

No. **16** | ISSN 2744-8908 | Agosto del 2024

Estudios de caso en asuntos públicos

El papel de la gobernanza colaborativa en
la formulación e implementación integral
de gestión del cambio climático del sector
minero energético

Claudia Viviana Rodríguez Benavidez, Irma Luz Herrera
Rodríguez y Leandro Betancourt Hernández

Serie Estudios de Caso en Asuntos Públicos

Edición No. 16

ISSN 2744-8908 (En línea)

Edición digital

Agosto 2024

© 2024 Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque Aulas

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfono: 3394949, ext. 2073

publicaciones@uniandes.edu.co

<http://gobierno.uniandes.edu.co>

Autor

Claudia V. Rodríguez Benavidez, Irma L. Herrera Rodríguez, Leandro Betancourt Hernández.

Directora de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Margarita Zuleta

Coordinación editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

María Alejandra Rojas Forero

Dirección de Investigaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Diego Iván Lucumí Cuesta

Diagramación de cubierta, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Miguel Ángel Campos Guaqueta

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

El papel de la gobernanza colaborativa en la formulación e implementación integral de gestión del cambio climático del sector minero energético¹

Por Claudia Viviana Rodríguez Benavidez², Irma Luz Herrera Rodríguez³, Leandro Betancourt Hernández⁴

Resumen

El presente estudio de caso retrospectivo busca responder al interrogante ¿cómo contribuyó la gobernanza colaborativa propuesta por Ansell y Gash (2017) en las decisiones tomadas por los ministros de Minas y Energía entre 2015-2021 en la formulación e implementación del Plan Integral de Gestión de Cambio Climático del sector Minero Energético en Colombia, particularmente para el subsector de generación de energía eléctrica en Colombia?

Para el desarrollo de este caso, se empleó una metodología de investigación cualitativa, con una técnica de recolección de información, a partir de entrevistas semiestructuradas a través de preguntas enfáticas de acuerdo con el rol y relevancia de cada participante, con el fin de validar y profundizar los objetivos de la presente investigación.

¹ Este estudio de caso fue presentado como tesis de Maestría en Gestión Pública en la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes en diciembre 2023 bajo la dirección del profesor José Danilo González (Asesor).

² Claudia Viviana Rodríguez Benavides es magíster en Gestión Pública de la Universidad de Los Andes, especialista en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia y abogada de la Universidad de Nariño.

³ Irma Luz Herrera es Magíster en Gestión Pública de la Universidad de Los Andes. Especialista en Gobierno, Gerencia y Asuntos Públicos, Universidad Externado de Colombia. Economista de la Universidad Santo Tomás.

⁴ Leandro Betancourt Hernández es Magíster en Gestión Pública de la Universidad de Los Andes. Especialista en Derechos Humanos y Administrador Público de la Escuela Superior de Administración Pública.

The role of collaborative governance in the formulation and comprehensive implementation of climate change management in the mining and energy sector⁵

Por Claudia Viviana Rodríguez Benavidez⁶, Irma Luz Herrera Rodríguez⁷, Leandro Betancourt Hernández⁸

Abstract

The present retrospective case study seeks to answer the question: how did the collaborative governance proposed by Ansell and Gash (2017) contribute to the decisions made by the Ministers of Mines and Energy between 2015-2021 in the formulation and implementation of the Comprehensive Management Plan Climate Change of the Energy Mining sector in Colombia, particularly for the electric power generation subsector in Colombia?

To develop this case, a qualitative research methodology was used with an information collection technique based on semi-structured interviews through emphatic questions according to the role and relevance of each participant, in order to validate and deepen the objectives of the present investigation.

⁵ This case study was presented as a Master's thesis in Public Management at the Alberto Lleras Camargo School of Government of the Universidad de los Andes in December 2023 under the direction of Professor José Danilo González (Advisor).

⁶ Claudia Viviana Rodríguez Benavides has a master's degree in Public Management from the University of Los Andes, a specialist in Environmental Law from the Externado University of Colombia and a lawyer from the University of Nariño.

⁷ Irma Luz Herrera has a Master's degree in Public Management from the University of Los Andes. Specialist in Government, Management and Public Affairs, Externado de Colombia University. Economist from the Santo Tomás University

⁸ Leandro Betancourt Hernández has a Master's degree in Public Management from the University of Los Andes. Specialist in Human Rights and Public Administrator of the Higher School of Public Administration.

