano.

Después de cerrado el proceso de conformación de las iNDC, el Estado peruano presentó ante la CMNUCC, la comunicación oficial donde se indican las contribuciones del país tanto en términos de mitigación como en adaptación. Con respecto al primer caso, el de **mitigación**, el Estado peruano se compromete entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2030 a:

- Una reducción del 30% respecto a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) proyectadas para el año 2030, como parte de un escenario *Business as Usual* (BaU). El Estado peruano considera que un 20% de reducción será implementado a través de inversiones y gastos con recursos internos, públicos y privados (propuesta no condicionada), y que el restante 10% estará supeditado a la disponibilidad de financiamiento externo internacional y condiciones favorables (propuesta condicionada) (República del Perú, 2015).

Con respecto al segundo caso, el de la **adaptación**, el Estado peruano se ha comprometido a lo siguiente:

- Alcanzar un gran objetivo al 2030: “El Perú se adapta a los efectos adversos y aprovecha las oportunidades que impone el cambio climático”. Bajo esta visión, se ha definido alcances, objetivos y metas para cada sector/sistema. Además, se ha identificado cinco áreas transversales en las que se debe actuar para abordar la adaptación de manera eficaz: gestión del riesgo de desastres; infraestructura resiliente; enfoque de pobreza y poblaciones vulnerables; enfoque de género y promoción de la inversión privada en adaptación al cambio climático. Para cada uno de ellos se plantean las respectivas metas (República del Perú, 2015).

Estas contribuciones (mitigación y adaptación) fueron construidas por el Estado peruano a través de un proceso similar aunque con algunas diferencias. En el caso particular de las contribuciones en mitigación (en el que se incluye el sector energético), el proceso de su constitución comprendió al menos cinco subprocesos: i) PlanCC; ii) Comisión Multisectorial; iii) Documento para consulta pública; iv) Proceso de la consulta pública; y, v) Presentación de las iNDC a las Naciones Unidas. Este proceso sirvió para identificar la proyección de emisiones de GEI en función a seis sectores (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, forestal y residuos); así como para identificar las opciones de mitigación que fueron parte del escenario seleccionado.

El objetivo central del presente texto es cuantificar y comprender la transparencia en cada uno de estos subprocesos que produjeron las proyecciones de emisiones y sus respectivas medidas de mitigación.



FOTO:
Liliana
García / DAR

2 MARCO TEÓRICO

2.1

SECTOR ENERGÉTICO, CAMBIO CLIMÁTICO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La energía es un recurso fundamental para el desarrollo económico y social de las sociedades a nivel mundial (Stern, 2010). Es por ello que empresas privadas y actores de la sociedad demandan este recurso; mientras que el Estado junto a determinados actores económicos se han puesto como meta prioritaria atender esta demanda a través de la construcción de diferentes mecanismos que pongan a disposición de los primeros la mayor cantidad de energía posible con el ánimo de seguir creciendo económicamente (Kuijpiers, van Huijstee, & Wilde-Ramsinga, 2014). En ese contexto, se ha desarrollado el sector energético.

Este sector está a cargo del Estado y de las empresas privadas, cada una con sus propias responsabilidades y tiene por objeto desarrollar actividades primarias, secundarias y terciarias orientadas a la gestión de los recursos energéticos de un país.

Sin embargo, hoy existe un nuevo contexto político y económico: la caída de los precios de los minerales, del petróleo y de la demanda de

inversiones. Las industrias minero-energéticas han generado efectos negativos producto de la inexistencia de adecuadas salvaguardas, la vulneración de derechos, el debilitamiento de estándares socio-ambientales y la agudización de la falta de transparencia.

Las actividades minero-energéticas se desarrollan sobre la base de la explotación de recursos naturales que son propiedad de la nación. Los gobernantes de turno deben impedir la desaparición y preservar la productividad de tales recursos naturales, a fin de que puedan beneficiar no solo a las actuales generaciones de ciudadanos, sino también a las venideras.

Estas vienen produciendo importantes ingresos para los Estados y por ello los gobiernos vienen incentivando de manera agresiva inversiones con políticas de flexibilización de estándares, normas e instituciones socio-ambientales, y recortes de los derechos territoriales y de consulta previa de las poblaciones indígenas. Pero, este fomento indiscriminado ha producido impactos económicos negativos, daños ambientales, precarización laboral, criminalización de la protesta y fuertes conflictos sociales con subsecuentes muertes y heridos de gravedad.

En ese mismo sentido, también la producción de energía y actividades conexas no supervisadas adecuadamente pueden representar

en el futuro un peligro para el clima, siendo el mayor de todos: el cambio climático (IEA, 2015). El cambio climático es aquella variación global, significativa y persistente (décadas a más) en los patrones del clima (como las precipitaciones o la temperatura). A diferencia de la variabilidad climática proveniente de los “procesos internos naturales dentro del sistema climático”, el origen directo o indirecto de este cambio anómalo son las actividades realizadas por los seres humanos, asociadas a la emisión de GEI, entre ellas la producción de energía (The Core Team Writing; Pachauri, Rajendra; Meyer, Leo, 2015).

Frente a esta amenaza, Estados y organizaciones internacionales vienen diseñando y ejecutando una serie de políticas públicas dirigidas a asegurar que las actividades

desarrolladas por la sociedad, entre ellas la producción de energía, tengan el menor impacto posible en el clima. Entendemos, las políticas públicas como estrategias que buscan la resolución de problemas en cuestión, a través de planes hechos por autoridades de una o más instituciones del Estado.

Estos planes se realizan con el fin de articular los intereses de grupos con distintas expectativas e intereses sociales, políticos y económicos. Las políticas públicas vienen a conformar un amplio proceso de materialización, a través de acciones, de las obras o acciones a tomar, ya que la concretización de estos planes se realizará a través del desempeño de los gestores públicos (Alza, 2012).

FOTO:
Hernán
Piñera / Flickr



2.2

LA GOBERNANZA Y SUS ELEMENTOS

Las políticas públicas, incluidas las dirigidas a reducir el impacto del cambio climático, deben ser constituidas y aplicadas teniendo en cuenta los elementos de la gobernanza, porque aquello asegura la participación de todos los actores, tanto del Estado como de sociedad civil, de manera ordenada y sistemática, en torno a la toma de decisiones públicas.

La **gobernanza** es el conjunto de normas y órganos que delimitan e incentivan el proceder de los actores, con el fin de crear un nexo entre instituciones estatales y la sociedad eficientemente (Gamboa, 2014, pág. 34). Los elementos que componen este concepto son: (i) Transparencia y acceso a la información; (ii) Planificación; (iii) Capacidad de gestión; (iv) Coordinación; (v) Participación; (vi) Rendición de cuentas; e (vii) Integridad pública.

La **transparencia** es la promoción, por parte del sector público, de poner a libre disposición la información (documentos, datos, planes, etc.), de manera clara y entendible, sobre las actividades de las entidades estatales y que la población sea capaz de acceder y verificar lo realizado por ellas (Defensoría del Pueblo, 2010; 2010a; 2012). El **derecho de acceso a la información** permite que toda persona pueda acceder a información en control del Estado y se rige por los principios de máxima divulgación, máxima publicidad y buena fe.

Por su parte, la **planificación** es el proceso organizado en el cual se

formulan estrategias para la toma de decisiones y solucionar el problema de un determinado sector. Estas estrategias se dan gracias al trabajo de elaborar, aprobar, ejecutar, monitorear y evaluar las políticas, planes, programas o proyectos para que exista una visión clara del proceso, lo que conlleva a despejar dudas sobre la honestidad con la que se construyen estos y verificar si, efectivamente, son eficientes (Crozier, 1969; March *et al.* 1997).

La **capacidad de gestión** es la habilidad para fortalecer y mejorar la estructura de una institución lo que puede ser evidenciado en la implementación o en su desempeño, además de gestionar adecuadamente los recursos humanos logrando su desarrollo (DAR, 2012).

La **coordinación** es el trabajo de articular una comunicación y concertar medios y fuerzas entre los diferentes niveles del gobierno, dentro de cada sector y entre ellos, con el fin de coordinar estrategias de solución frente a un conflicto (Mintzberg, 1984; Stein *et al.* 2006; Allison, 1992)

La **participación** es un derecho que fomenta a los ciudadanos a ser parte de la toma de decisiones políticas en las que se vean afectados. También significa la creación de incentivos que puedan eliminar las trabas institucionales que impiden la inclusión de diversos sectores de la población a formar parte de un proceso determinado (Gamboa, 2014).

La **rendición de cuentas** es el mecanismo por el cual la sociedad civil puede exigir a las instituciones estatales información y justificación sobre el uso de los fondos públicos, políticas y planes realizados. Lo que se busca es que las entidades asuman una responsabilidad sobre

la transparencia con la que trabaja la organización; además, es una forma de fortalecer a las instituciones y al derecho ciudadano a la vigilancia de los funcionarios públicos (Gamboa, 2014).

Finalmente, la **integridad pública**

es el comportamiento ético y transparente de los funcionarios e instituciones públicas, regula los principios, deberes y prohibiciones y fortalece a las entidades en sus labores contra la corrupción (Gamboa, 2014).



FOTOS:
1. Patricia Patrón /DAR
2. Cristina López

2.3

LA TRANSPARENCIA DE LAS POLÍTICAS Y SUS INDICADORES

La transparencia es uno de los criterios principales para el logro de la gobernanza en los procesos de políticas públicas, incluida las de reducción del cambio climático como la constitución de las iNDC.

¿Cuándo existe transparencia y cuáles son sus indicadores?

La transparencia de una política pública existe cuando cada uno de sus subprocesos producen información

al público o a grupos interesados de manera oportuna, completa, con suficiente detalle y se encuentra disponible a través de diferentes medios (OECD, s/f). Otros han definido a la transparencia como la publicitación de las elecciones dentro de las políticas públicas; y la disponibilidad y creciente entrega hacia el público de información oportuna, comprensiva, relevante, de gran calidad y confiable sobre las actividades de gobierno (Ginsberg, Carey, Halchin, & Keegan, 2012).

En función a estas definiciones, hemos planteado los siguientes indicadores de transparencia: (i) oportunidad de la información; (ii) cobertura de los temas; (iii) nivel de detalle; y, (iv) la disponibilidad de información. A continuación definimos cada uno de ellos.

TABLA N° 1.
INDICADORES DE TRANSPARENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

INDICADORES	DEFINICIÓN
Oportunidad	Las instituciones o el Estado brindan información sobre documentos o procesos de manera oportuna. Es más transparente cuando brinda información de la manera más oportuna posible. Se dice que es oportuna cuando la información es brindada durante el proceso en cuestión o inmediatamente después.
Cobertura de temas	Las instituciones o el Estado brindan la información sobre documentos o procesos de la manera más completa posible. Se dice que es completa cuando cubre la mayor cantidad de aspectos tocados durante el desarrollo del proceso.
Nivel de detalle de los temas	Las instituciones o el Estado brindan la información sobre documentos o procesos de la manera más detallada y en el lenguaje correcto. Existen casos donde el Estado brinda mucha información sobre todos los procesos, pero no adecuadamente detallada o sin lenguaje correcto. Así se dice que el Estado es más transparente cuando la información brindada cuenta con el suficiente detalle y cuando la información brindada tiene el lenguaje adecuado.
Disponibilidad	Las instituciones o el Estado brindan información sobre los documentos o procesos a través de la mayor cantidad de medios y accesos. Se dice que el Estado es más transparente cuando brinda información por la mayor cantidad de medios posibles, sean estos electrónicos, analógicos o en soporte papel.

