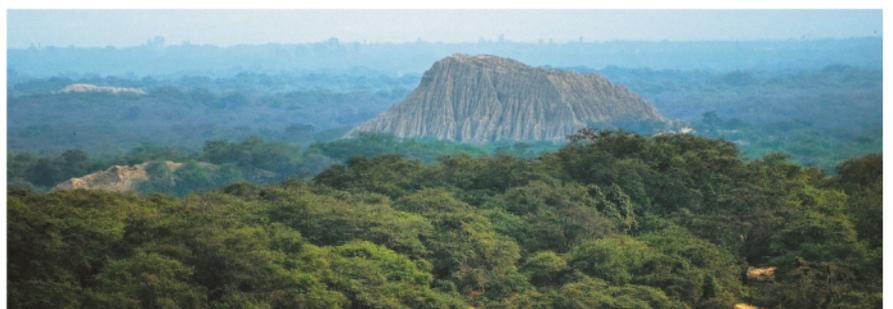


Policy brief

Diálogos académicos:
Aportes de la Academia a Nuestro Desafío Climático (NDC)



**¿ESTÁN 13 REGIONES INCORPORANDO LA VARIABLE CLIMÁTICA
DENTRO DE SUS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO?**



**GRUPO IMPULSOR DE
ACCIÓN CLIMÁTICA
DE LA ACADEMIA**

Con el apoyo de:



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

¿ESTÁN 13 REGIONES INCORPORANDO LA VARIABLE CLIMÁTICA DENTRO DE SUS PLANES DE DESARROLLO REGIONAL CONCERTADO?

Julio Menéndez¹, Shakira Valdivia¹

¹ Universidad Católica de Santa María, Urbanización San José s/n Umacollo, Arequipa, Perú

Email: jmqenvi.pro@gmail.com/valdivia.shakira@gmail.com

1. Descripción del problema

El Perú es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático (MINAM, 2016). A ello se suma la falta de integración de las estrategias de mitigación y adaptación en los instrumentos de planificación (MINAM, 2013; Pramova, Di Gregorio, & Locatelli, 2015), lo que podría exacerbar los daños económicos y sociales a largo plazo.

Frente a esta situación, los Gobiernos Regionales (GORE) son la primera línea de respuesta ante los desastres que puedan desencadenarse bajo variados escenarios climáticos futuros (Baynham & Stevens, 2014; Lyles, Berke, & Overstreet, 2018). Estas instancias gubernamentales necesitan planificar para el cambio climático, formulando planes que contengan información clave y actualizada tomando como referencia sus Estrategias Regionales de Cambio Climático (ERCC) según MINAM (2013) afirma.

Además, los métodos de evaluación empleados se enfocan en el proceso de planeamiento (CEPLAN, 2015) y no en el plan como objeto (Berke & Godschalk, 2009; Connell & Daoust-Filiatrault, 2018), poniendo en riesgo la consistencia interna que un plan de calidad debería tener en cuanto a todas sus secciones. Como ejemplo, los objetivos estratégicos podrían desentenderse de la realidad climática del territorio.

En suma, la falta de información sobre la relación entre los Planes de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) y sus ERCC, y el desinterés por saber si es que los PDRC son de calidad, nos llevan a preguntarnos: ¿cómo es que los GORE están incorporando la variable climática en sus PDRC, partiendo de las ERCC?; una mala planificación podría repercutir en una inadecuada gestión al momento de asignar fondos insuficientes para ejecutar programas y proyectos que permitan mitigar los efectos del cambio climático en la población.

2. Hallazgos

En base a la técnica de análisis de contenido, se evaluó la calidad de 13 PDRC (ver Figura 1) que cumplieron con 2 criterios de selección: 1) PDRC actualizado según la Directiva 001-2014-CEPLAN, y 2) ERCC incluida en MINAM (2016). El trabajo se hizo según 9 categorías de la calidad al igual que varios investigadores internacionales (Baynham & Stevens, 2014; Guyadeen, 2019; Meerow & Woodruff, 2020; Stevens & Senbel, 2017; Woodruff, 2016).