Tabla de contenido

1. Introducción	4
2. La gobernanza colaborativa desde Ansell y Gash	5
3. Contexto y desarrollo	7
3.1 Línea de tiempo	7
3.2 Antecedentes de la decisión estudiada	8
3.2.1 Regulación y acciones previas del Gobierno Nacional y del MME para enfrentar al cambio climático	8
3.2.2 Contexto político nacional e internacional y nuevos compromisos en la materia	9
3.3 El dilema	10
3.4 Actores claves para tomar la decisión.....	11
3.5 La decisión: ¿Por qué el MME quería contar con un plan de cambio climático propio?	12
3.6 Actores clave para la formulación e implementación del PIGCCME	14
3.7 Proceso de formulación y adopción del pigccme	15
3.8 La implementación del PIGCCME	17
4. Conclusiones.....	19
4.1 Recomendaciones de política pública.....	19
Referencias	21
Anexo 1. Componentes y líneas estratégicas del PIGCCME.....	23
Anexo 2. Principales avances del PIGCCME	24

1. Introducción

El clima está cambiando y las afectaciones a los ecosistemas y a la economía han puesto al cambio climático en la agenda del mundo. Con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1992, y el Protocolo de Kioto en 1997, la comunidad internacional se comprometió a estabilizar la concentración de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Para Colombia, este fenómeno tiene una condición asimétrica, pues, aunque es un país en vía de desarrollo que no produce grandes cantidades de GEI, debido a su ubicación, está expuesto a mayores amenazas climáticas, lo que provoca una mayor vulnerabilidad al cambio climático. Consciente de este reto, Colombia ratificó los instrumentos internacionales y se emitieron instrumentos tanto normativos como de política pública y, en 2012, se implementó la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC) liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS, 2021).

En 2015 se llevó a cabo la 21ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP21), para que cada país estableciera compromisos de reducción de emisiones de GEI. Colombia únicamente contaba con estudios realizados de la ECDBC que no eran suficientes para establecer metas sectoriales. Esto llevó al ministro de Minas y Energía de la época a enfrentar el dilema de proyectar las acciones nombradas bajo la orientación de la ECDBC y el MADS; o formular un plan sectorial propio que permitiera entender a profundidad los efectos del cambio climático en las actividades del sector y plantear acciones y metas aterrizadas.

El presente estudio de caso retrospectivo, busca responder al interrogante ¿cómo contribuyó la gobernanza colaborativa propuesta por Ansell y Gash (2017) en las decisiones tomadas por los ministros de Minas y Energía entre 2015-2021 en la formulación e implementación del Plan Integral de Gestión de Cambio Climático del sector Minero Energético, particularmente para el subsector de generación de energía eléctrica en Colombia?

A partir de ello, se identifica cómo contribuye el modelo de gobernanza planteado por Ansell y Gash (2017) en la gestión pública con el fin de elaborar estrategias para tomar decisiones

bajo este modelo o mediante procesos de decisión cerrados, dependiendo del escenario político, técnico o social en el que se encuentren.

Para el desarrollo de este caso, se empleó una metodología de investigación cualitativa con una técnica de recolección de información a partir de entrevistas semiestructuradas a través de preguntas enfáticas de acuerdo con el rol y relevancia de cada participante, con el fin de validar y profundizar los objetivos de la presente investigación. Estas, fueron aplicadas a:

- Eduardo José Sánchez Sierra, consultor de Minas y Energía de la ECDBC en 2015 y coordinador de cambio climático del Ministerio de Minas y Energía para los años de 2016 al 2019.
- Jonathan David Sánchez Rippe, coordinador del equipo de trabajo interdisciplinar de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono del Ministerio de Ambiente para los años del 2020 al 2021.
- Diego Alejandro Grajales, coordinador de Cambio Climático del Ministerio de Minas y Energía desde el 2020 hasta ahora.
- Jeimar Tapasco, científico senior del Centro Internacional de Agricultura Tropical CIAT desde el año 2010 hasta ahora.

2. La gobernanza colaborativa desde Ansell y Gash

El modelo de gobernanza colaborativa de Ansell y Gash (2007) resulta pertinente para el caso analizado, pues se considera que la comunicación e influencia bidireccional entre el Estado y las organizaciones no estatales, fueron determinantes en las decisiones y resultados de la política de cambio climático para el sector energético.

Según los autores, se entiende como gobernanza colaborativa:

Un acuerdo de gobierno en el que una o más agencias públicas involucran directamente a las partes interesadas no estatales en un proceso colectivo de toma de decisiones que es formal, orientado al consenso y deliberativo y que tiene como objetivo formular o implementar políticas públicas o administrar programas o activos públicos” (Ansell y Gash, 2007, p. 544).