Elaboración propia, en base a Ginsberg, Carey, Halchin, & Keegan, 2012; OECD, s/f; OECD, 2005.

Este al ser un primer análisis sobre la transparencia en los compromisos del Perú frente al cambio climático, se ha elegido estos primeros indicadores. Es necesario acotar que existen otros indicadores pertinentes para la transparencia, como la calidad, la accesibilidad, la relevancia, la confiabilidad, la claridad, interculturalidad, información comprensible, entre otros; los cuales no han sido tomados en cuenta en esta aproximación.

Cuando se está midiendo la transparencia en torno a procesos de políticas públicas, como en este

caso, es necesario antes identificar cuál es la política pública y los subprocesos que la comprenden. Así, **la política pública que se analiza es la construcción de las contribuciones nacionales**. Para el caso de los subprocesos, es útil la perspectiva del modelo lógico. Este modelo describe lo que la política pública intenta lograr y los pasos a través de los cuales la política se supone logra sus objetivos. Este modelo reúne de manera consistente, los inputs relevantes, actividades, **outputs** y **outcomes** (OECD, 2005).

Los **inputs** son los recursos requeridos para formular e implementar la política. En nuestro caso, este subproceso hace referencia al PlanCC. Las **actividades** son el conjunto de acciones para implementar y desarrollar la política; en este caso, se han identificado las acciones desarrolladas por la Comisión Multisectorial para diseño de Contribución Nacional del Estado peruano (OECD, 2005, pág. 47).

Los **outputs** son productos tangibles e inmediatos que la política pone a disposición a un grupo objetivo. En nuestro caso, hemos identificado como output a la entrega del documento para la consulta pública (OECD, 2005, pág. 47). Los **outcomes** intermedios son definidos como los beneficios o cambios en los participantes como resultado de la política (OECD, 2005, pág. 47); en nuestro caso se trata del proceso de consulta pública. El **outcome final** es un cambio a nivel organizacional o sistémico (OECD, 2005); en nuestro caso lo hemos identificado con la entrega de las contribuciones nacionales del Estado peruano a las Naciones Unidas. Precisamente, mediremos la transparencia de cada uno de estos subprocesos.

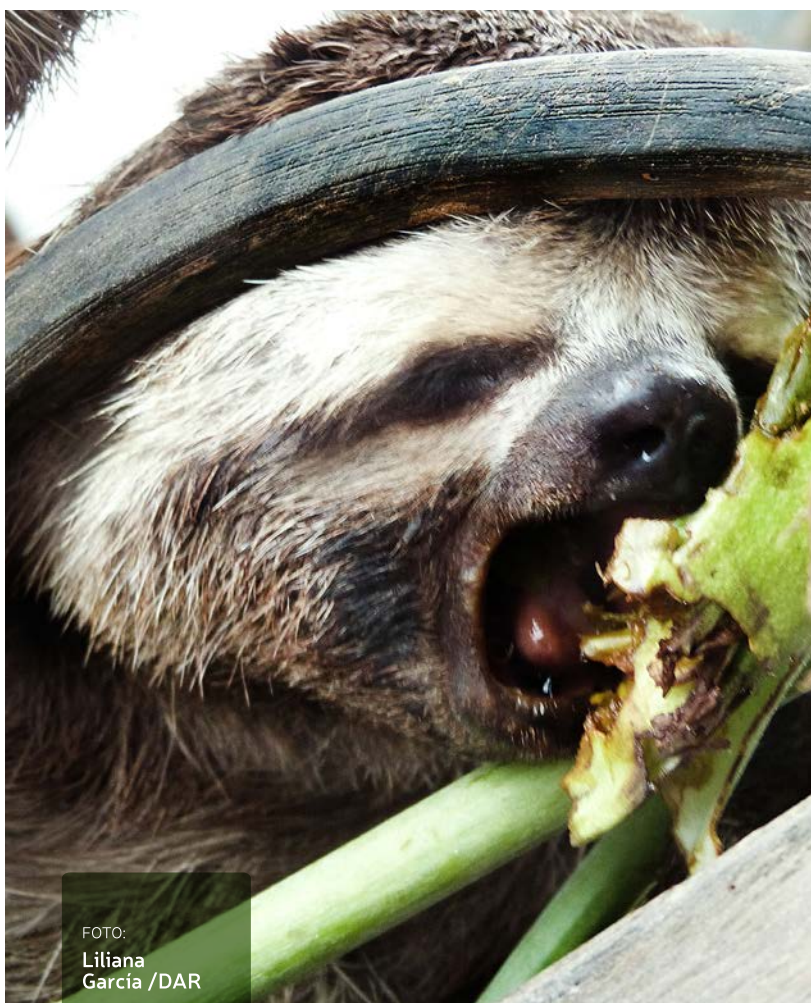
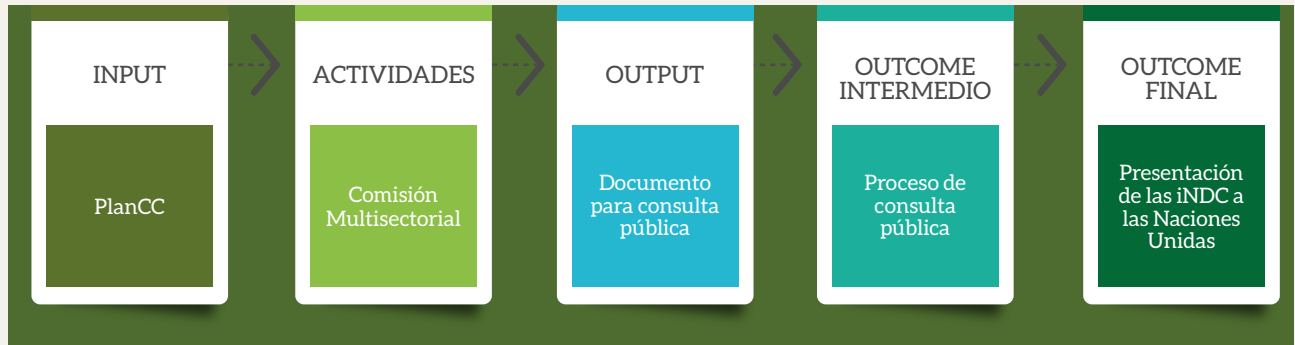


FOTO:
Liliana
García /DAR

- 1. Las contribuciones previstas y determinadas
- 2. Marco teórico
- 3. Diseño metodológico
- 4. Análisis de la transparencia en la constitución de las contribuciones nacionales (iNDC)
- 5. Conclusiones
- 6. Recomendaciones

Figura N° 1.
 MODELO LÓGICO DEL PROCESO DE LAS iNDC - PERÚ



Elaboración propia.





FOTO:
Alex
Proimos / Flickr

3

DISEÑO METODOLÓGICO

3.1

CONSTRUCCIÓN Y VALIDACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS DE RECOJO DE DATOS

La referencia teórica anterior ha sido utilizada a lo largo de la aplicación de todas las herramientas metodológicas. El presente estudio recolectó tres tipos de datos: cualitativa,

documental y cuantitativa. Para el recojo de cada uno de estas, se construyeron herramientas. En el primer caso, se desarrollaron guías de entrevistas semiestructuradas con aproximadamente quince preguntas y fueron aplicadas a diez expertos participantes en el proceso de constitución de las iNDC (cuatro de ellos pertenecientes a organizaciones no gubernamentales). Este instrumento fue aplicado entre los meses de enero y marzo de 2016; el proceso de validación de esta herramienta supuso la aplicación previa a un experto a fin de pilotear la secuencia y pertinencia de las preguntas.

En el segundo caso, se aplicaron guías de revisión documental a informes de gestión y normatividad relacionados con el proceso de las iNDC, principalmente, producidos entre los años 2014 y 2016. En el tercer caso, se desarrolló un cuestionario con veinte preguntas cuyo objetivo fue sondear a expertos que participaron o estuvieron involucrados en el proceso de constitución de las iNDC. Este cuestionario fue enviado vía Google Form, y se aplicó entre los meses de febrero y marzo de 2016. La validación de esta última herramienta se dio a través de la aplicación de un pretest a dos expertos. Los expertos sondeados fueron doce.



FOTO:
DAR

3.2

MÉTODOS DE ANÁLISIS Y ESTRATEGIA DE TRIANGULACIÓN

La data cualitativa y documental fue analizada como estudios de caso; por su parte la cuantitativa, como estadística descriptiva.

¿Cuál fue el tipo y subtipo de triangulación de la data recolectada y analizada?

El diseño de triangulación utilizado fue el mixto secuencial con énfasis cuantitativo y el subtipo específico fue aquel que desarrolla primero lo cualitativo, con el objetivo último de construir y aplicar las herramientas cuantitativas. La notación científica de esta triangulación es “cual->CUAN”. En el estudio desarrollado, la herramienta principal fue el cuestionario cuantitativo, pero para su conformación, primero se aplicaron las entrevistas semiestructuradas y la revisión documental.

Figura N° 2.

SUBTIPO DE TRIANGULACIÓN: MIXTO SECUENCIAL CON ÉNFASIS CUANTITATIVO, EN EL QUE SE DESARROLLA PRIMERO EL CUALITATIVO



Elaboración propia en base a Creswell, 2013.

A continuación, un resumen de los puntajes obtenidos por cada uno de los subprocesos, **resultado del sondeo de expertos**, en el anexo N° 2 se encuentra el detalle del logro de estos puntajes.

Tabla N° 2.
**MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA POR SUBPROCESO DEL
 PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE LAS iNDC - PERÚ**

NÚMERO	SUBPROCESO	PUNTAJE
1	PlanCC	13,33
2	Comisión Multisectorial	8,33
3	Documento para consulta pública	12,00
4	Proceso de la consulta pública	11,00
5	Presentación de las iNDC a las Naciones Unidas	8,00
Total		52,67

Elaboración propia.

Nota. El puntaje óptimo de transparencia de todo el proceso es 100. El proceso de constitución de las iNDC Perú obtuvo poco más de la mitad. Cada uno de los subprocesos, en términos óptimos de transparencia debió haber obtenido 20; algunos obtuvieron mucho más de la mitad; otros no.



FOTO:
 Cristina
 López



FOTO:
Joan Grofols

4 ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES NACIONALES (iNDC)

4.1

PROYECTO PLANIFICACIÓN ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO (PLANCC)

La determinación de las emisiones y de los respectivos escenarios de mitigación demandan una gran cantidad de know-how científico especializado (UNFCCC, 2016b). Para el caso peruano, el PlanCC constituyó uno de los más importantes antecedentes técnicos, que sirvió de base para el desarrollo de las iNDC del Perú. Según el Ministerio del Ambiente (MINAM), la propuesta de contribución en mitigación fue construida tomando como “base las Medidas de Mitigación Apropriadas para cada País [...]; las iniciativas que estuvieron siendo ejecutadas o planificadas por los sectores; los programas forestales y el Programa de Inversión Forestal; y el diagnóstico elaborado en el marco del Proyecto ‘Planificación ante el Cambio Climático’ (PlanCC), que incluyó un análisis de prospectiva con escenarios de mitigación a largo plazo, entre otros instrumentos” (MINAM, 2015).