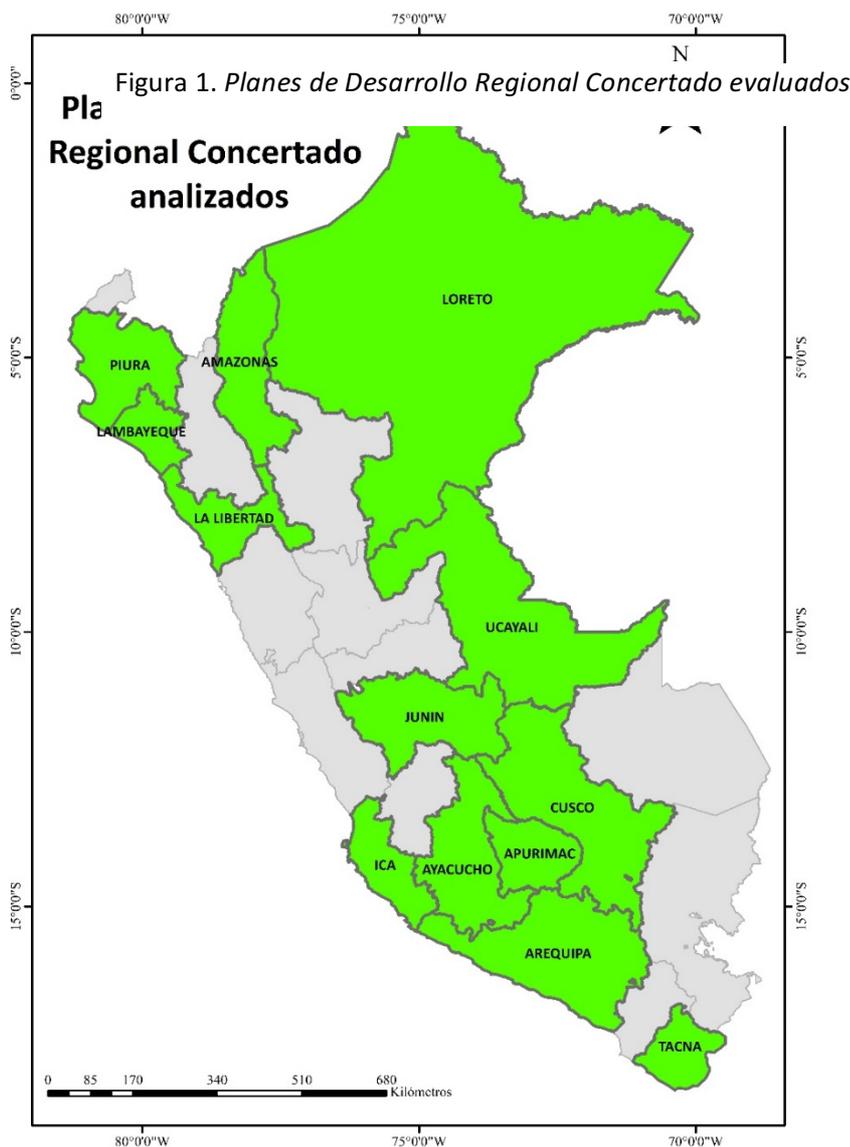


Figura 1. Planes de desarrollo Regional concertado evaluado, la intensidad del color hace referencia al desempeño. A más oscuro el color mayor desempeño y a color más claro menor desempeño.

A continuación, se presenta el resumen de los principales hallazgos según cada categoría, PDRC y relación entre PDRC y ERCC:

Sobre las categorías de la calidad

Categoría 1: Sobre los Fundamentos de Base

Se reportó que los PDRC reconocen que serán perjudicados por los efectos del cambio climático, pero sólo una pequeña porción de ellos utiliza proyecciones climáticas de carácter técnico-científico, aunque tienden a ser de escala nacional e internacional y no local, arriesgando la precisión de las estimaciones. Adicional a lo anterior, solo 1 PDRC sabe cuántos Gases de Efecto Invernadero (GEI) son emitidos dentro de su ámbito territorial.

Categoría 2: Sobre los Objetivos

Uno de los principales hallazgos hace referencia a que los PDRC abordan la Gestión de Riesgo de Desastres (GRD) como si se tratara de la Adaptación al cambio climático; sin embargo, el término GDR está conceptualizado según el glosario de términos del Centro nacional de Estimación, Prevención y reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) como «un proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación y respuesta ante situaciones de desastre, considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible».

Por otro lado, el término adaptación al cambio climático según la Ley marco de cambio climático (Ley N° 30754) lo define como «procesos de ajustes al clima real o proyectado y sus efectos en sistemas humanos o naturales, a fin de moderar, evitar daños o aprovechar los aspectos beneficiosos». Es necesario señalar la diferencia en los enfoques de los términos, y encontrar sinergias y conflictos entre ellos. Asimismo, se identifica la ausencia de objetivos relacionados a la mitigación del cambio climático.

También se reportó que términos como «economía sostenible» o «ciudad ambientalmente responsable» se usan para hacer referencia a todo lo relacionado al cambio climático. El riesgo de esto es que la urgencia del problema puede perderse entre otras prioridades que compiten entre sí por el desarrollo regional (Lyles et al., 2018).

Categoría 3: Sobre las Estrategias

Según Baynham & Stevens (2014), identificar Estrategias con relación al cambio climático refuerza la razón para la acción y es un indicador razonable del entendimiento del GORE sobre las causas y efectos de este problema. Bajo esa óptica, ningún PDRC tiene estrategias para la «Protección de la biodiversidad» frente al cambio climático, pese a que el Perú es un país megadiverso y existe la posibilidad de que se «sabanice» la Amazonía (MINAM, 2016; Staal et al., 2020). La segunda estrategia más usada fue «Reducción de emisiones y Adaptación al cambio climático», la cual aborda ambos enfoques de manera general, lo que muestra que las regiones saben que deben de actuar, pero no cómo.

Respecto a las estrategias asociadas al Sector Salud, existe evidencia científica que indica que los efectos del cambio climático pueden hacer que vectores de enfermedades, nuevas o existentes, con potencial epidémico se manifiesten en zonas donde no eran comunes (e.g., zika, dengue). Solo 1 PDRC tuvo en consideración esta relación.

Categorías 4 y 5: Sobre la Implementación, y Monitoreo y Evaluación

Los PDRC establecen provisiones de implementación, monitoreo y evaluación para los Objetivos estratégicos, pero no para las Acciones estratégicas. Las áreas más críticas son: a) identificar fuentes de financiamiento, b) establecer proyectos de implementación, c) definir un cronograma de monitoreo, y d) fijar un responsable de la evaluación.

Categoría 6: Sobre la Coordinación Inter-organizacional

Pocos PDRC vinculan sus objetivos estratégicos al PESEM-MINAM; la mayoría lo hace con el PEDN. Desde otra perspectiva, si bien los PDRC tuvieron el apoyo de entidades internacionales y en menor medida de la academia, no se hace explícito si es que recibieron aportes en materia de cambio climático. Ningún PDRC indicó que el Grupo Técnico Regional de Cambio Climático (GTRCC) haya tenido participación durante su formulación.

Categoría 7: Sobre la Participación Pública

La participación pública no fue relacionada al cambio climático dado que los talleres públicos se hacen de forma general; no obstante, ningún plan mencionó el involucramiento de actores vulnerables, cómo fueron seleccionados los participantes y si éstos formarían parte del proceso de evaluación del plan. Cualquier proceso de participación requiere de toda la capacidad, intereses y conocimientos locales para priorizar adecuadamente las acciones climáticas e integrarlas en las actividades diarias (MINAM, 2012).

Categoría 8: Sobre la Organización y Presentación

Se evaluó el plan como objeto, es decir que tenga buena calidad de presentación. Todos los planes cumplieron con el esquema propuesto por CEPLAN (2015); sin embargo, todavía existe campo para la mejora; por ejemplo, el uso de un resumen ejecutivo. Por otro lado, la escasez de ilustraciones y mapas muestra que existe gran dificultad para representar gráficamente los conceptos del cambio climático; adicionalmente, se infiere que existen necesidades insatisfechas en cuanto a personal especializado en cambio climático.

Categoría 9: Sobre la Incertidumbre

Los PDRC utilizan el enfoque tradicional de «predecir y planear», el cual ya no funciona dada la imprevisibilidad de los efectos del cambio climático (Berke & Lyles, 2013; Quay, 2010; Stults & Larsen, 2018; Woodruff, 2016; Woodruff & Stults, 2016). Ningún plan utilizó estrategias flexibles, robustas, de «bajo arrepentimiento» o de «no arrepentimiento»; tampoco mencionaron enfoques como «Gestión adaptativa» o «Gobernanza anticipatoria». Estos novedosos métodos permitirían a los GORE estar preparado ante cualquier eventualidad bajo diversos escenarios climáticos.

Las 9 categorías obtuvieron puntajes por debajo de la calidad ideal (10 puntos). Se podría hacer la siguiente analogía en base a los resultados (ver Figura 2): **un capitán navegando en la oscuridad** (Gobierno Regional), **no sabe el estado del barco** (Fundamento de Base débil). Sin embargo, decide **avanzar hacia el faro más próximo** (Objetivos regulares), **para ello traza una estrategia uniforme** (Estrategias regulares) **empleando herramientas en mal estado** (Implementación débil) **y su casi nula experticia** (Monitoreo y evaluación débil). Además, **no tomó en cuenta la opinión de otros capitanes** (Coordinación Inter-organizacional débil), pero **tiene el apoyo de sus marineros** (Participación Pública regular), así que **continúa, tratando de no dañar el barco** (Organización y Presentación regular). El capitán sabe que depende de la suerte para llegar al faro porque el mar es violento e impredecible y él **lo subestimó desde el comienzo** (pésimo manejo de Incertidumbre).

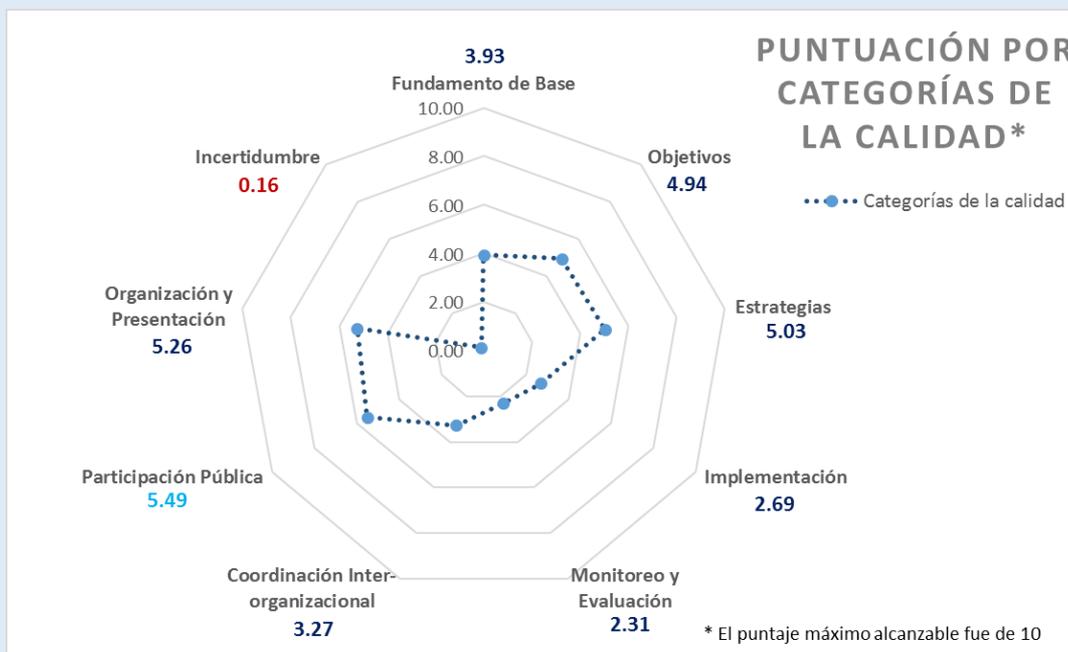


Figura 2. Resultados de evaluación de las 9 categorías de la calidad

Cada plan tuvo la posibilidad de alcanzar el puntaje máximo de 90 puntos, pero ninguno llegó siquiera a la mitad (ver Figura 3). Además, el enfoque de adaptación primó en los 13 PDRC, excluyendo en su mayoría el enfoque de mitigación al momento de presentar sus objetivos y estrategias. Este hecho es resaltante ya que el Perú posee un 13% de la Amazonía que cubre el 60% del territorio nacional, ofreciendo grandes oportunidades de mitigación desde la gestión pública regional.

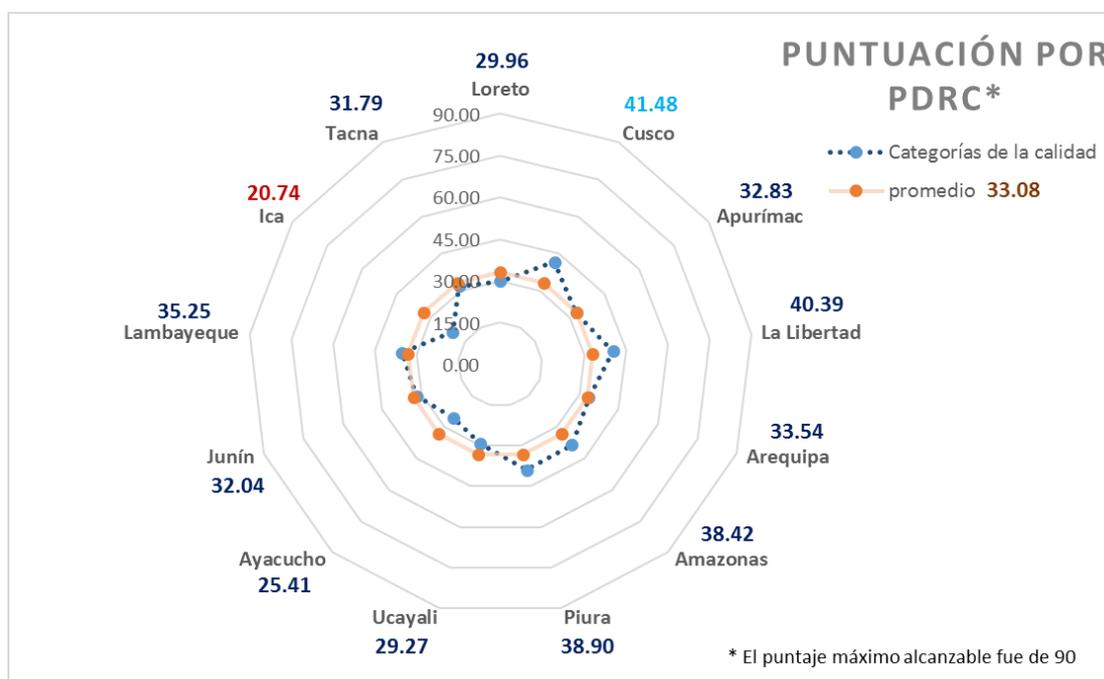


Figura 3. Resultados de evaluación de la calidad de 13 PDRC

Sobre la Integración entre los PDRC y ERCC

Se descubrió que las 13 regiones tienen serias dificultades para integrar las estrategias identificadas en sus ERCC, dentro de sus respectivos PDRC. Al mismo tiempo, considerando índices de integración e innovación, por encima del 50% de las regiones tienden a incluir nuevas estrategias, pero sin integrar las ya mencionadas dentro de sus ERCC. Cabe resaltar que sólo Piura y Amazonas integraron más del 75% de las estrategias que habían mencionado en sus ERCC y propusieron casi la misma cantidad de nuevas estrategias dentro de sus planes. A todo ello se suma que en el inciso 2 del artículo 10 del Reglamento de la Ley Marco del Cambio Climático exige a las autoridades incorporar sus medidas de mitigación y adaptación de sus ERCC dentro de sus PDRC, por lo que se demuestra que las autoridades regionales no están en línea con lo estipulado en la ley.

Finalmente, en base a los hallazgos, el método de la Evaluación de la calidad de los planes utiliza un conjunto de categorías que son consideradas principios básicos que todo plan debería tener para ser considerado como un «buen plan». Según las debilidades encontradas, el proceso de actualización promete ser la mejora oportunidad para dirimirlas.

3. Opciones de acción

- Exhortamos a los 24 Gobiernos Regionales a aprovechar el próximo proceso de actualización de los PDRC para mejorar la calidad de los planes en cuanto a la integración de la variable climática en conformidad con el artículo 8.2 de la Ley Marco sobre Cambio Climático (Ley 30754) y el inciso 2 del artículo 10 del Reglamento de la misma Ley.
- Exhortamos especialmente a los Gobiernos Regionales de Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Piura, Tacna y Ucayali a mejorar la calidad de sus PDRC superando las debilidades identificadas en Menéndez & Valdivia (2021).
- Instamos al CEPLAN y al MINAM a utilizar el método de la Evaluación de la calidad de los planes desde el inicio del proceso de planificación, poniendo énfasis en la incorporación de medidas de mitigación y adaptación de la ERCC en el PDRC.
- Invitamos a las entidades públicas y privadas encargadas del área de investigación a desarrollar tópicos específicos como: a) complementar la investigación realizada con entrevistas semi-estructuradas, b) regresión multivariante para saber qué factores afectan la calidad de los planes, c) averiguar qué narrativa sobre cambio climático es manejada por los Gobiernos Regionales, d) ampliar el uso de la técnica a otros planes como PDLC, PESEM, etc., y e) evaluar el impacto de la Ley.
- Animamos al MINAM a mejorar las plataformas o portales digitales para que el material escrito, audiovisual, entre otros, permita a los planificadores estatales, equipos técnicos y tomadores de decisiones en general, comprender los documentos importantes en materia de cambio climático tanto a nivel nacional como internacional.
- Invitamos al CEPLAN a explorar la factibilidad de incorporar nuevos enfoques como «Gobernanza anticipatoria» y «Gestión adaptativa» en las guías de planificación para hacer frente a la incertidumbre propia del cambio climático, así como a los Gobiernos Regionales a tomar la iniciativa de adoptar dichos enfoques. Ambos son utilizados por municipalidades de países como EE. UU. y del continente europeo con resultados favorables en el proceso de planificación (Guyadeen, 2018; Rudolf & Grădinaru, 2019).
- Aconsejamos crear redes de cooperación entre los Gobiernos Regionales y entidades u organismos que tengan competencia o conocimiento en materia de cambio climático a nivel nacional (e.g., Libélula, Periferia) e internacional (e.g., ICLEI, C40, Pacto Global de Alcaldes por el clima y la energía). Dichas redes deberían de ser forjadas no solo para la formulación del PDRC, sino también para la toma de decisiones del día a día. Estas alianzas ayudarán a abordar la transversalidad, dinamismo y complejidad del cambio climático, dado que ninguna institución se puede valer por sí misma para resolverlo.

4. Referencias bibliográficas

- Baynham, M., & Stevens, M. (2014). Are we planning effectively for climate change? An evaluation of official community plans in British Columbia. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(4), 557–587.
<https://doi.org/10.1080/09640568.2012.756805>
- Berke, P., & Godschalk, D. (2009). Searching for the good plan: A meta-analysis of plan quality studies. *Journal of Planning Literature*, 23(3), 227–241.
<https://doi.org/10.1177/0885412208327014>
- Berke, P., & Lyles, W. (2013). Public Risks and the Challenges to Climate-Change Adaptation: A Proposed Framework for Planning in the Age of Uncertainty. *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 15(1), 181–208.
<https://doi.org/10.2307/41958963>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico [CEPLAN]. (2015). *Directiva general del proceso de planeamiento estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico*. Retrieved from
<http://www.une.edu.pe/planeamiento/docs/documentos-normativos/DISPOSITIVOS LEGALES VIGENTES EN LA ADM PUBLICA/08 SIST. ADM. DE PLANEAMIENTO ESTRATEGICO/02 Directiva General de Plan. Estrat. de CEPLAN con cambios al 01-02-2016.pdf>
- Connell, D. J., & Daoust-Filiatrault, L. A. (2018). Better Than Good: Three Dimensions of Plan Quality. *Journal of Planning Education and Research*, 38(3), 265–272.
<https://doi.org/10.1177/0739456X17709501>
- Guyadeen, D. (2018). Do Practicing Planners Value Plan Quality? Insights From a Survey of Planning Professionals in Ontario, Canada. *Journal of the American Planning Association*, 84(1), 21–32. <https://doi.org/10.1080/01944363.2017.1404486>
- Guyadeen, D. (2019). Evaluating the Quality of Municipal Official Plans in the Ontario-Greater Golden Horseshoe Region, Canada. *Journal of Planning Education and Research*. <https://doi.org/10.1177/0739456X19859648>
- Lyles, W., Berke, P., & Overstreet, K. H. (2018). Where to begin municipal climate adaptation planning? Evaluating two local choices. *Journal of Environmental Planning and Management*, 61(11), 1994–2014.
<https://doi.org/10.1080/09640568.2017.1379958>
- Meerow, S., & Woodruff, S. C. (2020). Seven Principles of Strong Climate Change Planning. *Journal of the American Planning Association*, 86(1), 39–46.
<https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1652108>
- Menéndez, J., & Valdivia, S. (2021). *Análisis de la calidad de los Planes de Desarrollo Regional Concertado utilizando la técnica de Análisis de contenido bajo una perspectiva de cambio climático en las regiones departamentales del Perú. (Tesis de pregrado, Universidad Católica de Santa María)*. Retrieved from:

<http://tesis.ucsm.edu.pe/repositorio/handle/UCSM/10497>

Ministerio del Ambiente [MINAM]. (2012). *Avances, Retos, Prioridades y Orientaciones para la Gestión del Riesgo Climático en el Perú*. Retrieved from <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/11979/interclima-2012.pdf>

Ministerio del Ambiente [MINAM]. (2013). *Informe de Balance de la Gestión Regional Frente al Cambio Climático en el País*. Retrieved from <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/11/2013/10/Informe-de-Balance-de-la-Gestión-Regional-frente-al-Cambio-Climatico.compressed.pdf>

Ministerio del Ambiente [MINAM]. (2016). *El Perú y el Cambio Climático. Tercera Comunicación Nacional del Perú a la CMNUCC*. Retrieved from <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/tercera-comunicacion-nacional-peru-convencion-marco-las-naciones>

Pramova, E., Di Gregorio, M., & Locatelli, B. (2015). *Integración de la adaptación y la mitigación en las políticas sobre cambio climático y uso de la tierra en el Perú. Documento de Trabajo 189* (Vol. Documento). Retrieved from <https://www.cifor.org/knowledge/publication/5683/>

Quay, R. (2010). Anticipatory governance: A tool for climate change adaptation. *Journal of the American Planning Association*, 76(4), 496–511. <https://doi.org/10.1080/01944363.2010.508428>

Rudolf, S. C., & Grădinaru, S. R. (2019). The quality and implementation of local plans: An integrated evaluation. *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 46(5), 880–896. <https://doi.org/10.1177/2399808317737070>

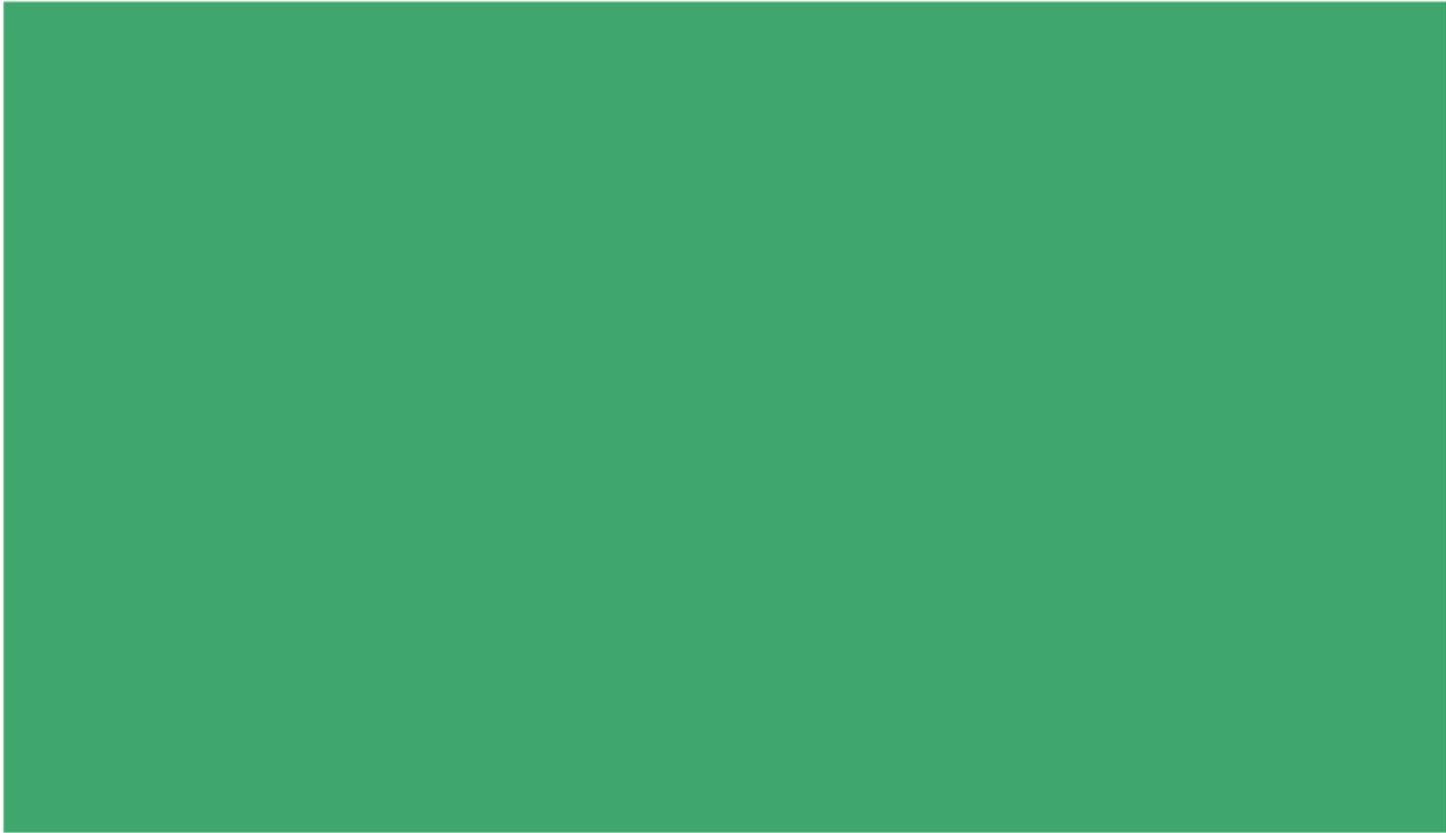
Staal, A., Fetzer, I., Wang-Erlandsson, L., Bosmans, J., Dekker, S., van Nes, E., ... Tuinenburg, O. (2020). Hysteresis of tropical forests in the 21st century. *EGU General Assembly Conference Abstracts*, (2020), 7217. <https://doi.org/10.1038/s41467-020-18728-7>

Stevens, M. R., & Senbel, M. (2017). Are municipal land use plans keeping pace with global climate change? *Land Use Policy*, 68(July), 1–14. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2017.07.026>

Stults, M., & Larsen, L. (2018). Tackling Uncertainty in US Local Climate Adaptation Planning. *Journal of Planning Education and Research*. <https://doi.org/10.1177/0739456X18769134>

Woodruff, S. C. (2016). Planning for an unknowable future: uncertainty in climate change adaptation planning. *Climatic Change*, 139(3–4), 445–459. <https://doi.org/10.1007/s10584-016-1822-y>

Woodruff, S. C., & Stults, M. (2016). Numerous strategies but limited implementation guidance in US local adaptation plans. *Nature Climate Change*, 6(8), 796–802.
<https://doi.org/10.1038/nclimate3012>



**Diálogos académicos:
Aportes de la Academia a Nuestro Desafío Climático (NDC)**



**GRUPO IMPULSOR DE
ACCIÓN CLIMÁTICA
DE LA ACADEMIA**

Con el apoyo de:



PERÚ

Ministerio
del Ambiente