De acuerdo con Ansell y Gash (2007) este modelo incluye las siguientes 4 variables y elementos:

Figura 1. Elementos de la gobernanza colaborativa



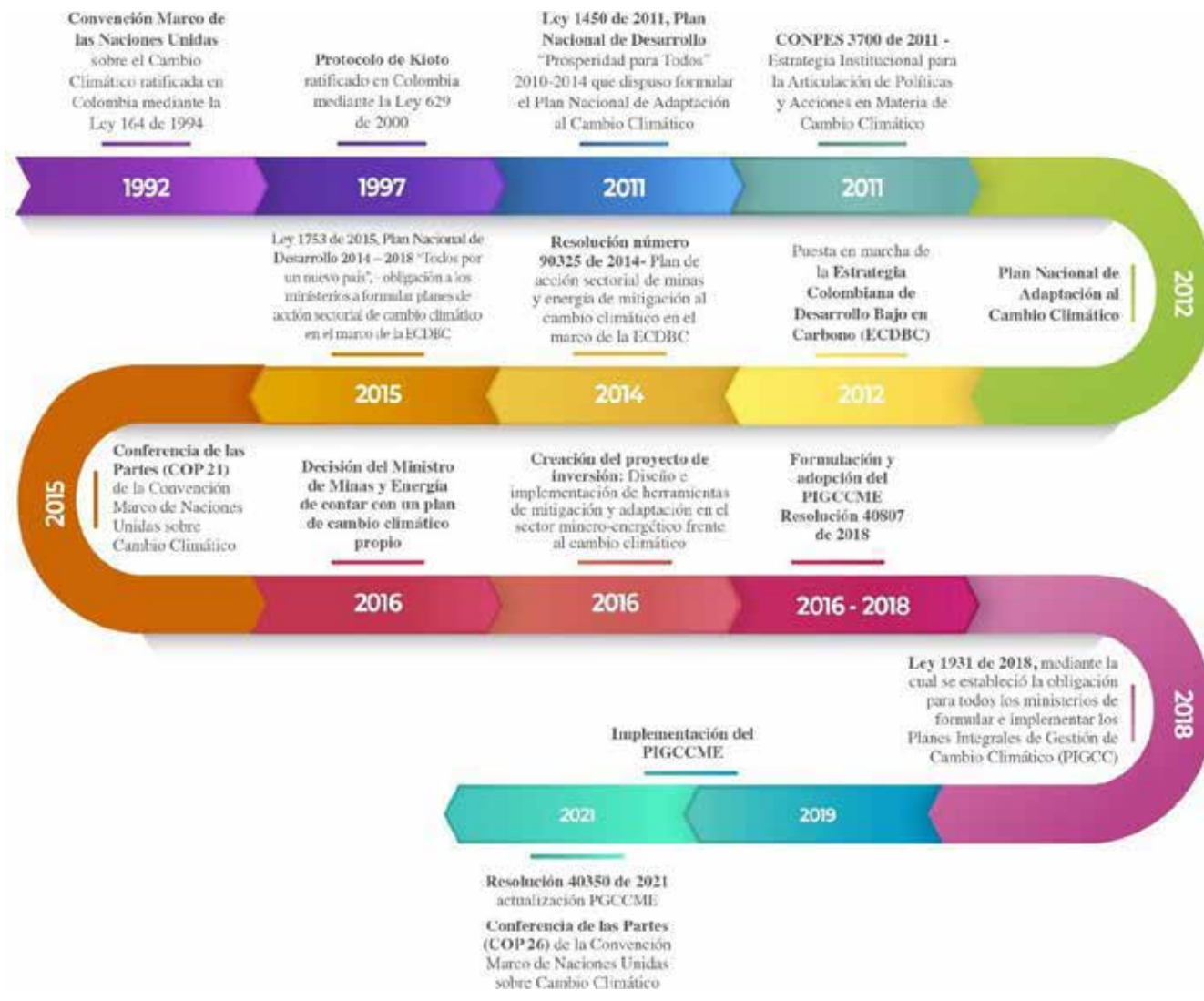
Fuente: elaboración propia, 2021.

Para el análisis de las decisiones en el marco de la gobernanza colaborativa referido, es necesario comprender los antecedentes normativos, fácticos y el contexto político nacional e internacional, como se verá en el siguiente acápite.

3. Contexto y desarrollo

3.1 Línea de tiempo

Figura 2. Línea de tiempo – antecedentes y hechos relevantes del estudio de caso



Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas y datos abiertos, 2021.