■ ¿Qué es el PlanCC?

Fue un proyecto parte de un programa de cooperación internacional denominado MAPS (*Mitigation Action Plans and Scenarios*). Este es un programa de colaboración entre países en vías de desarrollo (Colombia, Sudáfrica, Brasil, Chile y Perú) planteado para establecer evidencia base que sirva para la transición de largo alcance hacia unas economías robustas que se caractericen por ser eficientes en términos de carbono y capaces en términos de resiliencia climática (MAPS, 2016).

El PlanCC es básicamente el proyecto peruano de MAPS y se definió como un proyecto del Gobierno peruano –financiado por la cooperación internacional– que tuvo como objetivo principal construir las bases técnicas y científicas, así como las capacidades para explorar la factibilidad de un desarrollo “limpio” o “bajo en carbono” e incorporar el enfoque de cambio climático en la planificación del desarrollo del país (PlanCC, 2016). Este plan se diseñó con dos objetivos específicos: (i) la necesidad de diseñar opciones de mitigación sectoriales, a implementar en el Perú al 2021 y 2050; y, (ii) estimar los costos y potencial de reducción de emisiones de las opciones.

El PlanCC fue dividido en tres fases: (i) la preinversión, dedicada a la formulación del estudio per se; (ii) la planificación, donde se diseñan las políticas basadas en el estudio realizado en la Fase I; y, (iii) la implementación, etapa final encargada de efectuar las políticas públicas. Solamente la fase I ha concluido hasta la fecha, con una duración desde abril de 2012 (presentación del proyecto) hasta julio de 2014 (presentación de resultados)⁴.

adopten entre los años 2021 y 2050. Estas opciones estaban divididas por sectores: (i) Energía, (ii) Transporte, (iii) Procesos industriales, (iv) Agricultura, (v) Forestal, y (vi) Residuos; de los cuales se realizaría una evaluación para determinar aquellas prioritarias.

Estas opciones están determinadas entre dos panoramas, el BaU (*business as usual*) o el de Desarrollo Sostenible. Además, en esta fase, según la información publicada por el MINAM, el PlanCC, a pesar de ser un proyecto de cooperación internacional, fue presidido en su primera fase por un Comité Directivo conformado por el Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN).

Asimismo, este plan promovió acciones de participación e interacción entre un equipo de investigadores y representantes del sector público y varios del sector privado, que finalmente sirvieron para construir conjuntamente escenarios de emisiones de GEI e identificar opciones de mitigación para los seis sectores mencionados. Pero, en este proceso no hubo una participación activa a los pueblos indígenas, quienes lo demandaron, en posteriores eventos de sociedad civil.

El PlanCC contó con tres ejes de investigación: el Equipo de Investigación (EI), Equipo Nacional de Prospectiva sobre Mitigación del Cambio Climático (ENPCC) y los Grupos Técnicos Consultivos (GTC). El ENPCC era el encargado de tomar las decisiones respecto a cuál sería la orientación y datos que se tomarían para la realización del estudio.

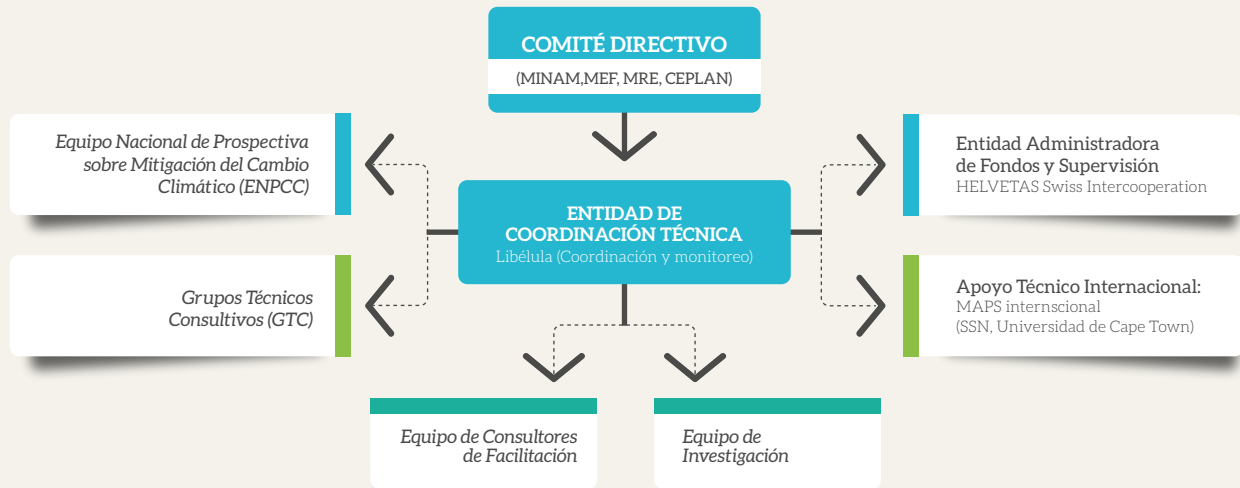


FOTO:
Asunta
Santillan/ DAR

La Fase I se concentró en la elaboración de un estudio que permitiera determinar cuáles eran los posibles escenarios que podría enfrentar el país dependiendo de las opciones de mitigación que se

4. Durante la elaboración del presente estudio, inició el desarrollo de la Fase II.

Figura N° 3.
 ORGANIZACIÓN DE LA FASE I DEL PLANCC



Fuente: PlanCC, s/f.

¿Cómo las propuestas sobre mitigación del Proyecto PlanCC pasan a ser una de las principales fuentes para la constitución de las iNDC del Perú?

El PlanCC no estaba planeado para ser una de las fuentes de las iNDC del Perú, sino un insumo, esto solo fue posible en la medida en que el proceso se había legitimado por el trabajo desarrollado de la forma rigurosa teniendo en cuenta los límites de información y los elementos técnicos. Estas características fueron importantes para que el MINAM, según los

entrevistados para este estudio, lo considerara como el principal referente y fuente de información para la constitución de las iNDC. Sin embargo, en un primer momento el MINAM, al recibir críticas al PlanCC por parte de actores de sociedad civil, indicó en un comunicado que este no presentaba ni contenía políticas públicas y que si bien es considerado un insumo importante para la toma de decisiones, no constituye una propuesta oficial del Gobierno peruano⁵.

A pesar de ello, según los entrevistados para este estudio, los principales tomadores de decisión, tuvieron un constante apoyo técnico de los propulsores de este

5. Ver: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/proyecto-plancc-diagnostico-con-recomendaciones-que-deben-ser-evaluadas-por-el-estado-peruano/>.

proyecto durante la conformación de las INDC; hubo en ese sentido un apoyo técnico y una transferencia de conocimiento.

¿Cuál fue el nivel de transparencia de este subproceso según nuestra metodología empleada?

De acuerdo a los expertos sondeados para este estudio, el PlanCC fue el subproceso que ha tenido un mejor resultado en cuanto a transparencia de los cinco medidos. De los 20 posibles puntos que pudo haber recibido este subproceso, obtuvo 13,33 puntos. De los cuatro indicadores que componen el concepto, el indicador de cobertura de temas reportados es el que más recibió puntaje: 4,17.

Tabla N° 3.
RESULTADOS SOBRE LOS INDICADORES DE TRANSPARENCIA: PLANCC

	INDICADOR	EXPLICACIÓN	PUNTAJE
1	Oportunidad	Señale tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Los reportes sobre los ‘escenarios de mitigación del Cambio Climático en el Perú al 2050 escritos en el marco del PlanCC estuvieron disponibles inmediatamente terminado el proceso de elaboración”.	3,17
2	Cobertura de temas	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Los reportes publicados en el marco del PlanCC tenían información sobre todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)”.	4,17
3	Nivel de detalle de los temas	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Los reportes publicados en el marco del PlanCC tenían información detallada y profunda sobre todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)”.	3,17
4	Disponibilidad	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Los reportes sobre los ‘escenarios de mitigación del Cambio Climático en el Perú al 2050’ escritos en el marco del PlanCC eran posibles hallarlos a través de diferentes medios (físicos o página web)”.	2,83
Total			13,33

Elaboración propia.

El PlanCC es un proyecto que se caracterizó por la participación tanto de actores estatales, como de varios actores sociales y académicos. Esto fue positivo para la transparencia de su ejecución y de sus resultados. Resalta la cobertura de los temas

que abordó y reportó, así como la oportunidad de la información a la que los actores tuvieron acceso y el nivel de detalle de estos reportes. Esto se debió al número de actores que pudieron participar en el proceso de alguna manera.

No obstante, organizaciones indígenas que serían las más afectadas o involucradas en las propuestas señaladas por el PlanCC, criticaron este proceso pues argumentaron que no participaron⁶.

¿Cuáles fueron las razones de estas críticas?

En el marco del PlanCC, se identificaron más de 100 opciones de mitigación, inicialmente, por los equipos de investigación que fueron analizadas y discutidas por grupos de expertos (GTC) y por el Equipo Nacional de Prospectiva ante el Cambio Climático (ENPCC), quienes seleccionaron 77 opciones que aparecen en el “Catálogo 77 opciones de mitigación” para que fueran evaluadas cuantitativamente, e incluye la interconexión energética con Brasil y las grandes hidroeléctricas, como Inambari, Pakitzapango, Mainique IV y Mainique V para exportar energía al Brasil (ver medida N° 12 del sector energía en el catálogo)⁷.

Una acotación importante es que Inambari y Pakitzapango han sido dos proyectos controversiales, al haberse paralizado por los grandes impactos que iban a generar en la Amazonía y sobre todo en los territorios de pueblos indígenas. Organizaciones de sociedad civil y pueblos indígenas se pronunciaron al respecto, se hicieron diversos análisis desde sociedad civil y finalmente el Gobierno peruano no aprobó estos proyectos.

Posteriormente, un aspecto positivo es que en el PlanCC se analizaron 3 escenarios (Rápido, Ahorro y Sostenible) de acuerdo a criterios de costo, viabilidad y reducción de emisiones, y en consenso el ENPCC identificó el “Escenario Sostenible” como el más idóneo para asegurar la calidad de vida de las futuras generaciones en Perú. Este escenario comprende 33 opciones, entre las que no figura la medida N° 12 del sector energía. Esta información sobre escenarios se encuentra en el documento “Escenarios de Mitigación del Cambio Climático en el Perú al 2050. Análisis de Resultados”⁸.

En la fase de difusión y socialización de las opciones de mitigación y los escenarios para recoger los comentarios y sugerencias, organizaciones de sociedad civil participaron a fin de que las grandes represas no sean incluidas ni siquiera en el catálogo, pues consideraban que no eran una opción de mitigación. Al dejarlas en este documento podría dar un mensaje equivocado, ya que si bien no fueron alternativas priorizadas en el PlanCC, sí fueron consideradas como opciones aceptables para mitigar el cambio climático.

Es necesario indicar que estas opciones fueron recogidas de un trabajo previo realizado por el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para el “Programa para el desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES)”, préstamo financiero a la estrategia energética del Perú que dio durante

6. Ver: <http://careashaninka.org/noticias/estado-peruano-considera-construir-central-hidroelectrica-en-pakitzapango-para-el-2021/>, <http://careashaninka.org/noticias/amazonia-ashaninkas-exigen-respeto/>, <http://careashaninka.org/noticias/pakitzapango-cinismo-climatico-o-una-opcion-responsable/> y <http://careashaninka.org/noticias/reiteramos-nuestro-rechazo-al-proyecto-del-plan-cc/>.

7. Ver: <https://drive.google.com/file/d/0B-YU2tbv724ySHRNaldnZXVzaGc/edit>.

8. Ver: http://www.planccperu.org/IMG/pdf/analisis_de_resultados_vf2.pdf.

cuatro años el BID a Perú desde 2009. Por lo que, funcionarios indican que fue difícil pensar en contribuciones desde el sector energético o coordinar con los funcionarios del MINEM para la construcción del PlanCC, pues el sector ya tenía un trabajo previo.

Esto evidencia una falta de articulación o trabajo conjunto entre sectores, donde se muestra que en los procesos realizados o dirigidos por el MINAM, no interviene el MINEM y viceversa. Otro aspecto resaltante, es que PlanCC no era vinculante, sino un insumo para la definición de las INDC del Perú, por tal motivo, es posible que funcionarios del MINEM no le hayan prestado la debida importancia.

De este modo, otra crítica desde sociedad civil también se orientó no solo a la consultora que trabajó este sector dentro de Plan, sino a la debilidad del MINAM para incorporar a este sector y a la falta de compromiso del sector energía para generar recursos energéticos renovables (RER). Por lo que platearon un mayor fortalecimiento del MINAM como ente rector del tema de cambio climático y la obligación de los sectores a asumir mayores compromisos en RER o de eficiencia energética: subir el porcentaje de RER de 5% a 15% como parte de los compromisos del Perú al 2021 o llegar a la meta de 5% de participación de RER en la matriz de generación de electricidad –que no se llegaba desde el 2009 hasta el 2014 (Decreto Legislativo N° 1002). En ambos casos se planteaba describir detalladamente los pasos y mecanismos de cómo se lograría asumir compromisos RER que contribuyan a las políticas de cambio climático.

A pesar de ello, los entrevistados sostienen que a diferencia de otros procesos internacionales, este particularmente tuvo participación tanto de los actores políticos (tomadores de decisión), como de varios actores sociales interesados en el tema, así como un conjunto importante de sectores académicos (*policy communities*) en cada uno de los sectores tocados; aunque con la casi nula participación de los pueblos indígenas. Si hubiera existido participación y diálogo con organizaciones indígenas desde una temprana fase para incorporar sus recomendaciones, desde el momento de la planificación del proceso, las propuestas de las grandes centrales hidroeléctricas del Acuerdo Energético Perú-Brasil no se hubieran incorporado, cerrándose el clima de incertidumbre y desconfianza entre ellas.

Además, este proyecto tuvo problemas en torno a la disponibilidad de la información al inicio. Ello es entendible en la medida que no era un proyecto pensado como fuente o principal recurso para la constitución de las INDC. Se convirtió en fuente dada las necesidades y capacidades del Estado peruano y las propias características del proyecto. Al principio fue pensado como una herramienta para su posterior discusión en torno a espacios más pequeños. Por ello, la disponibilidad de información solo estaba al alcance de ese conjunto de actores participantes y no al público en general. Es así que esta propuesta no se aprobó mediante norma y no fue vinculante.

4.2

COMISIÓN MULTISECTORIAL PARA DISEÑO DE CONTRIBUCIÓN NACIONAL DEL PERÚ



El PlanCC fue el espacio donde confluyeron actores estatales, privados y sociales con el objetivo de producir de manera participativa, evidencia empírica para la configuración de escenarios de mitigación, sin que estos significase algún vínculo legal. Dado que era un ejercicio de cuantificación y de elaboración de propuestas, todo fue financiado por la cooperación internacional.

Posteriormente, los resultados de esta experiencia fueron adaptados y utilizados en el siguiente subproceso, el trabajo de la Comisión Multisectorial. Cabe mencionar que la realización de la COP20 en Lima generó que más actores estatales y de la sociedad civil se involucren en la temática del cambio climático.

La Comisión Multisectorial para diseño de Contribución Nacional del Perú (R. M. N° 129-2015-PCM) fue conformado por ministerios con el objetivo de lograr una propuesta de las iNDC, como parte del trabajo internacional impulsado por la CMNUCC para la reducción de GEI. En ese sentido, la Comisión Multisectorial tuvo una naturaleza temporal y estuvo encargada de elaborar el informe técnico que contuvo los compromisos del país, de acuerdo a las decisiones de la COP19 y de la COP20, de cara al acuerdo climático que se aprobaría en París (COP21) (MINAM, 2015).

Según su norma de creación:

La Comisión Multisectorial tiene como objetivo elaborar en los plazos considerados en las regulaciones y mandatos internacionales sobre la materia, el Informe técnico que contenga la propuesta de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la que incluirá la adaptación, el nivel de ambición nacional, sus metas sectoriales, la viabilidad, el horizonte de trabajo, la estrategia de implementación y los mecanismos de monitoreo (PCM, 2015).

Esta comisión estuvo conformada por doce ministerios, incluido el MINAM quien presidió la comisión y cuya Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos (DGCCDRH) ocupó la Secretaría Técnica. Los otros ministerios integrantes fueron: (i) Ministerio de Relaciones Exteriores; (ii) Ministerio de Agricultura y Riego; (iii) Ministerio de Economía y Finanzas; (iv) Ministerio de Energía y Minas; (v) Ministerio de Transportes y Comunicaciones; (vi) Ministerio de la Producción; (vii) Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento; (viii) Ministerio de Salud; (ix) Ministerio de Educación; (x) Ministerio de Cultura; y (xi) el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINAM, 2015).

Antes del desarrollo de la consulta pública se desarrollaron dos reuniones a nivel de la Comisión Multisectorial. La instalación de la Comisión se dio el 28 de abril de 2015, en esta primera reunión se



expuso a los asistentes el proceso de elaboración del mencionado informe; y se acordó la gestión de la información pertinente, asimismo la Secretaría Técnica tomó nota de los aportes y comentarios de los miembros de la Comisión.

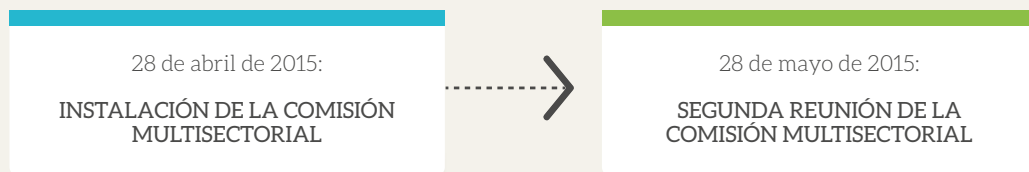
La segunda reunión de esta comisión se dio el 28 de mayo de 2015 (MINAM, 2015). En esta reunión, el MINAM presentó la primera propuesta de iNDC. Terminada la exposición se dio lugar a las intervenciones de los representantes para comentarios o aclaraciones.

Las reuniones de esta comisión eran debates cerrados en el que participaban representantes de las diferentes

carteras (viceministros, directores, funcionarios y especialistas técnicos) sobre la propuesta que el MINAM presentaba como Secretaría Técnica. En ese sentido, el MINAM elaboró la propuesta inicial, sobre la cual los demás ministerios participantes discutían y planteaban cambios, críticas o mejoras.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo nueve de la resolución suprema que establece su creación, esta comisión tuvo vigencia hasta el 21 de septiembre del mismo año. El objetivo central de esta fase fue darle legitimidad política a los compromisos propuestos por el MINAM entre los diferentes sectores.

Figura N° 4.
 SESIONES DE TRABAJO DE LA COMISIÓN MULTISECTORIAL ANTES DEL INICIO DE LA CONSULTA PÚBLICA



Elaboración propia.

Luego de las coordinaciones entre los ministerios, se tuvo el primer borrador de las iNDC que se presentó a consulta pública para que la ciudadanía pueda estar involucrada en el proceso.

De acuerdo a los resultados del sondeo de opinión aplicados a los expertos, el trabajo de la Comisión Multisectorial en esta etapa no fue lo adecuadamente transparente. De hecho, este subproceso es

calificado como el segundo menos transparente de los cinco medidos, de unos veinte posibles puntos apenas obtuvo 8,33. De los cuatro indicadores de transparencia sobre el trabajo de esta comisión, el menor resultado fue el de nivel de detalle; lo que implica que es poco lo que se conoció acerca del propio desarrollo de las sesiones de trabajo de esta comisión antes de la entrega del documento para consulta pública.

Tabla N° 4.
RESULTADOS SOBRE LOS INDICADORES DE TRANSPARENCIA: COMISIÓN MULTISECTORIAL

INDICADOR	EXPLICACIÓN	PUNTAJE
1 Oportunidad	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "La información (por ejemplo, actas) sobre las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial eran conocidas inmediatamente después de su realización".	1,83
2 Cobertura de temas	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "En las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial participaron la mayoría de sectores o ministerios relevantes (por ejemplo, relativos a energía, transporte, industria, agricultura)".	3,00
3 Nivel de detalle de los temas	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "Tuve acceso a información detallada sobre las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial".	1,67
4 Disponibilidad	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "La información (por ejemplo, actas) sobre las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial están disponibles a través de diversos medios (físicos o página web)".	1,83
Total		8,33

Elaboración propia.

**2da. Reunión
de la Comisión
Multisectorial - iNDC**



FOTO:
Ministerio del
Ambiente / Flickr

¿Por qué recibió esta baja calificación este subproceso en torno a la transparencia?

La característica más valorada en torno a la transparencia de esta Comisión Multisectorial es la participación activa de un conjunto extenso de ministerios (11 en total) que pudieron dar sus comentarios en torno a las propuestas de iNDC brindadas por el MINAM. Los otros

el MEF y el MINEM; pero eso no se supo debido a la escasez de información sobre este proceso.

En ese mismo sentido, de acuerdo a los entrevistados para este estudio, dichos ministerios tenían la preocupación sobre lo que ellos consideraban una posible influencia negativa en los procesos micro y macroeconómicos y en la estructura productiva actual.

Ese parcial resguardo de información y poco diálogo con actores externos hizo que lo que se discutía en ese espacio, según los expertos sondeados, no se supiera de manera oportuna, no se conozca en todo su detalle, y que la disponibilidad de la información sea escasa.

Al mismo tiempo, ello también podría haber significado que exista influencia de algunos sectores sobre la propuesta final, que no recogiera las demandas apropiadas para nuestro contexto.



4ta. Reunión de la Comisión Multisectorial - iNDC

FOTO: Ministerio del Ambiente / Flickr

indicadores fueron mínimamente valorados.

Debe entenderse que la Comisión Multisectorial fue un espacio de discusión de actores estatales (los doce ministerios mencionados) y que **muchas veces en esos espacios, se dan discusiones y contraposiciones. No por ello, estos deben dejar de ser transparentes.** De acuerdo a los entrevistados para este estudio, fueron varios los ministerios que criticaron las propuestas planteadas por el MINAM. Dos de ellos fueron los que hicieron las mayores críticas:

Esto significo, además que no haya un equilibrio o balance sobre la construcción de la propuesta con observadores y con participación de sociedad civil. Un(a) miembro(a) de la sociedad civil entrevistado sostiene que “ha sido súper cerrado a los sectores y a personas con poder de decisión, no tengo la información de que haya sido abierta a organizaciones de la sociedad civil (...) porque era como un órgano muy aparte, muy alejado, si elaboraba y decidía”.