3.2 Antecedentes de la decisión estudiada

3.2.1 Regulación y acciones previas del Gobierno Nacional y del MME para enfrentar al cambio climático

La CMNUCC se aprobó en Colombia con la Ley 164 de 1994, “con el ánimo de buscar alternativas que le permitieran adelantar acciones para abordar la compleja problemática del cambio climático” (Conpes 3700, p. 19); asimismo, mediante la Ley 629 de 2000 se ratificó el Protocolo de Kioto, que obligó al país al cumplimiento de compromisos en la materia. Posteriormente, en el 2002, el extinto Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial hoy MADS y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), expidieron los Lineamientos de Política de Cambio Climático.

Sin embargo, hasta 2011 con la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos” y el CONPES 3700 de 2011, que se establecieron acciones específicas para hacer frente a esta problemática.

El primer instrumento ordenó formular el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático con el fin de “reducir la vulnerabilidad, preparar al país para la adaptación al cambio climático, y aprovechar las oportunidades que se deriven en el territorio nacional y en el ámbito internacional” (DNP, 2021); y el segundo planteó la ECDBC “para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia” (Conpes 3700, 2011), coordinada por el MADS y financiada por cooperación internacional.

En desarrollo de las acciones planteadas por la ECDBC y con apoyo de su equipo técnico, el MME formuló y adoptó un Plan de Acción Sectorial de Mitigación al Cambio Climático (Resolución 90325 del MME, 2014), que estableció las “líneas de política de reducción de emisiones para los sectores de energía, minas e hidrocarburos”.

La Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 en su artículo 170, estableció que diferentes ministerios “formularán e implementarán planes sectoriales de adaptación al cambio climático y planes de acción sectoriales de mitigación de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono”.

3.2.2 Contexto político nacional e internacional y nuevos compromisos en la materia

En el año 2015 se adelantó la XXI reunión de la Conferencia de las Partes (COP21) de la CMNUCC en París, con el objetivo de llegar a un acuerdo internacional para evitar un aumento de la temperatura global promedio por encima de los 2°C.

Para lograrlo, todos los países parte debían manifestar cuáles eran sus aportes en términos del nivel de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el período post-2020, conocidos como las Contribuciones Determinadas y Previstas a Nivel Nacional (INDC por sus siglas en inglés) (MADS, 2021).

Para Colombia, los resultados de la ECDBC eran el referente principal para la definición de la INDC en materia de mitigación (Sánchez, 2021), y con base en dicha información, el MADS buscaba llevar a la COP21 compromisos nacionales ambiciosos por sectores para abordar el cambio climático.

En entrevista con Eduardo Sánchez, consultor de Minas y Energía de la ECDBC de la época, esta postura era respaldada por el Director de Cambio Climático y por el Viceministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible del MADS; sin embargo, no se contaba con datos exactos de las emisiones que permitieran formular medidas de mitigación y adaptación por sector. Para el sistema energético esto implicaba un alto impacto en su estructura y operación.

La postura del MADS no fue la más acogida, pues dejaba entrever una planeación inadecuada sobre las metas que el país podía asumir en la materia, lo que generó tensiones al interior de los ministerios, gremios y con los profesionales que apoyaban técnicamente a la ECDBC.

El MME no estaba conforme con generar obligaciones para el sector, sin contar con información cierta sobre las emisiones y medidas de mitigación y adaptación que debían asumir las empresas. Esta postura fue respaldada por las exviceministras de la época María Isabel Ulloa y Ruth Ortiz, la jefe de Asuntos Ambientales y Sociales María Victoria Reyes, el ministro Tomás González y también por un sector empresarial.

Según Eduardo Sánchez, las negociaciones no fueron fáciles; sin embargo, se propuso llevar una meta agregada a la COP21 para que una vez suscrito el acuerdo internacional (Acuerdo de París), se efectuaran las asignaciones correspondientes a cada sector de manera más organizada.

De acuerdo con Jhonatan Sánchez Rippe, quien para la fecha de la entrevista semiestructurada fungía como consultor del World Resource Institute y coordinador de la ECDBC, la decisión del MADS de llevar una meta agregada se dio más desde un análisis político que técnico.

Asimismo, como lo refirió Eduardo Sánchez, luego de que se suscribió el Acuerdo de París, específicamente en 2016, la ECDBC quedó sin financiación.

3.3 El dilema

Lo anterior llevó al ministro de Minas y Energía, Tomás González, a enfrentar este dilema: seguir generando lineamientos y acciones para su sector bajo la sombrilla de la ECDBC; o hacer un esfuerzo técnico y financiero para contar con un plan sectorial propio de cambio climático.

La decisión no era fácil, pues el MME había participado activamente en la ECDBC y contaba con un Plan de Acción Sectorial de Mitigación al Cambio Climático. Sin embargo, optar por la alternativa de seguir desarrollando lineamientos y acciones en el marco de la ECDBC era poco viable, pues, la estrategia se encontraba en un limbo por la falta de recursos, y dejar en cabeza del MADS la definición de acciones para el sector con la poca información y capacidad técnica, implicaba un costo que debía asumir el ministro de Minas y Energía.

A nivel político, la discusión también era compleja ya que el MADS quería ejercer un liderazgo en la materia como rector de la política ambiental, aunque el MME estaba convencido de que las acciones sectoriales en temas de cambio climático deberían ser dirigidas por un equipo propio *“in house”* que tuviera el conocimiento técnico para ello.

3.4 Actores claves para tomar la decisión

De acuerdo con el contexto anterior, a continuación, se muestran los actores claves por sector, su interés, nivel de incidencia y favorabilidad frente a la toma de la decisión:

Figura 4. Actores clave de la decisión



Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas semiestructuradas, 2021.

3.5 La decisión: ¿Por qué el MME quería contar con un plan de cambio climático propio?

Primero, porque como lo afirmó Eduardo Sánchez, para la época, la información mundial existente indicaba que, en buena medida, el problema del cambio climático apuntaba al uso del carbón como energético, por tanto, era necesario revisar si Colombia tenía estas mismas condiciones.

Segundo, porque como lo mencionó Diego Grajales, las acciones de mitigación y adaptación al cambio climático para el sector tocan el funcionamiento de los sistemas energéticos y, era fundamental que desde el MME se formulara un instrumento que respondiera a las expectativas y necesidades de este sector, y no de otras carteras que podrían tener focos distintos.

Tercero, porque desarrollar acciones de mitigación y adaptación al cambio climático implicaba aumentar la competitividad de las empresas del sector.

Cuarto, porque, aunque se contaba con un Plan de Acción Sectorial (PAS), este no tenía un buen nivel de apropiación al interior del MME ni de las empresas del sector, pues de acuerdo con lo referido por Eduardo Sánchez, dicho instrumento estaba basado en información externa que impedía definir acciones y oportunidades reales de mitigación y adaptación.

Bajo el contexto narrado, el ministro de Minas y Energía de la época, sus viceministras y la jefe de Asuntos Ambientales y Sociales identificaron que era necesario gestionar desde el sector, un plan riguroso que entendiera en detalle los aportes del sector a la problemática y planteara acciones específicas para mitigar y generar resiliencia a los efectos del cambio climático.

Conforme con lo mencionado por Diego Grajales, para materializar esta decisión, el ministro de Minas y Energía debía gestionar la consecución de recursos financieros y fue en el nivel directivo de la organización donde se gestó la idea de contar con un proyecto de inversión.

Para ello fue necesario realizar una articulación con el DNP que aprobó el proyecto de inversión, y con el Ministerio de Hacienda que otorgó los recursos, con el fin de convencerlos de que el cambio climático, que se entiende como un tema netamente ambiental, le aportaba directamente a la política y objetivos del MME (Diego Grajales, 2021).

Finalmente, en el 2016 se creó el proyecto de inversión: *diseño e implementación de herramientas de mitigación y adaptación en el sector minero-energético frente al cambio climático*, que le permitió al MME contratar un equipo interno para avanzar en la construcción de acciones más robustas a partir de información pormenorizada del sector.

Desde entonces, este equipo hace parte de la Oficina de Asuntos Ambientales y Sociales del MME lo cual, según Diego Grajales, ha sido clave para la formulación e implementación del PIGCCME, pues contar con talento humano especializado y dedicado exclusivamente a sacar adelante esta tarea es uno de los elementos que sin duda ha marcado la diferencia.

Al interior del MADS se generaron algunas tensiones por la pérdida de liderazgo que experimentó dicha cartera en temas que tocan políticas ambientales, como naturalmente es el cambio climático, y como lo mencionó Eduardo Sánchez (2021) provocó “una especie de competencia en términos de quién hace qué o cómo lo hace”.

La decisión de contar con un plan sectorial propio fue compleja, pero conllevó beneficios importantes para el sector que se consolidaron en las fases de formulación e implementación, en donde se identificaron retos interesantes en materia de comunicación y articulación del MME con otros actores estatales, no estatales y civiles, como se muestra a continuación.

3.6 Actores clave para la formulación e implementación del PIGCCME

Figura 4. Actores claves de las etapas de formulación e implementación.





Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas semiestructuradas, 2021.

3.7 Proceso de formulación y adopción del PIGCCME

La formulación del PIGCCME representaba un gran reto porque era necesario cambiar el esquema de regulación (normativo y de planeación) que se tenía a la fecha, así como alinear a la industria en sus decisiones internas, estrategias, esfuerzos financieros y tecnológicos a las directrices y metas de este instrumento de política pública.

Unos actores fundamentales fueron las entidades adscritas al MME, con quienes se trabajó de la mano para alinear la visión institucional con las necesidades del sector en la materia. En efecto, el primer borrador del Plan contenía responsabilidades claras que debían ser atendidas por estas entidades con el fin de “empezar por la casa y ponerla en orden”, como lo afirmó Diego Grajales (2021). En cuanto al MADS, de acuerdo con lo mencionado por Eduardo Sánchez (2021) pese a que no hubo un aporte técnico de fondo, la información se llevó a su consideración y discusión, con el fin de incorporar y articular las posturas institucionales y de gobierno sobre el tema.

Para ello, Diego Grajales (2021) mencionó que, aunque no existía un espacio de diálogo formalizado, el MME convocó mesas técnicas de cambio climático con sus adscritas y con el MADS para socializar avances, información y tomar decisiones.

Adicionalmente, y de acuerdo con Eduardo Sánchez, en esta fase hubo una participación importante del sector privado, pues la información que se obtenía siempre fue discutida con las empresas, con el fin de eliminar discrepancias y lograr consensos de acuerdo con sus capacidades operacionales, ya que eran estas quienes iban a implementar las medidas.

De acuerdo con Diego Grajales, pese a que en un inicio las empresas no tenían un alto interés en el tema, un actor importante para vincularlas a esta etapa fue la viceministra de Energía de la época Ruth Ortiz.

Se resalta la participación de empresas como COSIGO, EPM, EQUIÓN, CELSIA, GELCEGA, OCENSA, URRÁ, ANDEG, UPME, ACOLGEN, GRUPO ENERGÍA BOGOTÁ, ECOPETROL, quienes aportaron 332 comentarios puntuales al borrador del Plan (MME, 2018). También fue importante la articulación y coordinación con los gremios, quienes, según Diego Grajales, facilitaron la comunicación con las empresas (2021).

Al respecto, Jeimar Tapasco, investigador senior del Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), organización clave para la fase de formulación e implementación del plan, también mencionó en la entrevista semiestructurada, que ha sido un acierto en la relación cercana que desde el nivel directivo se ha tenido, con las empresas del sector.

En consecuencia, el ejercicio de formulación requirió de un diálogo transparente entre los participantes, que partió de reconocer que nadie tenía “la verdad absoluta”, como lo mencionó Diego Grajales (2021), y que esta era una etapa de aprendizaje para el sector.

Entre 2016 y 2018 se formuló el PIGCCME y se adoptó mediante la Resolución 40807 de 2018. Cabe resaltar que el MME fue el primer ministerio en contar con esta herramienta, lo que lo posicionó como líder en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales, así como en un referente para otras entidades. La adopción del PIGCCME coincidió con la expedición de la Ley 1931 de 2018, que obligó a todos los ministerios a formular e implementar los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático (PIGCC), lo cual le dio legitimidad al MME para avanzar.

3.8 La implementación del PIGCCME

El PIGCCME tiene como propósito de “reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático y promover un desarrollo bajo en carbono en el sector, con el ánimo de fortalecer y proteger la sostenibilidad y competitividad de la industria minero-energética” (PIGCCME, 2018). El Plan se encuentra estructurado en tres componentes: i) mitigación, ii) adaptación y iii) gobernanza, dentro de los cuales se encuentran 13 líneas estratégicas. El detalle se encuentra en el Anexo 1.

Esta fase de implementación se viene desarrollando desde 2019 hasta la fecha y, conforme a lo mencionado por Diego Grajales, estuvo impulsada principalmente por la ministra de Minas y Energía, María Fernanda Suárez, que llevó el plan a un nivel más estratégico en cuanto a vincular las acciones de cambio climático en el ámbito de planeación del sector.

De acuerdo con Grajales (2021), lo que ha marcado el éxito en la implementación es: i) la evaluación constante de la relación entre el cambio climático con el sector, la cual ha permitido planear acciones precisas para enfrentar este fenómeno, ii) un diálogo continuo y un trabajo colaborativo con las entidades adscritas y con la industria, que ha generado un fortalecimiento de capacidades, y, finalmente, iii) visibilizar la información a través de mecanismos que permiten el acceso transparente a los datos y cifras del sector, para tomar decisiones basadas en evidencia. Los principales avances del PIGCCME, se encuentran en el Anexo 2.

Como mencionó Jeimar Tapasco, la problemática del cambio climático y su interrelación con el sector es más visible y clara para el sector privado en la actualidad. Por ello las empresas han empezado a adecuarse a las acciones que propone el Plan, lo que supone un nivel alto de apropiación del instrumento y un entendimiento de que dichas prácticas van a tener implicaciones positivas en sus operaciones, inversiones y en el mercado energético como tal.

Una de las acciones destacadas en materia de implementación, es la Guía Empresarial de Cambio Climático, una herramienta virtual de uso voluntario y gratuito que permite a las empresas: i) estimar las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) presentes y futuras; ii) identificar los riesgos climáticos, y iii) estimar el potencial de captura de carbono de las compensaciones forestales (Paso a Paso de la Guía Empresarial de Cambio Climático, 2020).

Otra acción importante es la suscripción de la “Alianza Sector Eléctrico Carbono Neutral”, un espacio que convoca la participación de 9 empresas y tiene como objetivo promover de manera voluntaria la carbono neutralidad de las actividades del Sistema Interconectado Nacional a mediano plazo (2030) y a largo plazo (2050) (Sector eléctrico carbono neutral, p. 2).

En el 2020 se implementó el “Reto Cultura Energética Colombia 2020”, como primer proceso de innovación abierta de desarrollo cultural en cambio climático, que buscaba “implementar una metodología altamente participativa que facilitara el intercambio de conocimientos y experiencias, el fortalecimiento de capacidades y la participación ciudadana” (Informe Reto Cultura Energética Colombia, 2020). Al reto se vincularon más de 150 participantes y la idea ganadora fue el Sistema de Medición Inteligente (SIMI).

La cooperación internacional también ha sido un actor importante en la implementación del Plan, pues, de acuerdo con Jeimar Tapasco (2021), estas organizaciones son aliados técnicos del MME para ayudar a generar información, entender las cifras que produce el sector y a elevar las discusiones desde un plano objetivo.

4. Conclusiones

La decisión del ministro de Minas y Energía de contar con un plan de cambio climático propio, a partir de un proceso de planeación y gobernanza, generó consecuencias positivas para el sector:

1. Mejoró la relación y articulación intrasectorial con las empresas y las entidades adscritas, a partir de un diálogo cercano y trabajo colaborativo.
2. Fortaleció capacidades en empresas y ciudadanía mediante ejercicios de participación e innovación pública.
3. Apropió el plan en empresas y entidades adscritas, que adecuaron sus prácticas a lo planteado en el instrumento
4. Mejoró la competitividad y sostenibilidad del sector a través de acciones que permiten a las empresas conocer las vulnerabilidades del cambio climático y generar medidas de adaptación para mejorar la relación costo-eficiencia de sus operaciones.
5. Aumentó la transparencia y el acceso a la información producida por el sector en materia de cambio climático, lo cual ha permitido que, tanto instituciones como empresas, puedan tomar decisiones basadas en evidencia.
6. Legitimó y posicionó al MME como un líder en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales frente al cambio climático.
7. El proceso de decisión, formulación e implementación del PIGCCME se constituye en un referente para la construcción de otros planes sectoriales.

Así, de acuerdo con el marco teórico de Ansell y Gash (2007) en la decisión, formulación e implementación del PIGCMME, se encuentran varios elementos de la gobernanza colaborativa como la construcción de confianza entre los actores, el entendimiento mutuo de la definición de problemas conjuntos, el diálogo cara a cara y el logro de victorias tempranas, que permitieron la consolidación de un plan estratégico para el sector.

4.1 Recomendaciones de política pública

Este estudio de caso permite identificar que en el marco de la toma decisiones públicas, se debe reconocer la opinión, las consideraciones, las capacidades y el conocimiento de los actores interesados en todos los niveles.

Así, para el cumplimiento de la responsabilidad que les asiste a los ministerios de formular e implementar los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático, es recomendable que tengan en cuenta los elementos de la gobernanza colaborativa como instrumento para lograr la articulación y participación de actores estatales y no estatales, con el fin de lograr construcción de confianza, promoción de la participación, prevalencia del diálogo, logro de consensos y de ganancias intermedias.

Además, teniendo en cuenta el carácter técnico de estos planes sectoriales, será necesario adoptar decisiones y acciones que requieren autonomía financiera, un equipo 100% “*in house*”, una planeación estratégica, y el apoyo desde la alta dirección para lograr resultados estructurales.

Finalmente, del análisis del caso, se considera que este tipo de instrumentos tienen una doble connotación: por un lado, son sectoriales, pues dependen de la información técnica y necesidades de cada sector, pero, por otro, son en esencia ambientales, dado que le apuntan directamente a una política nacional dirigida a la mitigación de gases de efecto invernadero y la resiliencia al cambio climático de un país. Por lo anterior, se sugiere que en su formulación y adopción tengan siempre el acompañamiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pues, aunque la ley le otorga autonomía a cada Ministerio para elaborar su PIGCC, es relevante que dicha cartera pueda establecer una orientación al respecto, que brinde coherencia y armonía a las decisiones de los diferentes sectores en la materia.

Referencias

- Ansell, C., y Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 543-571.
- Asociación Ambiente y Sociedad (2015). *Cambio Climático en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2014-2018) Colombia*. Recuperado de <https://acortar.link/DUblPL>
- Departamento Nacional de Planeación (2011). *Conpes 3700 de 2011 Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia*.
- Departamento Nacional de Planeación (2021). *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Recuperado de <https://acortar.link/9nKE9F>
- Funaro, A. (2019). *Cuatro recomendaciones para promover políticas públicas basadas en evidencia*. Recuperado de <https://acortar.link/rJByXY>
- García, C., y Peña, M. (2015). *Caracterización del Ecosistema de innovación pública digital en Colombia. RAS Colombia- Componente 1 - Ecosistema de Innovación*.
- Ley 164 de 1994: *Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático"*, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992. Cong. (octubre 27 de 1994).
- Ley 629 de 2000: *Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático"*, hecho en Kioto el 11 de diciembre de 1997. Cong. (diciembre 27 de 2000).
- Ley 1450 de 2011: *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Cong. (junio 16 de 2011).
- Ley 1753 de 2015: *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Cong. (junio 9 de 2015).
- Ley 1931 de 2018: *Por lo cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático*. Cong. (julio 27 de 2018).
- Ministerio de Minas y Energía y CIAT (2021). *Convenio de Cooperación Internacional GGC No. 451-2020 Ministerio de Minas y Energía y Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) 2020*.

- Ministerio de Minas y Energía (2020). *Cuarto Informe Trimestral Avances del PIGCCME*.
- Ministerio de Minas y Energía (2021). *Primera Mesa Técnica Especializada – Sector Eléctrico Carbono Neutral*.
- Ministerio de Minas y Energía (2021). *Tercera Mesa Técnica Especializada – Sector Eléctrico Carbono Neutral*.
- Ministerio de Minas y Energía (2021). *Cuarta Mesa Técnica Especializada – Sector Eléctrico Carbono Neutral*.
- Ministerio de Minas y Energía (2020). *Informe Reto Cultura Energética Colombia*.
- Ministerio de Minas y Energía (2021). *Bases de Información y Diálogo para el Desarrollo de la Estrategia de Carbono Neutralidad del Sector Minero energético en Colombia (PIGCCME 2050)*.
- Ministerio de Minas y Energía (2018). *Plan Integral de Gestión del Cambio Climático del sector minero-energético (PIGCCM-E)*. Recuperado de <https://acortar.link/E7rXzg>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2021). *Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono*. Recuperado de <https://acortar.link/nMr3yI>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2021). *Historia de Colombia Frente al Cambio Climático*. Recuperado de <https://acortar.link/rmegM>
- Resolución 90325 de 2014. *Por la cual se establecieron las "líneas de política de reducción de emisiones para los sectores de energía eléctrica, minas e hidrocarburos"*. MME (marzo 25 de 2014)
- Resolución 40807 de 2018. *Por medio de la cual se adopta el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático para el Sector Minero Energético - PIGCC*. MEE (agosto 2 de 2018)
- Resolución 40350 de 2021. *Por medio de la cual se modifica el Plan Integral de Gestión del Cambio Climático para el Sector Minero Energético, adoptado a través de Resolución 40807 de 2018*. MEE (29 de octubre de 2021)

Anexo 1. Componentes y líneas estratégicas del PIGCCME

Figura 5. Componentes del PIGCCME.



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, 2021.

Anexo 2. Principales avances del PIGCCME

Figura 6. Principales avances del PIGCCME.



Fuente: Ministerio de Minas y Energía, 2021.

Esta serie de la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes publica casos de docencia, con el objetivo de brindar insumos para la educación, formación y entrenamiento en temas de asuntos públicos. Los casos buscan identificar y analizar experiencias de la práctica de lo público, y explorar problemas de organizaciones y actores, para recoger lecciones y documentar procesos de cambio y aprendizaje en gestión y políticas públicas. Estudios de caso de asuntos públicos busca fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la implementación, la evaluación de políticas públicas y la gestión de lo público.

gobierno.uniandes.edu.co

     | @GobiernoUAndes