4.3

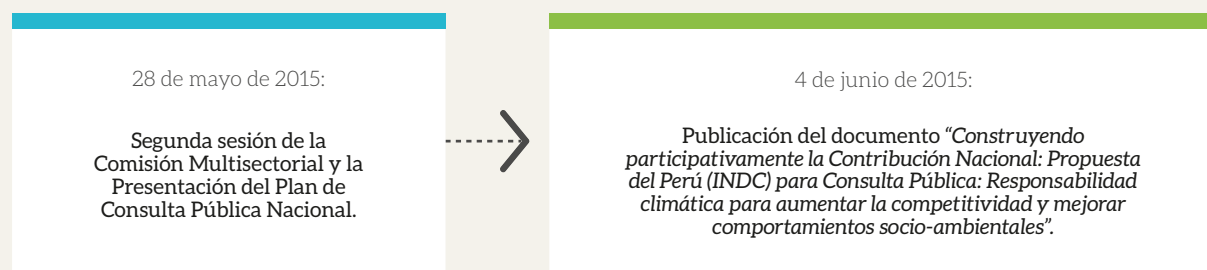
DOCUMENTO PARA CONSULTA PÚBLICA

Después de las dos sesiones de trabajo, la Comisión Multisectorial presentó el documento denominado “Construyendo participativamente la Contribución Nacional: Propuesta del Perú (iNDC) para Consulta Pública: Responsabilidad climática para aumentar la competitividad y mejorar comportamientos socio-

ambientales”⁹. Dicho documento fue la propuesta de contribuciones conformada por la Comisión Multisectorial.

La presentación de este informe se dio en el marco de la consulta pública. El Plan de Consulta Pública Nacional fue presentado en la segunda sesión de la Comisión Multisectorial, realizada el 28 de mayo de 2015, y mediante R. M. N° 146-2015-MINAM de fecha 4 junio de 2015, se dispuso la publicación del mencionado documento, que contenía la propuesta preliminar iNDC y el Plan de Consulta Pública.

Figura N° 5.
FECHA DE PRESENTACIÓN DEL DOCUMENTO PARA CONSULTA PÚBLICA



Elaboración propia.

El mencionado documento contiene cinco acápite y tres anexos. Los cinco acápite fueron: i) Contexto internacional; ii) la Contribución Nacional del Perú: “Programa País para la Mitigación y adaptación al Cambio Climático”; iii) la Propuesta de Contribución en Mitigación (entre ellas las de energía); iv) la Propuesta de Contribución en Adaptación; y, v) el Proceso de Construcción de esta Propuesta de Contribución.

Los anexos fueron: i) Anexo 1: Descripción de escenarios de mitigación y proyectos considerados; ii) Anexo 2: Detalle de la propuesta de Contribución en Adaptación; y, iii) Anexo 3: Antecedentes y situación de los “compromisos voluntarios” presentados a la CMNUCC (2010/2011) y su relación con las “contribuciones nacionales” a ser presentadas en 2015.

9. Ver: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/contribucion-iNDC21.pdf>.

La presentación del documento, de acuerdo al sondeo de expertos aplicado, fue el segundo subproceso considerado como el más transparente. Este subproceso, obtuvo 12 puntos, de los veinte posibles. De los cuatro indicadores

medidos, el que obtuvo mayor puntaje fue el de cobertura de temas; mientras que el obtuvo menor puntaje fue el indicador Nivel de detalle de los temas, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N° 5.
RESULTADOS SOBRE LOS INDICADORES DE TRANSPARENCIA: DOCUMENTO PARA CONSULTA PÚBLICA

INDICADOR	EXPLICACIÓN	PUNTAJE
1 Oportunidad	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "El documento 'Construyendo participativamente la Contribución Nacional', estuvo disponible inmediatamente después de que fue anunciado su lanzamiento".	3,17
2 Cobertura de temas	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "El documento 'Construyendo participativamente la Contribución Nacional' cubrió todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)".	3,67
3 Nivel de detalle de los temas	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "El lenguaje utilizado en el documento para consulta pública era entendible para todo tipo de público".	2,33
4 Disponibilidad	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "La publicación 'Construyendo participativamente la Contribución Nacional' era posible hallarlos a través de diferentes medios (físicos o página web)".	2,83
Total		12,00

Elaboración propia.

La oportunidad de información fue el segundo indicador con mayor puntaje, ello se debe a que inmediatamente después de haber sido anunciado el documento propuesto fue publicado por diferentes medios difusión y mostró los temas que serían presentados en la propuesta. Sin embargo, según los entrevistados y sondeados,

el documento tuvo un problema fundamental: el tipo de detalle de los temas presentados, específicamente el lenguaje utilizado.

El documento tuvo como único objetivo el ser entendido y discutido por cualquier tipo de público de habla castellana, sean estos grupos de interés, sociedad civil y público en

4.4

PROCESO DE LA CONSULTA PÚBLICA

general de distintos puntos del país, para que luego estos luego puedan hacer llegar sus comentarios. No se utilizó otra lengua, por lo que no se rescató la diversidad cultural que tiene nuestro país y no pudo ser leído por todos los actores interesados, como pueblos indígenas quienes hablan otro idioma.

Asimismo, el lenguaje utilizado fue muy técnico, a tal nivel que solo los especialistas podían entenderlo.

Esto limitó la discusión y por ende impidió la llegada de la mayor cantidad de comentarios posibles. Un(a) entrevistado(a), por ejemplo sostuvo que “muchas de las críticas de los iNDC fue que era muy técnico. (...) no puedes entregar para una consulta pública un documento tan técnico, yo creo que esa sí fue una crítica muy, muy alta que se le hizo a la Dirección de Cambio Climático [del MINAM, secretario técnico de la Comisión Multisectorial]”.

la COP20 en Lima. En 2015, varió su objetivo, ya que lo fundamental fue que los grupos de interés participen del proceso de discusión de la constitución de las iNDC.

Una vez que la Comisión Multisectorial presentó el documento, se inició el proceso de consulta pública. Debemos resaltar que las Naciones Unidas no exigía el desarrollo de este subproceso, su desarrollo fue voluntario en el caso peruano; otros países no desarrollaron este proceso, y las contribuciones fueron establecidas por los actores estatales, muchas veces con apoyo de algunos sectores específicos de la sociedad.

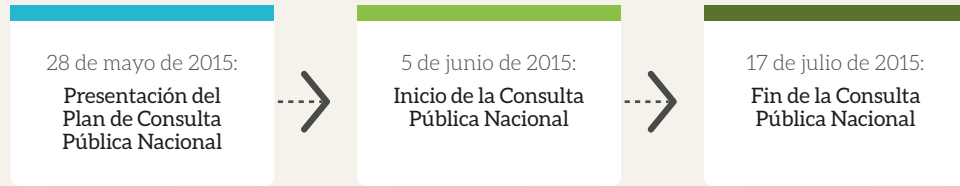
En el caso del Perú, el Frente Público de la COP20/COP21 del MINAM fue el encargado de elaborar la estrategia para que, a través de distintos instrumentos, se conozcan los aportes y críticas de sociedad civil hacia la propuesta planteada por la Comisión Multisectorial. El Frente Público estuvo vigente en todo el periodo que Perú presidió la COP (2014-2015). Durante 2014, este Frente tuvo como objetivo central el fortalecimiento de las capacidades de los grupos de interés en torno al tema de cambio climático dada cercanía de

De acuerdo al Informe Final de la Comisión Multisectorial, previo al inicio formal de la Consulta Pública, se organizaron tres (3) desayunos de trabajo con diferentes actores. El primer desayuno fue el 19 de mayo, el segundo el 20 y el tercero el 22 del mismo mes. Durante estas tres reuniones participaron 25 personas entre los cuales se cuentan líderes del sector privado, líderes de opinión y ex funcionarios públicos con gran experiencia. Adicionalmente se realizó un taller con los representantes nacionales de los pueblos indígenas, como preparación y aseguramiento de sus representados en los talleres macro-regionales (Comisión Multisectorial, 2015).

El subproceso de la consulta pública nacional se inició con la presentación del Plan de Consulta Pública Nacional, realizada el 28 de mayo de 2015, que permitió recoger opiniones y sugerencias desde del 5 de junio hasta el 17 de julio de 2015¹⁰.

10. Cabe indicar que en paralelo al proceso de consulta pública, el equipo de la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos (DGCCDRH), que tenía la secretaria técnica de la Comisión Multisectorial, continuó con el proceso de consulta y coordinación técnica con los sectores ministeriales (Comisión Multisectorial, 2015).

Figura N° 6.
FECHAS CLAVE DEL SUBPROCESO DE CONSULTA PÚBLICA



Elaboración propia.



Los actores participantes de las actividades ejecutadas en torno a la consulta pública fueron de tres tipos: i) los demás ministerios y los gobiernos subnacionales; ii) Grupos de interés y/o sociedad civil organizada; y, iii) la ciudadanía en general.

Tabla N° 6.
ACTORES PARTICIPANTES EN EL SUBPROCESO DE CONSULTA PÚBLICA

	NIVEL	PARTICIPANTES
1	Gobierno: sectores, gobiernos regionales y locales	Comprende Ministerios, programas, gerencias regionales y municipalidades provinciales y distritales.
2	Grupos de interés y/o sociedad civil organizada	Comprende ONG, organizaciones juveniles y de género, pueblos indígenas, sindicatos, federaciones, empresarios, gremios empresariales, cooperación internacional y academia.
3	Ciudadanía en general	Contempla al ciudadano en general en talleres informativos y a través de la página web del MINAM.

Elaboración propia en base a Comisión Multisectorial, 2015.

La Consulta Pública se realizó a través de tres medios: i) reuniones con los grupos de interés; ii) los talleres macro regionales; y, iii) consulta a través de la página web y la mesa de partes del MINAM.

Las reuniones con los grupos de interés se realizaron entre junio y julio de 2015 en la ciudad de Lima. Las reuniones informativas con grupos de interés fueron 21 y participaron 278 personas pertenecientes al sector público, al sector privado, a la sociedad civil y la academia. Aquí participaban los técnicos encargados de la elaboración de la propuesta de la contribución, con el objetivo de explicar detalladamente cada uno de estas a organizaciones.

Luego tenemos los talleres macroregionales realizados en cinco regiones: i) Lima provincias, ii) San Martín, iii) Cusco, iv) Piura, y, v) Junín. En estos talleres participaron 440 representantes provenientes de 25 regiones y a diferentes grupos de interés (sociedad civil, sector público, academia y sector privado).

Por otro lado, el envío de las propuestas o comentarios respecto al primer borrador del informe de la Comisión Multisectorial pudieron ser realizados por mesa de partes y a través del portal del MINAM o del correo institucional. A través de estos tres medios, se recibieron 120 comentarios.

Tabla N° 7.
ACTIVIDADES EJECUTADAS RELACIONADAS A LA CONSULTA PÚBLICA

ACTIVIDAD	DESCRIPCIÓN	LUGAR	NÚMERO
1 Reuniones Informativas con Grupos de Interés	Reuniones informativas y de diálogo con representantes de los Grupos de Interés.	Lima	21 reuniones informativas
2 Talleres Macro-regionales	Talleres descentralizados ejecutados durante el mes de julio con representantes de los grupos de interés a nivel regional.	Regiones	5 talleres macro regionales
3 Portal institucional y mesa de partes del MINAM	Se dispusieron los siguientes formatos en el portal web institucional del MINAM: a) para comentarios de la propuesta de iNDC, b) para iniciativas y proyectos que sumen a las iNDC y; c) para compromisos ciudadanos voluntarios. Asimismo se creó un correo específico para recepción de comentarios o dudas del proceso y se recibió documentación en físico por mesa de partes.	Web	120 comentarios recibidos

Elaboración propia en base a Comisión Multisectorial, 2015.

De acuerdo al sondeo de expertos aplicado, el proceso de consulta fue el tercer subproceso considerado como el más transparente. Este subproceso, obtuvo 11 puntos, de los veinte posibles. De los cuatro indicadores medidos, el que obtuvo mayor puntaje fue el de "Disponibilidad" ("Por varios medios, me entere de la realización de las actividades de la consulta pública sobre las iNDC"); mientras que el obtuvo menor puntaje fue el indicador "Nivel de detalle de los temas" ("El lenguaje utilizado en las actividades de consulta pública era entendible para todo público").

Igual que en el subproceso anterior, según los entrevistados y los sondeados, el proceso de consulta obtuvo una valoración importante en torno a los indicadores planteados, excepto en el tipo de detalle de los temas: específicamente el lenguaje utilizado en el proceso de consulta. Existió la posibilidad que si bien el

lenguaje del documento presentado fue muy técnico, en el propio proceso de consulta pública el lenguaje utilizado hubiese sido una traducción a uno más entendible para los distintos públicos objetivos.

Pero no sucedió, de acuerdo a los propios funcionarios del MINAM, el lenguaje utilizado en los distintos encuentros mencionados fue técnico, sin traducción diferenciada a los públicos particulares. Eso dificultó la correcta comunicación (sobre todo en los talleres macro regionales) y la propia recepción de comentarios, que era el objetivo más importante. Un(a) entrevistado(a), al respecto sostuvo: "Debo reconocer que como funcionarios públicos (...), las personas que íbamos no teníamos la capacidad para traducir lo que estaba en esa propuesta, eso hacía que la gente [se pregunte] y esto cómo se come, súper duro (entrevistado/a)".

Tabla N° 8.
RESULTADOS SOBRE LOS INDICADORES DE TRANSPARENCIA: PROCESO DE CONSULTA PÚBLICA

INDICADOR	EXPLICACIÓN	PUNTAJE
1 Oportunidad	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "Las actividades de la consulta pública fueron adecuadamente planeadas en términos de tiempo".	2,50
2 Cobertura de temas	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "En los eventos de consulta pública de las propuestas de iNDC, la información brindada cubrió todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)".	3,00
3 Nivel de detalle de los temas	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "El lenguaje utilizado en las actividades de consulta pública era entendible para todo público".	2,17
4 Disponibilidad	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "Por varios medios (físicos o página web), me entere de la realización de las actividades de la consulta pública sobre las iNDC".	3,33
Total		11,00

Elaboración propia.

Además, dicho proceso estuvo limitado por el corto tiempo del desarrollo de la consulta pública. El factor que más jugó en contra fue el tiempo. Este proceso comenzó el día viernes 5 de junio y terminó el viernes 17 de julio de 2015, lo que comprende poco más de un mes para poder recoger los comentarios de veinticinco regiones en cinco talleres macro regionales y trece reuniones de trabajo con actores claves, sin contar la reunión informativa con la ciudadanía.

A pesar de estos problemas de comunicación, según los entrevistados, es meritoria la disposición de todo el equipo técnico del MINAM encargado de la consulta pública, sobre todo el hecho de concretar reuniones con asociaciones civiles, grupos de interés y recepción de comunicaciones en diferentes puntos del país a pesar de las múltiples limitaciones existentes.

4.5

PRESENTACIÓN DE LAS INDC A LAS NACIONES UNIDAS

Después del periodo de consulta pública y de haberse desarrollado ajustes por parte de la Comisión Multisectorial, el presidente Ollanta Humala Tasso, presentó en la ciudad de Nueva York (Estados Unidos) el documento final con las contribuciones nacionales del Perú ante la CNMUCC. Este documento se presentó en la Cumbre de Desarrollo Sostenible realizada por las Naciones Unidas en setiembre de 2015, cumpliendo con el plazo dado por la CNMUCC.

De los cinco procesos medidos, la presentación de las iNDC a las Naciones Unidas fue el proceso menos transparente, según el sondeo de expertos realizado. De los veinte posibles puntos a obtener, este subproceso solo obtuvo ocho puntos. Los dos indicadores que menos puntaje se referían a la oportunidad y la disponibilidad. Es decir, la mayoría de expertos estuvieron en menor acuerdo con la frase “La ‘Propuesta de iNDC’ entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas estuvo disponible, antes que esta se hiciese efectiva la entrega”, y “Pude tener acceso a la propuesta entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas a través de diferentes medios (físicos o página web), antes de que esta se hiciese efectiva”.



FOTO:
Ministerio del
Ambiente / Flickr

Tabla N° 9.

RESULTADOS SOBRE LOS INDICADORES DE TRANSPARENCIA: PRESENTACIÓN DE LAS INDC A LAS NACIONES UNIDAS

INDICADOR	EXPLICACIÓN	PUNTAJE
1 Oportunidad	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "La 'Propuesta de iNDC' entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas estuvo disponible, antes que esta se hiciese efectiva la entrega".	1,83
2 Cobertura de temas	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "La evidencia técnica que respaldaba la 'Propuesta de las iNDC' estuvo disponible antes que fuesen entregadas por el Estado peruano a las Naciones Unidas".	2,17
3 Nivel de detalle de los temas	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "Hubo acceso a la evidencia técnica detallada que respaldaba la propuesta entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas, antes que esta se hiciese efectiva".	2,17
4 Disponibilidad	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: "Pude tener acceso a la propuesta entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas a través de diferentes medios (físicos o página web), antes de que esta se hiciese efectiva".	1,83
Total		8,00

Elaboración propia.

El Informe de Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional (iNDC) tuvo como contenido oficial un texto de doce páginas que plantea las contribuciones en materia de mitigación del Perú, las propuestas en términos de adaptación, así como los enfoques transversales (República del Perú, 2015). **La presentación de las iNDC** por parte del Estado peruano **ante la CMNUCC**, según los entrevistados para este estudio fue realizado con **altos niveles de resguardo de información**. Después del proceso de Consulta Pública, el documento final no fue prepublicado antes de ser remitido a la CMNUCC, ni se activó un proceso de devolución

informativa de parte del MINAM hacia las organizaciones no estatales que participaron en el proceso de consulta pública.

Una vez terminada la consulta pública, los grupos de interés, la sociedad civil y el público en general no tuvieron noticias de las iNDC hasta su entrega por parte del Presidente de la República a la CMNUCC, en Nueva York. No se supo cuánto de lo discutido en varios espacios de la consulta pública se incluyó. Por otro lado, una vez publicado, se observó que el documento era demasiado pequeño, no estaba completo, hubo varios elementos que no se dejaron ver, especialmente las acciones

identificadas por sector energía para alcanzar la meta de mitigación de las iNDC.

En ese sentido, un(a) miembro(a) de la sociedad civil entrevistado(a) para este estudio señaló que “en el cierre de la consulta pública nuestra preocupación siempre ha sido cómo iban a ser incluidos los aportes [del proceso de consulta pública], y allí hemos visto una brecha importante. Se ha enviado a la Secretaría de la Convención Marco, pero no hubo como una presentación previa aquí, no hubo una presentación de los aportes, del resultado, hemos sumado o no hemos sumado y el problema es que el documento final de contribuciones es tan breve, es tan corto, hasta el año pasado, no podíamos ver qué se había añadido o no. En el informe técnico recién ha sido presentado este año, más o menos mencionan cuáles van a ser las medidas. El documento presentado a la convención tiene 12 páginas, no especifica mucho cuáles son sus medidas, en el caso de energía –que es uno de los sectores más importantes después de bosque–, no se menciona cuáles van a ser las medidas para la reducción de las emisiones. La valoración es que en cuanto a transparencia no ha habido un proceso transparente y ni participativo”.

Otro(a) miembro(a) de la sociedad civil sostiene que “no hubo una lectura sobre qué fue lo que pasó (...), eso no lo sabemos, nosotros sabemos que hemos tenido los espacios para participar, hemos visto, nos hemos sentado con el MINAM y hasta ahí. Desconocemos qué pudo haber pasado en el ministerio, las discusiones supongo pueden haber sido intensas pero no sabemos cómo y de qué manera se descartaron algunos elementos, yo pienso que no vamos a saber tampoco”.

Sin embargo, es rescatable que, en beneficio de la imagen internacional del país, las contribuciones del Perú hayan sido presentadas dentro del plazo establecido por las Naciones Unidas. Finalmente, cabría precisar, que la Comisión Multisectorial presentó recién el 30 de diciembre de 2015 –casi dos meses después–, su informe final (Resolución Suprema N° 129-2015-PCM) con más de 120 páginas donde se especifica de manera amplia la situación, criterios y metas en torno a la mitigación, adaptación, y los enfoques transversales. Allí tampoco queda claro cuánto de lo discutido en la consulta pública se incluyó.



FOTO:
Valeria
Urbina / DAR

5 CONCLUSIONES

Primera. La evidencia empírica cuantitativa, cualitativa y documental demuestra que como proceso global, la conformación de las contribuciones de las iNDC del Perú presentó diferentes etapas: oportunidades de la información, cobertura de temas, nivel de detalle de los temas y disponibilidad de la información. Pero, dentro de cada uno de los subprocesos **se observaron características críticas en relación con la transparencia**. Vale enfatizar, que algunos subprocesos tuvieron características más críticas que otros en términos de transparencia.

Segunda. Los subprocesos “PlanCC”, “Documento para consulta pública” y “Proceso de la Consulta Pública” obtuvieron los mejores puntajes con relación a su nivel de transparencia. No obstante, dentro de cada uno de estos subprocesos se desarrollaron prácticas que afectaron sus niveles de transparencia e impidieron puntajes mayores.

Tercera. En el primer caso, el PlanCC, tuvo problemas iniciales en torno a la disponibilidad de la información al inicio de su ejecución y no incluyó en sus procesos la participación activa de los pueblos indígenas quienes hubiesen sido afectados por muchas de sus propuestas iniciales. En el segundo caso, el informe de la Comisión Multisectorial para consulta tuvo un problema primordial: el lenguaje utilizado en dicho documento fue muy técnico y limitó la comprensión de la mayor cantidad de personas posibles. En el tercer caso, el proceso de consulta pública, se desarrolló con un problema fundamental en torno a la transparencia: el lenguaje utilizado en los distintos encuentros mencionados fue técnico, sin traducción a un lenguaje sencillo diferenciado a los públicos particulares. En todo el proceso, no se utilizaron otros idiomas para llegar a más actores a nivel nacional.

Cuarta. Por otro lado, los subprocesos “Comisión Multisectorial” y “Presentación de las iNDC a las Naciones Unidas” fueron identificados con un bajo nivel de *performance* en términos de transparencia, justamente aquellos momentos directamente relacionados con la toma de decisiones. Cada uno de sus indicadores presenta bajos niveles, por lo que son considerados como los subprocesos más críticos.

Quinta. Con respecto a la “Comisión Multisectorial”, este subproceso obtuvo un bajo nivel porque sufrió de un parcial resguardo de información y poco diálogo con actores externos, esto hizo que lo que se discutía en este espacio, según los expertos sondeados, no se supiera de manera oportuna, ni se conozca a detalle, y que la disponibilidad de la información sea escasa. Esto en parte a la limitada participación de actores no estatales en este espacio.

Sexta. Con respecto a “la Presentación de las iNDC por parte del Estado peruano ante la CMNUCC”, las evidencias indican que fue realizada con altos niveles de restricción de información; después del proceso de consulta pública, el documento final antes de la presentación de la CMNUCC no fue republicado ni se activó un proceso de devolución informativa por parte del MINAM hacia las organizaciones no estatales que habían participado en el proceso de consulta pública. El Estado peruano presentó sorpresivamente las contribuciones de las iNDC ante la CMNUCC sin comunicar a algún actor social que había participado de la consulta pública y sin dar cuenta de cuánto de lo aportado fue incluido.



FOTO:
Cristina
López

6 RECOMENDACIONES

Primera. Es necesario que los documentos públicos producidos por el Estado relacionados con el cambio climático y energía, dada su naturaleza técnica, tengan varias versiones según el público que vaya dirigido. Para el público en general, es necesario que el contenido sea traducido a un lenguaje sencillo, de tal manera, pueda ser entendido por la mayor cantidad de personas. Mientras que para los entendidos, el lenguaje puede ser técnico. Además, que no se utilice solo el castellano, así como otros mecanismos para llegar a población alejada del país –tomando en cuenta sus características culturales.

Segunda. Es necesario que los eventos públicos organizados por el Estado relacionados con el cambio climático y energía, dada su naturaleza técnica, tengan varios formatos según el público participante. Para el público en general, es necesario que lo descrito y explicado sea traducido a un lenguaje sencillo (presentaciones, guiones, folletos, etc.) de tal manera que pueda ser entendida por la mayor cantidad de personas; asimismo se debe prever la utilización de otras lenguas a fin de incluir la participación de poblaciones indígenas. Mientras que para los entendidos en estas temáticas, los eventos pueden contener un lenguaje más técnico.

Tercera. Es necesario que lo debatido en los espacios de discusión interministeriales o intergubernamentales (como la Comisión Multisectorial), sean rápidamente reportados a través de diferentes medios (audiencias, talleres, espacios radiales, televisivos o de preferencia a través de vía web); con el suficiente detalle. Asimismo, que actores no estatales (como pueblos y organizaciones indígenas, organizaciones de base, movimientos sociales, entre otros) puedan ser representados en estos espacios para ayudar a la difusión de la información. En el caso investigado fue fácil tener acceso a las actas de la Comisión, pero sería mejor en aras de la transparencia que estas sean colgadas automáticamente. Con respecto a los detalle de la información, las actas de estos espacios múltiples fueron bastante resumidos, se requiere sean lo más detallado posible.

Cuarta. Es necesario que todo documento final que ha sido sometido a consulta pública (como las contribuciones de las iNDC), sea luego sujeto a devolución informativa desde los funcionarios a los agentes sociales; asimismo los agentes estatales deberán especificar cuánto de los aportes planteados por los agentes no estatales ha sido incluido en los documentos después de las consultas públicas; y de no ser incluido plantearse porque no se ha realizado. Por último, antes de la promulgación o presentación final de cualquier documento sujeto a consulta pública, el Estado debe prepublicar el documento. Lo discutido en los procesos de consulta pública debe tener efectos concretos en los documentos sometidos a este proceso.

Quinta. Es necesario que durante todo el proceso de construcción de propuestas o políticas ligadas al cambio climático, se promueva la participación activa del mayor número de actores interesados en estos procesos como los pueblos indígenas, por ser la población más vulnerable ante esos cambios, y los gobiernos regionales, quienes vienen coordinando los mecanismos para recibir fondos climáticos. De este modo, que en cada subproceso se incorpore el enfoque intercultural y que haya mayor participación de las regiones, a través de talleres, audiencias y otros espacios, para que las propuestas finales y las políticas del gobierno estén legitimadas y cuenten con el respaldo de la población.

Sexta.

De acuerdo a la decisión de la COP21 y el Acuerdo de París, las iNDC dejarán de tener el carácter de “previstas” y serán los compromisos del país. Quedan menos de cuatro años hasta el año 2020 para que el Gobierno peruano pueda definir a través de qué acciones específicas se alcanzará las metas propuestas en las iNDC. Este proceso supone nuevamente una discusión con los diferentes actores estatales y no estatales para lograr metas ambiciosas y que garanticen la preparación del país para los efectos del cambio climático. En esa medida es importante que se asegure la transparencia en todos los procesos de (re)formulación de los compromisos así como de las estrategias y planes nacionales que deriven de ellas, tomando en cuenta los cuatro criterios evaluados.



FOTO:
Pixabay

Anexos

Anexo N° 1

SONDEO A EXPERTOS

Sondeo sobre la transparencia en el proceso de constitución de las “Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (iNDC, por sus siglas en inglés)” en el Perú

Reciba el más cordial saludo de Derecho, Ambiente y Recursos Naturales. Quisiéramos agradecer el haber accedido al llenado de este sondeo. Para nosotros es muy importante su participación, porque nos permite desarrollar un estudio sobre la transparencia en el proceso de constitución de las “Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional (iNDC, por sus siglas en inglés)” del Perú entre los años 2014 y 2015.

Instrucciones: Este sondeo está compuesto de cinco bloques que incluyen cuatro preguntas cerradas sencillas, sumando en total veinte preguntas. Completar el formulario no le tomará más de 15 minutos. Esperamos que todas las preguntas sean respondidas por lo que el sistema está configurado para que todas las preguntas sean llenadas. Es importante mencionar que las respuestas aquí brindadas tendrán un carácter reservado y se reportarán de manera agregada. Las respuestas son planteadas como rangos que van desde “Totalmente en desacuerdo” (1) hasta “Totalmente de acuerdo (5)”. El formulario incluye una sección opcional de comentarios. Si usted gusta puede realizar comentarios en dicho casillero. Una vez terminado el llenado, presionar el botón azul ‘ENVIAR’.

Reiterando nuestro agradecimiento, lo invitamos a comenzar el llenado del sondeo.

Principio del formulario

*Obligatorio

Nombres y Apellidos (Opcional)

Tu respuesta

ETAPA 1: PLANCC

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Los reportes sobre los ‘escenarios de mitigación del Cambio Climático en el Perú al 2050’ escritos en el marco del PlanCC estuvieron disponibles inmediatamente terminado el proceso de elaboración” *

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Los reportes publicados en el marco del PlanCC tenían información sobre todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)” *

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Los reportes publicados en el marco del PlanCC tenían información detallada y profunda sobre todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)” *

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Los reportes sobre los ‘escenarios de mitigación del Cambio Climático en el Perú al 2050’ escritos en el marco del PlanCC eran posibles hallarlos a través de diferentes medios (físicos o página web)” *

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

ETAPA 2: COMISIÓN MULTISECTORIAL

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “La información (por ejemplo, actas) sobre las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial eran conocidas inmediatamente después de su realización” *

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “En las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial participaron la mayoría de sectores o ministerios relevantes (por ejemplo, relativos a energía, transporte, industria, agricultura)”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Tuve acceso a información detallada sobre las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “La información (por ejemplo, actas) sobre las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial están disponibles a través de diversos medios (físicos o página web)”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

ETAPA 3: INFORME PARA CONSULTA PÚBLICA

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “El documento ‘Construyendo participativamente la Contribución Nacional’, estuvo disponible inmediatamente después de que fue anunciado su lanzamiento”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “El documento ‘Construyendo participativamente la Contribución Nacional’ cubrió todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “El lenguaje utilizado en el documento para consulta pública era entendible para todo tipo de público”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “La publicación “Construyendo participativamente la Contribución Nacional” era posible hallarlos a través de diferentes medios (físicos o página web)”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

ETAPA 4: PROCESO DE CONSULTA PÚBLICA

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Las actividades de la consulta pública fueron adecuadamente planeadas en términos de tiempo”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “En los eventos de consulta pública de las propuestas de iNDC, la información brindada cubrió todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “El lenguaje utilizado en las actividades de consulta pública era entendible para todo público”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Por varios medios (físicos o página web), me entere de la realización de las actividades de la consulta pública sobre las iNDC”.*

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

ETAPA 5: ENTREGA DEL DOCUMENTO DE LAS INDC A CMNUCC

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “La ‘Propuesta de iNDC’ entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas estuvo disponible, antes que esta se hiciese efectiva la entrega”. *

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “La evidencia técnica que respaldaba la ‘Propuesta de las iNDC’ estuvo disponible antes que fuesen entregadas por el Estado peruano a las Naciones Unidas”. *

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Hubo acceso a la evidencia técnica detallada que respaldaba la propuesta entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas, antes que esta se hiciese efectiva”. *

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “Pude tener acceso a la propuesta entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas a través de diferentes medios (físicos o página web), antes de que esta se hiciese efectiva”.

	1	2	3	4	5	
Totalmente en desacuerdo	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Totalmente de acuerdo

COMENTARIOS FINALES

Opcional

Comentario

Tu respuesta

ENVIAR

Anexo N° 2

PROCESO DE MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LA CONSTITUCIÓN DE LAS INDC PERÚ

Cada uno de los expertos recibió un sondeo con veinte frases. Estas frases fueron clasificadas en torno a los cinco subprocesos estudiados, que a su vez se subclasificaron en cuatro dimensiones.

Los expertos debieron puntuar cada una de estas frases entre 1 a 5, significando el 1 “Totalmente en desacuerdo” y el 5 “Totalmente de acuerdo”. Los expertos que respondieron este sondeo fueron doce y sus respuestas (cada frase) fueron promediadas. Por ejemplo, para la primera frase, los expertos seleccionaron su nivel de acuerdo entre el número 1 y 5, la respuesta de los doce expertos fueron promediados resultando 3,17. Posteriormente, los investigadores a cargo del estudio sumaron todos los promedios pertenecientes a cada subproceso. Por ejemplo, en el caso el subproceso PlanCC se sumaron los puntajes promedios obtenidos, así se sumaron los cuatro promedios (3,17+4,17+3,17+2,83), resultando 13,33.

MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA CON INDICADORES DE TODOS LOS SUBPROCESOS EN LA CONSTITUCIÓN DE LAS INDC PERÚ

SUBPROCESO	INDICADOR	NIVEL DE ACUERDO CON LA SIGUIENTE FRASE	PUNTAJE OBTENIDO
PlanCC	Oportunidad	“Los reportes sobre los ‘escenarios de mitigación del Cambio Climático en el Perú al 2050 escritos en el marco del PlanCC estuvieron disponibles inmediatamente terminado el proceso de elaboración”.	3,17
	Cobertura de temas	“Los reportes publicados en el marco del PlanCC tenían información sobre todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)”.	4,17
	Nivel de detalle de los temas	“Los reportes publicados en el marco del PlanCC tenían información detallada y profunda sobre todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)”.	3,17
	Disponibilidad	“Los reportes sobre los ‘escenarios de mitigación del Cambio Climático en el Perú al 2050’ escritos en el marco del PlanCC eran posibles hallarlos a través de diferentes medios (físicos o página web)”.	2,83
			Total

SUBPROCESO	INDICADOR	NIVEL DE ACUERDO CON LA SIGUIENTE FRASE	PUNTAJE OBTENIDO
Comisión Multisectorial	Oportunidad	“La información (por ejemplo, actas) sobre las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial eran conocidas inmediatamente después de su realización”.	1,83
	Cobertura de temas	“En las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial participaron la mayoría de sectores o ministerios relevantes (por ejemplo, relativos a energía, transporte, industria, agricultura)”.	3,00
	Nivel de detalle de los temas	“Tuve acceso a información detallada sobre las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial”.	1,67
	Disponibilidad	“La información (por ejemplo, actas) sobre las sesiones de trabajo de la Comisión Multisectorial están disponibles a través de diversos medios (físicos o página web)”.	1,83
	Total		8,33
Informe de la Comisión Multisectorial	Oportunidad	“El documento ‘Construyendo participativamente la Contribución Nacional’, estuvo disponible inmediatamente después de que fue anunciado su lanzamiento”.	3,17
	Cobertura de temas	“El documento ‘Construyendo participativamente la Contribución Nacional’ cubrió todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)”.	3,67
	Nivel de detalle de los temas	“El lenguaje utilizado en el documento para consulta pública era entendible para todo tipo de público”.	2,33
	Disponibilidad	Señala tu grado de acuerdo o desacuerdo con la siguiente afirmación: “La publicación “Construyendo participativamente la Contribución Nacional” era posible hallarlos a través de diferentes medios (físicos o página web)”.	2,83
	Total		12,00

SUBPROCESO	INDICADOR	NIVEL DE ACUERDO CON LA SIGUIENTE FRASE	PUNTAJE OBTENIDO
Proceso de consulta pública	Oportunidad	“Las actividades de la consulta pública fueron adecuadamente planeadas en términos de tiempo”.	2,50
	Cobertura de temas	“En los eventos de consulta pública de las propuestas de iNDC, la información brindada cubrió todos los temas relevantes (energía, transporte, procesos industriales, agricultura, uso del suelo y residuos)”.	3,00
	Nivel de detalle de los temas	“El lenguaje utilizado en las actividades de consulta pública era entendible para todo público”.	2,17
	Disponibilidad	“Por varios medios (físicos o página web), me entere de la realización de las actividades de la consulta pública sobre las iNDC”.	3,33
	Total		11,00
Presentación a las Naciones Unidas	Oportunidad	“La ‘Propuesta de iNDC’ entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas estuvo disponible, antes que esta se hiciese efectiva la entrega”.	1,83
	Cobertura de temas	“La evidencia técnica que respaldaba la ‘Propuesta de las iNDC’ estuvo disponible antes que fuesen entregadas por el Estado peruano a las Naciones Unidas”.	2,17
	Nivel de detalle de los temas	“Hubo acceso a la evidencia técnica detallada que respaldaba la propuesta entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas, antes que esta se hiciese efectiva”.	2,17
	Disponibilidad	“Pude tener acceso a la propuesta entregada por el Estado peruano a las Naciones Unidas a través de diferentes medios (físicos o página web), antes de que esta se hiciese efectiva”.	1,83
	Total		8,00

Elaboración propia.

Por último, los puntajes finales por cada dimensión fueron sumados. Así se sumó los puntajes obtenidos en cada subprocesos (PlanCC, Comisión Multisectorial, Documento para la consulta pública, Presentación del informe de la Comisión Multisectorial, Proceso de la consulta pública y Presentación de las iNDC a las Naciones Unidas) resultando un total de 52,67.

MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA POR SUBPROCESO DEL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE LAS iNDC - PERÚ

NÚMERO	SUBPROCESO	PUNTAJE
1	PlanCC	13,33
2	Comisión Multisectorial	8,33
3	Documento para consulta pública	12,00
4	Proceso de la consulta pública	11,00
5	Presentación de las iNDC a las Naciones Unidas	8,00
Total		52,67

Elaboración propia.

Bibliografía

- Allison, G. (1969). "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos". En: Aguilar, Luis (ed.). *La hechura de las políticas* (1992). México D. F., Miguel Ángel Porrúa, 2ª reimpresión, pp. 119-200.
- Alza, C. (2012). **Gestión Pública: Balance y perspectivas**. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Bodansky, D. (2011). "*Whither the Kyoto Protocol? Durban and Beyond*". Obtenido de http://belfercenter.hks.harvard.edu/publication/21314/whither_the_kyoto_protocol_durban_and_beyond.html.
- CARE. (2016). *¿Qué es la adaptación al cambio climático?* Obtenido de La Cumbre de París cierra un acuerdo histórico contra el cambio climático.
- Comisión Multisectorial. (2015). *Informe Final de la Comisión Multisectorial: Resolución Suprema N° 129-2015-PCM*. Obtenido de http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2015/12/Informe-T%C3%A9cnico-Final-CM--R-S-129-2015-PCM_Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica-18-09-2015-vf.pdf.
- Creswell, J. (2013). *Research Design*. SAGE Publication.
- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas en los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*. París: Amorrortu.
- DAR. (2012). *Informe Anual 2011: Transparencia en el sector forestal peruano*. Lima: DAR.
- Defensoría del Pueblo. (2010). *Documento Defensorial N° 12. Ética Pública y Prevención de la Corrupción*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2010a). *Informe Defensorial N° 151. La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo. (2012). *Documento Defensorial N° 17. Diagnóstico sobre la realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas en seis gobiernos regionales*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Gamboa, A. (2014). *Diagnóstico 2014: Transparencia en el sector energético peruano*. Lima: DAR.
- Ginsberg, W., Carey, M., Halchin, E., & Keegan, N. (2012). *Government transparency and secrecy: An examination of meaning and its use in the executive branch*. Washington: Congressional Research Service.
- Harvard Kennedy School. (2010). *Shaping Climate Policy After Kyoto*. Obtenido de <https://www.hks.harvard.edu/news-events/publications/impact-newsletter/archives/autumn-2010/shaping-climate-policy-after-kyoto>.
- Höhne, N., Ellermann, C., & Li, L. (2014). *Intended Nationally Determined Contributions under the UNFCCC: Discussion Paper*. ECOFYS.

IEA. (2015). *Energy and Climate Change*. Recuperado en febrero de 2016, de <http://bit.ly/2bUOEfB>.

Kuijpers, K., van Huijstee, M., & Wilde-Ramsinga, J. (2014). *A normative-empirical analysis of state duties and corporate responsibilities related to adverse human rights impacts on the Amazonian minerals-energy frontier*. Journal of Cleaner Production.

MAPS. (2016). *What is MAPS*. Obtenido de <http://www.mapsprogramme.org/category/about-us/background/>.

March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

MINAM. (2015). *Construyendo Participativamente la Contribución Nacional: Propuesta del Perú (iNDC) para Consulta Pública: Responsabilidad climática para aumentar la competitividad y mejorar comportamientos socio-ambientales*. Lima: MINAM.

MINAM. (21 de abril de 2015). *Se aprueba resolución que conforma Comisión Multisectorial para diseño de Contribución Nacional del Perú*. Obtenido de <http://www.minam.gob.pe/peruclimatico/2015/04/21/se-aprueba-resolucion-que-conforma-comision-multisectorial-para-diseno-de-contribucion-nacional-del-peru/>.

MINAM. (2016). *¿Qué son las Contribuciones Nacionales?* Obtenido de <http://www.minam.gob.pe/indcs/que-son-las-contribuciones-nacionales/>.

Mintzberg, H. (1984). *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.

OECD. (2005). *Public Sector Integrity: A framework for assessment*. OECD Publishing.

OECD. (s/f). *Glossary of statistical terms*. Recuperado en febrero de 2016, de <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4474>.

PCM. (20 de abril de 2015). *Crean Comisión Multisectorial encargada de elaborar el informe técnico que contenga la propuesta de las Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático*. Obtenido de <http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/04/21/1227153-1.html>.

PlanCC. (2016). *El Proyecto*. Obtenido de <http://planccperu.org/sobre-el-proyecto>.

PlanCC. (s/f). *¿Qué es el PlanCC?* Obtenido de http://www.planccperu.org/IMG/pdf/plancc_fase_i__4-pager.pdf.

Planelles, M. (14 de diciembre de 2015). *La Cumbre de París cierra un acuerdo histórico contra el cambio climático*. El País.

República del Perú. (2015). *Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC) de la República del Perú*. Obtenido de <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Posted%20Documents/Peru/1/iNDC%20Per%C3%BA%20castellano.pdf>.

Stein, E. et al. (coords.) (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington D. C.: BID.

Stern, D. (Octubre de 2010). *The role of energy in economic growth*. Recuperado el febrero de 2016, de <http://ccep.anu.edu.au/data/2010/pdf/wpaper/CCEP-3-10.pdf>.

The Core Team Writing; Pachauri, Rajendra; Meyer, Leo. (2015). *Climate change 2014: Synthesis Report*. Recuperado en febrero de 2016, de http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_Front_matters.pdf.

UNFCCC. (2016). *Synthesis Report on the Aggregate Effect of Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)*. Obtenido de http://unfccc.int/files/focus/indc_portal/application/pdf/synthesis_report_-_overview.pdf.

UNFCCC. (Marzo de 2016b). *Cooperation with the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Obtenido de http://unfccc.int/science/workstreams/cooperation_with_the_ipcc/items/1077.php.

UNFCCC. (2016b). *Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)*. Obtenido de http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php.

UNFCCC. (2016c). *Background on the UNFCCC: The international response to climate change*. Obtenido de http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php.

World Resources Institute. (2016). *What is an INDC?* Obtenido de <http://www.wri.org/indc-definition>.



D E R E C H O
A M B I E N T E Y
R E C U R S O S
N A T U R A L E S

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)

Es una organización civil sin fines de lucro, cuyo fin prioritario es contribuir a lograr una Amazonía con bienestar y equidad socio-ambiental, a partir de la gestión del conocimiento, la incidencia en políticas públicas, el empoderamiento de los actores, el fortalecimiento de la institucionalidad y la promoción de la vigilancia social, en los ámbitos nacional, regional y local.

MISIÓN

DAR está comprometida en construir la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos indígenas en la Amazonía.

PROGRAMA GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL E INVERSIONES

Promueve la implementación de instrumentos de gestión socio-ambiental en la gestión pública, y promoción de inversiones sostenibles y equitativas para la Amazonía. Para ello focaliza sus esfuerzos en acciones que promuevan la institucionalización del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la implementación de iniciativas de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), el cambio de actitudes en actores para una gestión socio-ambiental efectiva y el ordenamiento territorial. Asimismo, encamina acciones dirigidas a promover buenas prácticas en energía y transporte, la mejora de la planificación energética y la implementación de salvaguardas en energía y transporte.

ISBN: 978-612-4210-41-9



9 786124 210419

CON EL APOYO DE:



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS