



## Guía del proceso de incidencia para el acceso a la energía limpia para cocinar



#### Financiado por:



#### Implementado por:



#### Aviso legal

**Publicado por:**  
Deutsche Gesellschaft  
für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Cooperación Alemana al Desarrollo-GIZ

Prolongación Arenales 801  
Miraflores, Lima 18  
Perú

Teléfono (511) 422-9067  
giz-peru@giz.de

**Contactos:**  
Proyecto Energía, Desarrollo y  
Vida - EnDev/GIZ  
Dra. Ana Moreno Morales  
Pasaje Bernardo Alcedo 150, piso 4  
San Isidro, Lima 27  
T 0051 1 442 1999/0051 1 442 1997  
F 0051 1 442 2010  
E endev@giz.de  
I <http://www.endevperu.org>

**Autor:**  
Alicia Castro  
Rosa Dierna

**Equipo técnico:**  
Ana Moreno  
Carlos Cabezudo

**Cuidado de edición:**  
Jossy Verde

**Corrección de estilo:**  
Rocio Moscoso

**Diseño y diagramación:**  
LUZAZUL Gráfica S. A.

# Contenido

Introducción .....	4
1. El problema y el avance de la respuesta .....	8
2. Consideraciones conceptuales básicas .....	12
2.1 Energía doméstica para cocinar .....	13
2.2 Incidencia política .....	13
2.3 Políticas públicas .....	14
2.4 Incidencia política para favorecer el entorno .....	14
3. Abordaje de la dinámica de incidencia en políticas públicas .....	16
3.1 Subsistemas .....	17
3.2 Cadena de actores y tipo de acción .....	18
4. Pasos y estrategias para elaborar el plan del proceso de incidencia .....	20
4.1 Primer paso: análisis y priorización del problema objeto de la incidencia política .....	21
4.2 Segundo paso: definición de la propuesta del plan de incidencia política .....	22
4.3 Tercer paso: análisis del mapa del poder .....	24
4.4 Cuarto paso: estrategias y actividades .....	28
4.5 Quinto paso: monitoreo y evaluación .....	36
5. Recomendaciones .....	38
Bibliografía .....	40



A photograph of a traditional structure, possibly a kiln or oven, built with stacked stones and covered with a thick layer of dried straw. A tall, dark metal chimney pipe extends from the top left. A small solar panel is mounted on the straw-covered roof. The background shows a rocky hillside under a clear blue sky. A large white circle with a blue border is overlaid on the right side of the image, containing the word 'Introducción' in blue text.

# Introducción



Un requisito fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es lograr el acceso sostenible a servicios de energía moderna para cocinar, iluminar y calentar, como expresión del ejercicio de los derechos humanos y de la democracia.

El proyecto Energising Development (EnDev), cuya traducción al castellano es Energía, Desarrollo y Vida, responde a este reto. Se trata de un programa de acceso a la energía financiado por los Gobiernos de Holanda y Alemania, que es implementado por la Cooperación Alemana en forma asociada con la Agencia Holandesa de Cooperación. Tiene el propósito de proveer a 12 millones de personas acceso sostenible a servicios de energía moderna. Apuesta por el despliegue de estrategias que posibiliten el acceso a servicios energéticos a familias y comunidades que habitan en zonas rurales y periurbanas, a instituciones sociales —escuelas, hospitales, puestos de salud, hogares de niños—, así como a pequeños productores agropecuarios, quienes carecen de servicios de energía limpia, sostenible y de calidad.

En el Perú, EnDev, en la fase actual, se propone implementar experiencias piloto y estudios en sus diferentes ejes, que comprenden el acceso a la energía —entorno, demanda y oferta—, la generación de conocimientos y buenas prácticas para asegurar la sostenibilidad del acceso. Asimismo, procura facilitar el acceso sostenible a servicios de energía moderna mediante la construcción de alianzas público-privadas que apoyen la visualización de la temática.

Desde su línea Energía para Cocinar, EnDev-GIZ ha impulsado alianzas y facilitado plataformas de concertación orientadas a posicionar el impacto de la contaminación en los hogares más pobres, y contribuir a las estrategias de masificación y sostenibilidad en el acceso a tecnologías limpias y eficientes para cocinar.

La sistematización que se presenta en este documento ha sido redactada sobre la base de la experiencia que EnDev ha desarrollado junto con sus aliados estratégicos públicos y privados.

Se entiende que la incidencia política se orienta a mejorar el entorno con el fin de que el acceso a la energía para cocinar con calidad se convierta en un tema prioritario en la agenda pública, se incremente significativamente el acceso sostenible de las poblaciones más pobres y vulnerables de las áreas rurales, y se favorezca la aprobación, modificación y/o implementación de políticas públicas orientadas a la masificación y sostenibilidad de las cocinas mejoradas en los ámbitos nacional, regional y municipal.

Esta guía ofrece orientaciones metodológicas a los actores sociales involucrados en lograr respuestas organizadas, sistemáticas y sostenibles frente a la problemática del acceso a la energía para cocinar.


El documento se organiza en cinco secciones. En la primera se presenta la problemática y se describe cómo ha evolucionado la respuesta del país, lo que permite contextualizar el tema. El segundo capítulo trata acerca de los conceptos básicos, mientras que en el tercero se explica el abordaje planteado para llevar adelante procesos de incidencia. El cuarto capítulo se refiere a la secuencia de pasos y la descripción de las estrategias de incidencia utilizadas para colocar en la agenda pública el tema de la energía para cocinar. Finalmente, el quinto capítulo recoge las recomendaciones.

## Principales abreviaciones

CIAS	Comisión Interministerial de Asuntos Sociales
CM	Cocina mejorada
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
GACC	Global Alliance for Clean Cookstoves
GLP	Gas licuado de petróleo
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
ITYF	Instituto Trabajo y Familia
JUNTOS	Programa de Apoyo Directo a los Más Pobres
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MVCS	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento
SENCICO	Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción
UPCH	Universidad Peruana Cayetano Heredia







## 1. El problema y el avance de la respuesta



Antes de presentar la metodología de incidencia propuesta por EnDev, adecuada al tema del acceso a la energía doméstica en el Perú, es necesario referir aspectos fundamentales del problema abordado y su contexto.

La quema de biomasa en las cocinas o fogones tradicionales constituye una grave problemática ambiental y de salud pública a nivel internacional, que fue reconocida como tal por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en el año 2002. Si bien la principal fuente de combustible en el Perú es el gas licuado de petróleo (GLP), con un porcentaje de uso del 66%, la leña y la bosta (biomasa) constituyen el 29% del total. La biomasa es, entonces, usada por el 30% de la población; el 70% de esta población que usa biomasa para cocinar vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, en áreas rurales de la sierra. La quema de este tipo de combustible en viviendas poco ventiladas contamina seriamente el ambiente interior, y es causa de graves enfermedades de las mujeres y los niños, que son los miembros del hogar más expuestos, puesto que pasan más tiempo en la cocina. Por otra parte, el hollín negro que se produce por usar tecnologías arcaicas es el segundo factor que incide en el cambio climático.

Pese a la gravedad del problema, por largo tiempo este no estuvo posicionado, de manera visible y efectiva, en la agenda pública del país. La alternativa de solución propuesta fue la cocina mejorada (CM), que disminuye la contaminación al interior y reduce bastante la cantidad de combustible, además de ahorrar dinero y tiempo.

No obstante, las respuestas dadas en el país desde hace más de tres décadas eran de pequeña escala y en su mayoría provenían del ámbito privado; las acciones estatales fueron escasas. Algunas ONG desarrollaron pequeños proyectos, pero aún no existían mecanismos para controlar la calidad ni se conocía suficientemente cuál era el impacto de este tipo de cocinas. En el 2006, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la ONG Winrock International realizaron un seminario sobre polución doméstica por fogones abiertos. Entre los participantes, provenientes de los sectores públicos y privados, estuvo EnDev-GIZ, que puso a disposición una tecnología limpia y eficiente como la CM. Entre el 2007 y el 2008, EnDev GIZ ejecutó un proyecto piloto en Arequipa, en alianza con el Gobierno Regional.

El tema del acceso a la energía doméstica ingresó en la agenda pública en el 2008, cuando la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) solicitó a EnDev-GIZ la masificación de las CM y, conjuntamente con el Programa de Apoyo a los Más Pobres-Juntos, y con la ayuda de la OPS-OMS, se inició la difusión de las CM en las regiones de La Libertad y Apurímac. Paralelamente, desde la sociedad civil, el Instituto Trabajo y Familia (ITYF), a través de su programa Sembrando, anunció en los medios la instalación de 10 000 CM por año, lo cual contribuyó a la visibilización del tema.

Un hecho destacable se produjo a inicios del 2009: la alianza establecida entre la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) de la PCM, Juntos, la OPS-OMS, ITYF-Sembrando y EnDev lanzó la campaña «Medio millón de cocinas mejoradas. Por un Perú sin humo», que se desarrolló hasta diciembre del 2011. Sobre la base de esta alianza interinstitucional se adscribieron a la iniciativa entidades públicas clave de nivel nacional y algunas autoridades regionales. Desde el ámbito privado se sumaron empresas, universidades, organizaciones no gubernamentales y entidades de cooperación internacional.

Las condiciones del contexto en dicho periodo impulsaron la temática de manera significativa. La intensa movilización de instituciones clave y su fuerte compromiso con el tema permitieron alcanzar una mayor especialización y calidad, y de este modo se lograron importantes resultados en políticas públicas, aseguramiento de la calidad y gestión del conocimiento.

Estos resultados tuvieron impacto en los ámbitos regional e internacional, y el Perú se incorporó en las redes de intercambio y discusión técnica y científica sobre la problemática de la energía para cocinar. En el 2013 se creó el Grupo Temático Energía para Cocinar, conformado por 16 instituciones vinculadas al tema y cuyo objetivo era favorecer el desarrollo de conocimiento, con especial atención en dos ejes: calidad y adopción.<sup>1</sup> Como resultado, en el país se ha mantenido la visibilidad de la temática en el entorno público. En noviembre del 2014, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM), en representación del Perú, presentó en la Cumbre sobre el Futuro de las Cocinas Limpias —organizado por la Global Alliance for Clean Cookstoves (GACC)— los compromisos referidos a la sustitución de cocinas tradicionales por cocinas de GLP y de leña.

Entre el 2009 y el 2014, como resultado de la suma de esfuerzos provenientes de los ámbitos público y privado, se produjeron en el Perú avances destacables como la instalación de cerca de 300 000 CM certificadas, el 65% con financiamiento público; una tercera parte del total fueron valorizadas en el mercado de carbono por la demostrada reducción de emisiones. Como se observa con claridad, después de décadas de esfuerzos aislados con avances difusos, se logró un mayor impacto cuando se establecieron coaliciones y plataformas de trabajo. Sin embargo, tanto en las políticas públicas como en los procesos operativos de la implementación de las CM siguen existiendo pendientes y desafíos que atender.

De acuerdo con las proyecciones nacionales dadas por el MINEM, aunque el acceso al GLP se ampliará, en los siguientes años se proseguirá con la masificación de cocinas de leña. Por ello, se requiere continuar haciendo incidencia para garantizar la aplicación efectiva de las normas aprobadas, y formular y aprobar las nuevas normas que sean necesarias. Además, se necesita hacer realidad los retos que han surgido de la positiva experiencia desarrollada, tales como proponer un sistema de indicadores unificado que monitoree los impactos de las instituciones ejecutoras, generar un mecanismo de regulación para la operación y mantenimiento de las CM, desarrollar nuevas formas de financiamiento alternativas a las subvenciones, y fortalecer la oferta de proveedores de partes de CM e instaladores.

La actual problemática y la evolución de la respuesta plantean la necesidad de seguir un proceso de incidencia más sistemático y consolidado respecto a las lecciones aprendidas de la experiencia. En este marco, se debe fortalecer e incrementar la participación comprometida y resolutive de las instituciones del Estado pertinentes, que deben coordinar de manera inclusiva con las entidades aliadas del ámbito privado para lograr una respuesta de política pública específica al más alto nivel, que cuente con el respaldo de una amplia base social y con un sólido sustento científico y técnico.

---

<sup>1</sup> Véase <[www.cocinasmejoradasperu.org.pe](http://www.cocinasmejoradasperu.org.pe)>.







A group of people are gathered in a meeting room. In the foreground, a man with grey hair and glasses, wearing a dark suit, is pointing at a document on a table. Behind him, several women are looking at the document. One woman in the center is wearing a black top and a red necklace. Another woman to the right is wearing a blue shirt and a dark jacket. In the background, there are more people and a sign that says "SALIDA" (Exit) in reverse. The room has large windows and a blue tablecloth in the background.

## 2. Consideraciones conceptuales básicas



## 2.1 Energía doméstica para cocinar

La energía para cocinar es un tipo de energía doméstica que se utiliza específicamente para desarrollar los diferentes procesos de cocción de alimentos y el hervido de agua. Las familias pobres de zonas rurales sin acceso a energía moderna para cocinar utilizan fogones y cocinas tradicionales, y como combustible emplean la biomasa (restos de plantas, estiércol de animales, leña).

La quema de este tipo de combustible en aparatos tradicionales genera contaminación al interior de las viviendas, pues el humo negro perjudica seriamente la salud de las familias e influye en el cambio climático. Estos efectos pueden reducirse si se reemplazan fogones y cocinas tradicionales por las CM certificadas, que disminuyen significativamente tanto el humo como los daños a la salud y al ambiente.

En esta guía, cuando se hace referencia a la *energía limpia para cocinar* se está hablando de aquella energía cuyo proceso de producción, al quemar la biomasa, no contamina el ambiente externo ni el interior de las viviendas; de esta manera se reducen, o incluso se eliminan, las consecuencias nocivas en el medioambiente y sobre todo en la salud de las personas más vulnerables de las familias pobres rurales: las mujeres y los niños y niñas. La energía limpia para cocinar se obtiene reemplazando las cocinas o fogones tradicionales por tecnología certificada, como las CM certificadas por la institución pertinente en el Perú, el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO).

## 2.2 Incidencia política

En este documento, el término *incidencia política* hace referencia al proceso deliberado y sistemático que comprende un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en quienes toman decisiones políticas. Para ello, se formulan y presentan propuestas que brinden soluciones efectivas a los problemas de la ciudadanía, con el fin de lograr en el ámbito público cambios específicos que beneficien a amplios sectores de la población, o a los sectores específicamente involucrados en el proceso.

La incidencia es importante para las siguientes acciones:

- Elaborar propuestas de políticas, frente a la ausencia de estas, en temas o asuntos específicos, públicos y socialmente relevantes.
- Actuar sobre políticas existentes para eliminarlas cuando afectan intereses de determinados sectores o para hacerlas efectivas ante su incumplimiento sistemático.
- Sensibilizar y educar a los hacedores de políticas, y a quienes las implementan y las ponen en práctica.
- Aportar en la construcción de estructuras para la toma de decisiones, a fin de que sean más participativas y transparentes, y sobre las cuales sea posible exigir rendición de cuentas.



## 2.3 Políticas públicas

Por *política* se entiende la lucha por el poder. El poder es la esencia de la política, y existen diferentes concepciones sobre este (In Went 2009). Una de ellas es la *autoritaria*, que lo define como la capacidad de imponer la propia voluntad; es el instrumento de dominio para imponer los intereses y la voluntad de unos sobre otros. La concepción *democrática* del poder, opuesta a la anterior, es la que se asume en esta guía. Desde esta perspectiva, el *poder* se define como la capacidad de actuar de manera concertada; está constituido por la voluntad de una comunidad cuyos actores sociales cooperan entre sí y actúan colectivamente. En su sentido ético, el poder es la búsqueda del bien común. En un sistema democrático, los políticos son los representantes elegidos por los ciudadanos y servidores públicos.

Una manera de definir las *políticas públicas* consiste en señalar que se ocupan de la acción pública, del aspecto programático de la acción gubernamental. Pero así se estaría identificando erróneamente lo público con lo estatal. Aquí se comprende más ampliamente este concepto, entendiendo como *política pública* al conjunto integrado de acciones referidas a un propósito público democráticamente definido e implementado con la participación del Estado, la sociedad civil y el sector privado (Lahera Parada 2002).

La gestión de *políticas públicas* es un conjunto de procesos dinámicos de ensayo-error, conflicto y negociación, en los que intervienen múltiples actores sociales, los cuales pueden y deben incidir en todo el ciclo de la política. Las fases de la gestión son cinco: formulación, presupuesto, ejecución, monitoreo y evaluación.

Un *plan de incidencia política* es un instrumento estratégico y una guía para la acción, una organización y un ordenamiento del proceso de trabajo que se quiere llevar a cabo para promover cambios en las políticas públicas deficientes o que presentan problemas, o para lograr la formulación y aprobación de nuevas políticas.

## 2.4 Incidencia política para favorecer el entorno

Para EnDev, el entorno, desde una mirada sistémica, se refiere a las condiciones estructurales que permiten interrelacionar los diferentes sistemas para favorecer, en este caso, el acceso a la energía limpia para cocinar en poblaciones de zonas rurales.

El entorno está compuesto por dos elementos. El primero es el *ámbito público institucional (Estado)*. Es el ente regulador, que promueve los marcos legales, las regulaciones técnicas, las políticas, los financiamientos (subsidio o subvención), así como la implementación de programas y proyectos para la masificación de tecnologías. Los actores son las instituciones públicas nacionales y subnacionales.

El segundo es el *ámbito privado*, que robustece a los sistemas de suministro energético, a los sistemas domésticos y al ámbito público institucional brindando asistencia técnica para el fortalecimiento de programas y proyectos, promoviendo mecanismos de financiamiento para el acceso a la tecnología, desarrollando capacidades, invirtiendo recursos, etcétera. Los actores son la cooperación internacional, las ONG, la sociedad civil, las empresas privadas, las aceleradoras de negocio y las instituciones microfinancieras.

# CLIMATE CHANGE CONFERENCE COP 20 | CMP 10







### **3. Abordaje de la dinámica de incidencia en políticas públicas**



Para explicar la dinámica de incidencia política en el acceso a la energía limpia para cocinar se toma como base el modelo sistémico, al que se incorpora el enfoque de género y el rol de los actores.

El sistema planteado comprende cuatro subsistemas: a) el *macrosistema*, en el que se formulan las políticas; b) el *mesosistema*, en el que se implementan las políticas; c) el *microsistema*, en el que se implementa la tecnología; y d) el *individual*, en el que las personas usan la tecnología.

En este modelo se consideran también dos *componentes*: la *cadena de actores* y el *tipo de acción*. Cada uno de estos componentes actúa en uno de los subsistemas; los subsistemas y la cadena de actores se desplazan, a su vez, en tres niveles: nacional, regional y local.

Sobre la base de sus experiencias, el proyecto EnDev reconoce la importancia de incorporar el *enfoque de género* en los proyectos de cocinas mejoradas, pues se ha constatado la existencia de desigualdades de género en el sector energético. Por ello, sugiere que en todo el ciclo del proyecto se consideren indicadores de género (EnDev GIZ 2012). Asimismo, en esta guía se propone transversalizar el enfoque de género en los cuatro subsistemas mencionados.

### 3.1 Subsistemas

El *macrosistema* es el campo de acción de las más altas autoridades del país. Ahí se realiza incidencia, abogacía y posicionamiento en la agenda pública nacional.

En este nivel se aprueban las leyes y los decretos obtenidos, que en este caso deben incluir explícitamente la *consideración de intereses y necesidades de mujeres y hombres* en el acceso y manejo de la energía doméstica, así como la participación equitativa de ambos en la toma de decisiones referente a los siguientes aspectos: sistemas de suministro de energía y sistemas domésticos de uso de la energía, formas de financiamiento, desarrollo de capacidades y gestión de los proyectos de cocinas mejoradas.

En el *mesosistema* se generan normas, reglamentos y mecanismos que facilitan la implementación de las leyes (nivel nacional). Actúan los ministerios de Economía y Finanzas; Energía y Minas; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Ambiente y Salud. Asimismo, programas sociales como Juntos, Haku Wiñay y Qali Warma, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; y entidades públicas descentralizadas como SENCICO y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). Asimismo, los gobiernos regionales y locales, instituciones de la sociedad civil y empresas que se ocupan de la inversión e implementación en proyectos con CM certificadas (niveles regional y local). El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables vela por el cumplimiento de los indicadores de género y energía respectivos del Plan Nacional de Igualdad de Género (PLANIG) en el espacio descentralizado, mientras que las ONG y organizaciones sociales de base de mujeres de los niveles regional y local hacen incidencia en las decisiones sobre proyectos y financiamiento tanto de los gobiernos regionales y locales como de las empresas.

En el *microsistema* intervienen las organizaciones sociales, líderes comunitarios, instaladores y proveedores de CM, escuelas, iglesias y familias organizadas; ahí se organizan y desarrollan capacidades locales en el buen uso de cocinas dirigidas a empresas de CM e instaladores (*niveles regional y local*). Las *organizaciones comunitarias de mujeres y las lideresas comunitarias* hacen vigilancia de la participación

equitativa de varones y mujeres en el diseño y la ejecución de los proyectos, así como en el desarrollo de capacidades.

Y finalmente, el *subsistema individual*, con los usuarios y usuarias en cuyas comunidades se producen los cambios de prácticas para la adopción de nueva tecnología (*nivel local*). Ahí los proyectos tienen que impulsar *prácticas equitativas de género en las familias* para lograr los cambios de prácticas referentes al uso de las CM.

### 3.2 Cadena de actores y tipo de acción

Los *actores sociales* son todas las instituciones, programas, organizaciones, grupos, familias o personas (varones y mujeres) involucrados en los procesos de incorporación del acceso de la energía doméstica en la agenda pública, con la finalidad de lograr el escalamiento y la sostenibilidad de las cocinas mejoradas, aportando así a la mejora de la calidad de vida de las personas más pobres y a la construcción del desarrollo humano sostenible (Proyecto EnDev-GIZ 2008).

Los diferentes actores sociales, según sea el caso, se desenvuelven en los ámbitos público institucional y privado, en los subsistemas macro, meso, micro e individual, y en los niveles nacional, regional y local.

#### Cadena de actores y acciones en el tema de energía doméstica para cocinar

##### En el macrosistema:

La PCM y el Congreso de la República posicionan los temas en la agenda pública nacional, y formulan y aprueban leyes y decretos (nivel nacional).

##### En el mesosistema:

- Los ministerios de Economía y Finanzas; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Energía y Minas; Salud; Ambiente; Mujer y Poblaciones Vulnerables. Programas sociales y entidades gubernamentales descentralizadas. Se generan normas, reglamentos y mecanismos que facilitan la implementación de la política pública (nivel nacional).
- Los gobiernos regionales y locales se ocupan de la inversión e implementación en proyectos con cocinas mejoradas certificadas (nivel subnacional). Se encargan de buscar los recursos económicos que permitan subvencionar la instalación de cocinas mejoradas sea a través del presupuesto participativo, o de proyectos de inversión pública o desarrollo. Los gobiernos regionales y locales promueven y facilitan la masificación de las cocinas mejoradas, fortalecen las alianzas y lideran las instancias multisectoriales que se crean con los diversos sectores de la localidad. Además, mediante dispositivos en su nivel aseguran la gestión y la sostenibilidad del proceso. En este nivel están considerados los siguientes espacios:
  - *Establecimiento de salud*: Se encarga de promover el cambio de comportamiento de las usuarias de las cocinas mejoradas mediante el programa Familias y Viviendas Saludables. Además, apoya el proceso de supervisión del uso de las cocinas.
  - *Instituciones académicas*: Universidades o institutos tecnológicos a los cuales se puede transferir la tecnología.
  - *Instituciones educativas*: Mediante sus contenidos curriculares elevan la conciencia en el uso de energías limpias, el cuidado del ambiente y la salud.
  - *Empresas*: Desde su línea de responsabilidad social se pueden constituir en aliadas para el desarrollo local.
  - *ONG*: Implementan proyectos de desarrollo social relacionados con las cocinas mejoradas (nivel regional).

### En el microsistema:

Intervienen las organizaciones sociales, incluidas las organizaciones de mujeres, líderes y lideresas comunitarios, instaladores y proveedores de CM, escuelas, iglesias y familias organizadas. Ahí se organizan y desarrollan capacidades locales en el buen uso de cocinas dirigidas a empresas de CM e instaladores.

- *Las organizaciones de base:* Están integradas por miembros de la comunidad (varones y mujeres) que promueven el desarrollo personal, familiar y social de su distrito. Se impulsará la participación equitativa de varones y mujeres.
- *Los proveedores:* Son las personas (varones y mujeres) de la localidad que cuentan con la logística e insumos necesarios para fabricar chimeneas, rejillas y cámaras de combustión de las CM. Se impulsará la participación de las mujeres en estas iniciativas, así como su acceso a créditos que les permitan formar emprendimientos para la fabricación de partes de las CM.
- *Los instaladores o constructores de cocinas mejoradas:* Son personas (varones y mujeres) seleccionadas por la comunidad para recibir capacitación y aprender a construir CM. Transfieren la tecnología de las cocinas mejoradas y son actores fundamentales en su masificación. Se incentivará la participación equitativa de varones y mujeres en el desarrollo de capacidades y la construcción de cocinas.
- *Las promotoras:* Pueden ser mujeres líderes de los programas sociales, promotoras de salud y/o dirigentes mujeres de la comunidad que son capacitadas en el uso de las CM. Se encargan de dar información sobre las cocinas a las familias beneficiarias, así como de motivar a otras familias a adquirir las cocinas. A la vez, se ocupan de supervisar su uso correcto.

### En el subsistema individual:

Son los usuarios y usuarias en cuyas comunidades se producen los cambios de prácticas para la adopción de nueva tecnología (*nivel regional*).

- *Las familias:* Son las que utilizan las cocinas y por tanto aportan en la generación de un ambiente saludable no solo para su propia vivienda, sino para toda la comunidad. Se impulsarán las relaciones equitativas de género en la adopción de las nuevas tecnologías.

A su vez, en la *cadena de actores* se impulsa la formación de *alianzas estratégicas*, que se definen como la unión de varios actores sociales que cooperan entre sí, asumen responsabilidades compartidas y disponen de sus recursos en torno a un mismo objetivo, que por lo general consiste en resolver un problema común.

Las alianzas se establecen en situaciones específicas, en contextos determinados cultural y socialmente. Se producen porque a través de estas se obtienen beneficios mutuos que han sido concertados. En esa dirección, una característica de los procesos de incidencia es la multisectorialidad, que es la actuación conjunta de actores provenientes de distintos sectores que han pactado una alianza para la gestión, planificación, negociación y concertación con el fin de poner en marcha un proyecto común (EnDev-GIZ 2008).

En un plan de incidencia, es fundamental identificar a aquellos actores que pueden influir en que ocurran cambios en el nivel de políticas públicas; ellos se denominan *audiencias*, y existen las primarias y las secundarias.

- *Audiencias primarias:* Están constituidas por las personas con autoridad directa para hacer cambios en las políticas públicas, como son los ministros, congresistas, presidentes regionales y alcaldes.
- *Audiencias secundarias:* Están conformadas por personas que influyen en las decisiones de las audiencias primarias: los miembros de la cooperación internacional y de las ONG especializadas en la temática de la incidencia, los consejeros regionales, los regidores.





# BIENVENIDOS

Organizadores



Del 16 al 18 de junio

Lima - Perú

## 4. Pasos y estrategias para elaborar el plan para el proceso de incidencia<sup>2</sup>



Carlos Cabezudo  
Asesor Nacional  
Cocinas Mejoradas EnDev GIZ



Paola Saldivias  
Encargada de la Unidad de Estudios y Evaluación  
Proyectos CEDESOL

El plan para el proceso de incidencia se organiza en una secuencia de cinco pasos que se ilustrarán con ejemplos tomados principalmente de casos como la «Campaña nacional medio millón de cocinas mejoradas. Por un Perú sin humo», desplegada a nivel nacional. También se utilizarán las experiencias en red desarrolladas a nivel nacional y regional.

#### 4.1 Primer paso: análisis y priorización del problema objeto de la incidencia política

Al iniciar un plan de incidencia, la primera tarea consiste en identificar, analizar y priorizar el problema objeto de la incidencia. Al analizarlo, es importante establecer si cumple las siguientes condiciones:

- Es relevante para la comunidad.
- Tiene relación con las políticas públicas.
- Se puede solucionar mediante cambios en las políticas públicas.
- Se van a fortalecer instituciones y organizaciones.
- Va a aglutinar el apoyo de instituciones nacionales e internacionales.
- Se modificarán relaciones de poder en el contexto político.

En la tabla 1 se presenta el análisis del problema de la contaminación intradomiciliaria en la población más pobre del país, para lo cual se sigue una secuencia de interrogantes de análisis que permite arribar a una conclusión sobre el estado del problema planteado.

**Tabla 1**  
Análisis del problema (año 2008)

<b>¿Cuál es el problema?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La contaminación intradomiciliaria por quema de combustible de biomasa para cocinar en fogones y cocinas tradicionales, ineficientes y contaminantes.</li> <li>• Es un problema de salud pública reconocido por la OMS, pero no constituye una prioridad en la agenda nacional de políticas públicas.</li> </ul>
<b>¿A quiénes afecta y dónde?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A la tercera parte de la población peruana, habitante de las áreas rurales y pobres de la sierra, principalmente mujeres y niños.</li> <li>• El Censo de Hogares del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del 2007 estableció que más de dos millones de familias pobres usaban biomasa para cocinar.</li> </ul>
<b>¿Existe suficiente evidencia, estadísticas, experiencia?</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios en las zonas altoandinas del Perú (2004-2007) demostraron que la quema de biomasa en las cocinas afecta seriamente la salud de mujeres y niños. Es un factor causal de las infecciones respiratorias agudas por contaminación intradomiciliaria.</li> <li>• Hay experiencias de EnDev-GIZ con el Gobierno Regional de Arequipa y Juntos, en asociación con la OPS, en Apurímac y La Libertad.</li> <li>• La ONG ITYF, a través del programa Sembrando, ha iniciado la instalación de 10 000 cocinas mejoradas por año.</li> </ul>

<sup>2</sup> Se utilizará parcialmente la secuencia de pasos del plan de incidencia presentado en In Went (2009).

¿Qué programas e iniciativas públicas de apoyo existen?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas sociales de lucha contra la pobreza.</li> <li>• Estrategia Nacional Crecer.</li> </ul>
¿Existen políticas públicas sobre el problema?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existen políticas públicas específicas para responder a un problema social extendido con altos costos sociales.</li> <li>• Tampoco existen mecanismos para articular los esfuerzos públicos y asegurar la calidad de las tecnologías para cocinar.</li> </ul>

Como muestra la tabla 1, en el 2008 en el país no había una respuesta pública ante el problema de la contaminación intradomiciliaria en las familias más pobres. No obstante, se presentaban condiciones favorables para trazar la respuesta, como se verá en el siguiente paso.

## 4.2 Segundo paso: definición de la propuesta del plan de incidencia política

La *propuesta* del plan expresa cuál es el propósito del proceso de incidencia política por desarrollar para solucionar el problema identificado y analizado. Los contenidos de la propuesta son los siguientes: análisis del problema, identificación de las audiencias primaria y secundaria, definición de los objetivos que darán respuesta al problema y justificación de las acciones por desarrollar.

**Tabla 2**  
Definición de una propuesta del plan de incidencia (año 2009)  
Caso: Campaña «Por un Perú sin humo»

¿Cuál es el problema sobre el que se quiere incidir?	La contaminación intradomiciliaria por quema de combustible de biomasa para cocinar en fogones o cocinas tradicionales, que genera un problema de salud pública reconocido por la OMS, pero que no constituye una prioridad en la agenda nacional de políticas públicas. Según el INEI, en el Perú afecta a la tercera parte de la población más vulnerable.
¿Quiénes son las autoridades con poder de decisión para aprobar o efectuar cambios en las políticas públicas? (audiencia primaria)	La CIAS de la PCM, que articula las acciones de los diferentes ministerios públicos y el Congreso de la República como decisores clave sobre las políticas para la superación de la contaminación intradomiciliaria y factores asociados.



<p><b>¿Quiénes son los actores que pueden influir en los decisores de la audiencia primaria? (audiencia secundaria)</b></p>	<p>Hay que señalar que en el 2011 se desactivó la CIAS y la PCM quedó como el decisor principal para políticas sociales.</p> <p>El programa Juntos, la OPS-OMS y la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), mediante el proyecto EnDev, y el ITYF, con el programa Sembrando, que conformaron el núcleo coordinador de la campaña «Por un Perú sin humo».</p> <p>Se adscribieron a la campaña los ministerios de Economía y Finanzas; Energía y Minas; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Salud; Ambiente; y Mujer. Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONG, gobiernos regionales y gobiernos locales, y la Universidad Peruana Cayetano Heredia (UPCH) constituyeron una plataforma interinstitucional para la implementación de la campaña.</p>
<p><b>¿Qué debe hacerse para solucionar el problema?</b>  <b>¿Hacia dónde se orientará el cambio de la situación problemática inicial? (objetivos)</b></p>	<p>El núcleo impulsor-coordinador propuso el lanzamiento de la campaña «Medio millón de cocinas mejoradas. Por un Perú sin humo», con el propósito de mejorar la calidad de vida de las familias peruanas que viven en pobreza y pobreza extrema, mediante la masificación del uso de cocinas mejoradas certificadas.</p> <p>Objetivos estratégicos:</p> <p><b>OE 1:</b> Ofrecer un marco político que facilite la inclusión y el fortalecimiento de iniciativas y alianzas para la masificación de las CM certificadas.</p> <p><b>OE 2:</b> Facilitar la coordinación, el intercambio de experiencias y la asistencia técnica en tecnología, estrategias, gestión, logística, procesos, modelos de intervención y monitoreo</p> <p><b>OE 3:</b> Asegurar la calidad y el buen uso de las CM certificadas.</p>
<p><b>¿Por qué se necesita el cambio, a quiénes va a beneficiar y cómo? (justificación)</b></p>	<p>La contaminación intradomiciliaria afecta a una proporción significativa de la población peruana más pobre y vulnerable, lo que ocasiona un grave impacto en la salud, el ambiente y la economía. Esta situación exige una política específica y prioritaria por parte del alto nivel del Estado peruano.</p> <p>Los beneficiarios directos son las familias pobres rurales de la sierra que cocinan con biomasa en fogones tradicionales, en cuyos hogares —definidos mediante la base de datos del Programa Nacional Juntos— se instalarán cocinas mejoradas certificadas. Estas familias participarán en programas de desarrollo de capacidades para adaptarse a nuevas prácticas tecnológicas limpias de preparación de alimentos.</p> <p>Los beneficiarios indirectos serán los ministerios e instancias del Estado, los gobiernos regionales y locales, las empresas y las organizaciones sociales de los niveles regional y local, que se fortalecerán mediante las alianzas público-privadas, la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades e intercambio de experiencias internacional y nacional.</p>

### 4.3 Tercer paso: análisis del mapa del poder

El análisis de poder consiste en la identificación y el estudio de los distintos actores involucrados, directa e indirectamente, en un proceso de incidencia política. Se debe establecer la posición de cada uno de ellos en el proceso y definir estrategias específicas para actuar frente a ellos.

**Organizadores:** Son las personas, grupos u organizaciones que se encargan de llevar a cabo un plan de incidencia. Su labor consiste en concebir la iniciativa, diseñar la propuesta, e implementar y ejecutar la campaña.

**Blanco:** Es la persona o grupo de personas que, por su posición, cuentan con el poder de responder las demandas y resolver el problema implicado en el plan de incidencia. Es en el blanco en quien se deben concentrar los principales esfuerzos de la incidencia.

**Aliados:** Son personas, grupos u organizaciones que respaldan los objetivos de la incidencia propuesta.

**Opositores:** Son personas, grupos u organizaciones contrarios a los objetivos de la propuesta de incidencia.

**Indecisos:** Son actores que sea por falta de información, de motivación o de interés, carecen de una posición definida sobre el tema en cuestión, pero a los que es estratégico persuadir y convencer.

En la tabla 3, a modo de ejercicio, se realiza el análisis de actores en el caso de la campaña «Por un Perú sin humo».

**Tabla 3**  
Análisis de actores por su posición en el mapa del poder  
Caso: Campaña «Por un Perú sin humo» (2009)

<b>Organizadores</b>	Grupo impulsor o núcleo coordinador: la Secretaría Técnica de CIAS de la PCM —actualmente desactivada—, el Programa Nacional Juntos, el ITYF-Sembrando, la OPS y EnDev-GIZ. La GIZ, a través del proyecto EnDev, ejerció la Secretaría Técnica de este núcleo.
<b>Blanco</b>	La PCM y el Congreso de la República. Los ministros de Economía y Finanzas; Energía y Minas; Medio Ambiente; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Salud; y Mujer. Los miembros de los gobiernos regionales.
<b>Aliados</b>	Autoridades sectoriales y regionales. El PNUD, ONG —ADRA, CARE, Prisma, Cáritas— y la UPCH, empresas como Microsol, Barrick, empresas locales. Organizaciones sociales locales y dirigentes.
<b>Opositores</b>	En el caso analizado, no se identificó a actores opositores a los objetivos de la campaña de incidencia.
<b>Indecisos</b>	La PCM, los ministerios y los gobiernos regionales participantes fueron actores indecisos antes de que se dieran a conocer las evidencias de los estudios sobre la contaminación intradomiciliaria (UPCH) y experiencias exitosas de cocinas mejoradas (EnDev GIZ). A partir del 2008, la PCM asumió una posición definida respecto a solicitar a la GIZ la expansión de su experiencia. Los demás actores mencionados se fueron definiendo y sumando a la campaña. La ciudadanía en general, y las familias rurales pobres de la sierra, podrían ser consideradas como actores indecisos, en tanto no habían sido impactadas aún por la campaña que se toma como ejemplo. Algunas personas se convirtieron en protagonistas, al involucrarse en determinado aspecto del proceso de incidencia.



Es fundamental establecer el espacio donde se desenvuelve la incidencia, que es el espacio público; es decir, aquel al que se puede acceder sin restricciones, y donde es posible la expresión de derechos y de obligaciones. Contiene varias dimensiones —social, cultural y política— en las cuales se desarrolla un conjunto complejo de relaciones entre múltiples actores.

La incidencia en el espacio público permite que los procesos que se producen en el ámbito privado sean conocidos y adquieran legitimidad, y luego pasen a ser públicos, lo cual incentiva la participación ciudadana de múltiples actores sociales.

### EnDev en el espacio público (año 2009)

El proyecto EnDev-GIZ había ganado una experiencia importante en la masificación de cocinas mejoradas junto con el Gobierno Regional de Arequipa, e impulsó un plan de ampliación para las regiones de La Libertad y Apurímac. En alianza con el Programa Nacional Juntos y la OPS, elaboró herramientas para el desarrollo de capacidades de los actores involucrados y encargó a la UPCH un estudio sobre la contaminación intradomiciliaria. Fue entonces que hubo un primer acercamiento al Gobierno peruano: la PCM solicitó a EnDev la expansión de la estrategia de masificación en el nivel nacional.

En este contexto, se sumaron a la alianza estratégica iniciada —EnDev-GIZ, OPS y Juntos— la ONG ITYF, y la Secretaría Técnica de la CIAS, que la PCM designó para tal fin. Se constituyó así el núcleo impulsor de una plataforma interinstitucional que tuvo como hito clave el lanzamiento de la campaña nacional «Medio millón de cocinas mejoradas. Por un Perú sin humo» en junio del 2009, en el marco del Acuerdo de Lima «Hacia la erradicación de la desnutrición infantil en el Perú». Suscribieron un acta de compromiso con la campaña el presidente del Consejo de Ministros, los titulares de Salud y Medio Ambiente, la primera dama y presidenta del ITYF-Sembrando, siete presidentes regionales y cinco vicepresidentes regionales.

El escenario político se fue tornando muy favorable respecto del tema. Desempeñaron un rol destacado las agencias de cooperación internacional —la OPS-OMS y el PNUD—, y participaron como aliados estratégicos varias ONG que trabajan en salud, nutrición y medioambiente, como ADRA, Care, Cáritas y Prisma.

Fuentes: Proyecto En Dev/GIZ (2009 y 2011).

En una iniciativa de incidencia política, el *espacio de decisión* es la instancia específica en la que se toman las determinaciones respecto de la propuesta generada por el grupo impulsor. Este espacio de decisión puede tener una estructura formal o no formal. Cada espacio cuenta con procedimientos establecidos, tiempos propios para la toma de decisiones, y una o varias personas con poder de decisión.

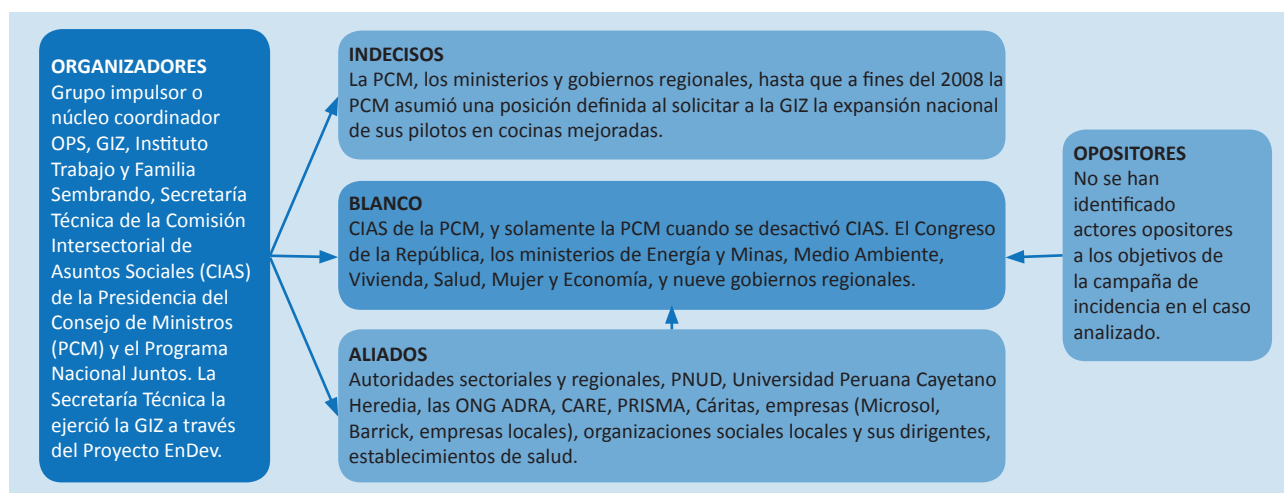
Se deben considerar tres aspectos clave:

- Identificar a la entidad o entidades públicas competentes para abordar el problema priorizado.
- Identificar a los decisores principales de cada entidad.
- Conocer el funcionamiento de las entidades públicas.

Los espacios de decisión se localizan en el macro y el mesosistema, según el modelo sistémico de la dinámica de incidencia; ahí actúan las autoridades y funcionarios/funcionarias de los niveles nacional y regional. A fin de visualizar la correlación de fuerzas entre los actores de los diferentes niveles en el proceso de incidencia, es útil contar con un mapa de poder; esta es una herramienta que representa gráficamente las diferentes posiciones de poder de los principales actores involucrados en la propuesta de incidencia.

El gráfico 1 presenta el mapa de poder siguiendo el ejemplo del caso de la campaña «Por un Perú sin humo», en el cual se evidencia la correlación de fuerzas entre actores.

**Gráfico 1**  
Mapa del poder



A su vez, según la función que cumplen en el plan de actividades del proceso de incidencia política, se puede clasificar a los actores en *decisores* y *ejecutores*, como se ve en la tabla 4.



**Tabla 4**  
**Actores según sus funciones en las actividades del proceso de incidencia (2009-2011)**  
**Caso: Campaña «Por un Perú sin humo»**

	Actores del Estado Decisores	Actores aliados Decisores	Actores del Estado Ejecutores	Actores aliados Ejecutores
<b>Función</b>	PCM, Congreso de la República, Programa Juntos y ministerios de Economía y Finanzas; Energía y Minas; Vivienda, Construcción y Saneamiento; Salud; Ambiente, y Mujer	Cooperación Alemana GIZ a través del proyecto EnDev, ITYF-Sembrando y OPS.	SENCICO; Juntos; Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), que inicialmente formaba parte del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), hoy convertido en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS); Ministerio de Energía y Minas; gobiernos regionales y gobiernos municipales.	Cooperación Alemana GIZ a través del proyecto EnDev, ITYF-Programa Sembrando, OPS y el Programa Conjunto Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición de Naciones Unidas, ADRA, CARE, Cáritas, Prisma, Microsol, Minera Barrick, UPCH, empresas locales, organizaciones sociales, líderes (mujeres y hombres) y familias.
<b>Actividades</b>	Posicionamiento del acceso a la energía doméstica en la agenda país.	Incidencia política. Abogacía.	Evaluación y certificación de cocinas mejoradas.	Formación de instaladores y supervisores.
<b>Niveles de acción</b>	Formulación de políticas, mecanismos y normas que facilitan la implementación de la política. nacional.	Posicionamiento del acceso a la energía doméstica en la agenda país.  Asistencia técnica para la formulación de normas, mecanismos y reglamentos facilitadores de la implementación.  Aseguramiento de la calidad.  Gestión del conocimiento.	Inversión pública en proyectos de cocinas mejoradas.  Sustitución de cocinas tradicionales por mejoradas  Promoción del buen uso de las cocinas mejoradas entre las familias en pobreza y pobreza extrema.	Apoyo a la implementación de cocinas mejoradas.  Participación de las familias en la construcción de cocinas mejoradas.  Promoción, sensibilización y capacitación de familias en el uso de cocinas mejoradas.  Certificación y valorización del carbono usando tecnologías apropiadas.  Investigación de los efectos de los combustibles de biomasa en la salud.
		Nacional.	Nacional, regional y local.	Regional y local.

Una vez identificados los actores en cuanto a su posición en el mapa del poder, así como en lo que se refiere a su función prevista en el plan de actividades del proceso de incidencia, el siguiente paso consiste en plantear las estrategias y el plan de actividades.

## 4.4 Cuarto paso: estrategias y actividades

Este paso representa la parte operativa del plan del proceso de incidencia. En esta etapa se plantean, en primer lugar, las estrategias; y luego, las principales actividades por cada estrategia. Cabe apuntar que las estrategias se entienden como el conjunto de orientaciones y actividades articuladas, programadas y dirigidas al logro de un objetivo determinado.<sup>3</sup>

En las iniciativas de incidencia, las estrategias se diseñan de acuerdo con el tipo de problema, la solución que se busca y el contexto que se enfrenta. Puede haber estrategias adecuadas para cada uno de los pasos del plan del proceso de incidencia, pero también puede ocurrir que algunas estrategias se utilicen en varios pasos o en todos. De la misma forma, se podrían integrar estrategias que resulten complementarias, para potenciar el impacto político y social deseado. No obstante, por cada estrategia propuesta se sugieren varias actividades principales.

Las estrategias que se pueden utilizar en un proceso de incidencia en política pública son las siguientes:

### a. **Promoción y comunicación**

Se basa en mensajes clave y está diseñada para ejercer influencia sobre las conductas voluntarias de un público específico, a fin de lograr los objetivos de la incidencia política.

*Actividades sugeridas:*

- Sensibilización de autoridades y funcionarios.
- Trabajo con medios de comunicación.
- Movilización social.
- Campañas de difusión pública de información y productos de conocimiento publicados por vía electrónica y/o física.
- Creación de páginas web y redes sociales por internet; animación sociocultural en la comunidad.

---

<sup>3</sup> Fundación SES (2004) y presentación en PowerPoint *Experiencia de incidencia del proyecto EnDev*.



### **Caso: Presentación de estudios a autoridades regionales y locales (2013-2014)**

Sobre la base de los resultados de los estudios sobre el nivel de buen uso y mantenimiento de las cocinas mejoradas instaladas en Arequipa, Moquegua, Tacna, Cajamarca y San Martín, EnDev realizó presentaciones ante autoridades regionales y locales, acompañadas por el diseño de una estrategia integral de sostenibilidad. Los estudios fueron realizados por IPSOS Apoyo, por encargo de EnDev.

Las presentaciones en cada una de las regiones se orientaron a persuadir a las autoridades para que respalden la implementación de un piloto que valide las herramientas en la escuela, la familia y la comunidad, como una propuesta de fortalecimiento de prácticas familiares que reforzará la adopción de las CM.

Las autoridades de las cinco regiones aprobaron la propuesta y delegaron en sus gerencias sociales la tarea de involucrar a los sectores Salud y Educación. La validación de las herramientas se realizó mediante un piloto en las cinco regiones. Al término de las experiencias piloto, se presentaron los resultados a las autoridades, se ajustaron las herramientas y se inició su transferencia para, progresivamente, masificarlos.

Fuente: Estudios difundidos en <[www.cocinasmejoradasperu.org.pe](http://www.cocinasmejoradasperu.org.pe)>.

#### **b. Lobby y participación en eventos**

Las acciones de *lobby* están enmarcadas en el derecho de asociación y de solicitud a las autoridades, y se orientan directamente a las instancias de toma de decisión del aparato estatal. Es una manera de informar a quienes toman decisiones, de posicionar las expectativas institucionales u organizacionales, y de manifestar demandas en los lugares clave donde terminan de elaborarse las decisiones públicas y en todos sus niveles: municipal, provincial, nacional y regional. Se trata de establecer relaciones con las audiencias primarias y secundarias.

*Actividades sugeridas:*

- Participación en reuniones técnicas y sociales.
- Foros y talleres.
- Comunicaciones telefónicas y electrónicas.
- Presentación de propuestas de políticas.

#### **Caso: Proceso de implementación de la Norma Técnica de Cocinas Mejoradas (2009)**

El desarrollo de la Norma Técnica de Cocinas Mejoradas se inició en junio del 2009, con la elaboración del documento base que sustenta las condiciones técnicas que debería cumplir la cocina para ser considerada «mejorada».

Se formó un grupo de trabajo con representantes de entidades públicas y privadas especializadas en el tema: los ministerios de Vivienda, Construcción y Saneamiento; Energía y Minas; y Ambiente. Estuvieron también la OPS-OMS, la GTZ, los colegios de Arquitectos e Ingenieros, el SENCICO la UPCH, la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y el ITYF-Sembrando. Sobre la base de los aportes del grupo y el resultado de los debates se elaboró el Proyecto Normativo, que fue aprobado por cada entidad el 14 de agosto del 2009. La norma se promulgó mediante el D. S. 015-2009-Vivienda del 15 de agosto de ese año.

Desde su aprobación, la Norma Técnica de Cocinas Mejoradas fue incluida en la temática de los eventos de difusión de normas del sector Vivienda, Construcción y Saneamiento a nivel nacional. Estos eventos fueron organizados en Ayacucho, Apurímac, Tacna y Ucayali, con la asistencia de funcionarios de los gobiernos regionales y locales, profesionales, técnicos y público ligado al sector. Asimismo, en el distrito limeño de Villa El Salvador se realizó el Taller Demostrativo de Construcción de Cocina Mejorada, dirigido a funcionarios de los gobiernos de La Libertad, Apurímac y Ayacucho, así como de las municipalidades provinciales de Lima.

Fuente: Folleto del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento producido en el marco de la campaña «Por un Perú sin humo».

**c. Formación de alianzas estratégicas, redes y coaliciones interinstitucionales público-privadas**

Se trata de constituir un colectivo de actores y organizaciones cuya fuerza y capacidad se vean fortalecidas por la alianza. Para la construcción de democracia, son importantes la interacción, el diálogo, la cooperación y la acción conjunta e inclusiva de instituciones del Estado y del sector privado en los ámbitos nacional, regional y local.

*Actividades sugeridas:*

- Firma de acuerdos y compromisos.
- Formación de grupos con un fin específico: mesas, redes, plataformas, etcétera.

**Caso: Grupo temático de Energía para CM  
(2013 a la fecha)**

Con el propósito de compartir información, experiencia y herramientas que generen conocimiento referido al acceso sostenible a la energía para cocinar en poblaciones rurales, EnDev promovió la conformación de un grupo temático. Se adscribieron 16 entidades públicas y privadas interesadas en formar parte de una iniciativa de respaldo técnico a la visibilización de la temática y la posibilidad de movilizar recursos.

El grupo cuenta con una Secretaría Técnica Colegiada integrada por una institución pública (el Ministerio de Energía y Minas), una institución de la sociedad civil (Prisma) y una de la cooperación técnica internacional (GIZ).

Fuente: Sitio web del Grupo Temático Energía Para Cocinar  
<[www.cocinasmejoradas.org.pe](http://www.cocinasmejoradas.org.pe)>.



**d. Gestión del conocimiento**

Se refiere a la producción científica y académica de conocimientos (evidencias), pero también a aquellos generados por los actores sociales mediante la experiencia.

*Actividades sugeridas:*

- Sistematizaciones, estudios, memorias de eventos.
- Eventos de intercambio de experiencias y evidencias.
- Asesoría y asistencia técnica.
- Publicaciones.
- Desarrollo de capacidades de los actores de la incidencia.

**Caso: Estudio sobre la vida útil de las partes de las cocinas mejoradas (2014)**

En respuesta a la preocupación sobre la vida útil de las cocinas mejoradas, el proyecto EnDev realizó dos estudios: el primero, sobre la duración de las partes de las cocinas mejoradas; y el segundo, referido a la proyección de reemplazos de componentes deteriorados en cocinas instaladas en 15 regiones del país, y que están registradas en el mapa de intervenciones del Grupo Temático en Energía para Cocinar. Hasta diciembre del 2014, en el país se han instalado aproximadamente 300 000 cocinas mejoradas.

Los resultados de los estudios han sido socializados y difundidos en diferentes espacios como el Simposio de Energías Renovables para el Desarrollo del País en Piura. Además, fueron presentados al programa Cocina Perú del Ministerio de Energía y Minas, y al FONCODES-MIDIS, entidades con la mayor inversión pública en la instalación de cocinas mejoradas en el país.

Con los resultados de los estudios, EnDev llama la atención de los actores que tienen la competencia para identificar y proponer los mecanismos por los cuales se haga posible, en las comunidades más alejadas el recambio de partes de las cocinas mejoradas instaladas en el país, además de promover el despliegue de una campaña comunicacional que facilite dicha tarea.

Fuente: Estudio difundido en <[www.cocinasmejoradas.org.pe](http://www.cocinasmejoradas.org.pe)>.

#### e. **Gestión de eventos**

Los espacios como encuentros, jornadas, seminarios o foros, en los que se reúnen personas, instituciones y/u organizaciones, son importantes para incentivar la reflexión y producir análisis sobre una temática, difundir una problemática, posicionar a las organizaciones que los convocan y desarrollar el capital social —conocimiento mutuo y confianza— en un campo específico de trabajo. Asimismo, para difundir, compartir y comparar evidencias científicas relevantes acerca del tema de incidencia e intercambiar metodologías de intervención y estrategias de trabajo que han demostrado ser exitosas. Los eventos pueden tener carácter nacional o internacional. Estos últimos amplían las perspectivas de la incidencia sobre un tema cuando logran posicionarlo en el espacio del debate científico, tecnológico y/o político internacional.

*Actividades sugeridas:*

- Eventos de alto impacto.
- Eventos descentralizados en regiones.
- Seminarios y foros internacionales.

#### **Caso: Seminario Latinoamericano de Cocinas-Estufas Limpias (2014)**

La Global Alliance for Clean Cookstoves (GACC) congrega a más de 400 instituciones alrededor del mundo comprometidas con la meta de 20 millones de estufas limpias para el 2020. Cada dos años, la GACC organiza un importante foro internacional. En el último, realizado en Kenia, el grupo de países latinoamericanos llegó a la conclusión de que sus esfuerzos, tanto en el nivel de la implementación de iniciativas como en el académico-científico, eran invisibilizados; lo mismo sucedía con las oportunidades de cooperación internacional para la región.

Ante dicha situación, y debido a la magnitud de la problemática en América Latina, representantes de la Universidad Autónoma de México, de la Universidad Nacional San Andrés de Bolivia, de Helps Internacional en Guatemala y de EnDev/GIZ en representación del Grupo Temático para Cocinar, del Perú, establecieron un Comité Técnico que dialogó con la GACC y logró su auspicio en la organización del Seminario Latinoamericano de Cocinas-Estufas Limpias: Promoviendo la Adopción y el Uso Sostenido en Gran Escala, que se realizó en junio del 2014 en Lima. Asistieron cerca de 180 participantes de 11 países de Latinoamérica y de 3 países invitados: Estados Unidos y 2 de Europa.

En el seminario se presentaron importantes avances de programas nacionales e investigaciones. Una de las conclusiones del evento fue que es inaplazable que los Gobiernos trabajen mucho más en el establecimiento de políticas públicas para la masificación de cocinas limpias, con programas de carácter integral que consideren la matriz energética de cada país. Como resultado del seminario, se cuenta con un informe que ha sido publicado en el sitio web de la GACC y las diferentes plataformas virtuales de los países de la región. Asimismo, el Comité Técnico ha promovido la organización de la Red Latinoamericana de Cocinas-Estufas Limpias y ha puesto a disposición un blog como herramienta para el intercambio de información de los países de la región.

Fuente: Informe del Seminario Latinoamericano de Cocinas-Estufas Limpias: Promoviendo la Adopción y el Uso Sostenido en Gran Escala, <[www.cocinasmejoradaspeu.org.pe](http://www.cocinasmejoradaspeu.org.pe)>.

**f. Transversalización del enfoque de género**

El enfoque de género se debe incorporar en todos los pasos del plan del proceso de incidencia. Es imprescindible considerar las necesidades de energía doméstica de mujeres y hombres, con una participación equitativa de ambos en el acceso y manejo de la energía doméstica, la toma de decisiones sobre sistemas de suministro de energía y los sistemas domésticos de uso de la energía, las formas de financiamiento, el desarrollo de capacidades y la gestión de los proyectos de cocinas mejoradas. Además, se debe impulsar las prácticas igualitarias entre mujeres y hombres en la familia para el uso y mantenimiento de las cocinas mejoradas

*Actividades sugeridas:*

- Elaboración de un diagnóstico de género para el análisis del problema.
- Construcción del mapa del poder con participación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, ONG con trabajo en género, lideresas y organizaciones sociales de mujeres.
- Preparación de un diagnóstico de género para planes de desarrollo de capacidades y diseños de proyectos.
- Investigaciones y documentos sobre roles y relaciones de género en las familias rurales pobres, y prácticas familiares de preparación de alimentos.
- Programas comunitarios socioculturales que impulsen la igualdad de género en el uso de cocinas mejoradas.

**Caso: La mujer y su inserción en la cadena de valor de las cocinas mejoradas (2014)**

Una de las primeras instituciones públicas en cumplir con el mandato de la política del país de insertar a las mujeres en los diversos procesos fue el proyecto Nina, del Ministerio de Energía y Minas. Entre los años 2009 al 2011, Nina recibió el encargo de masificar cocinas de leña en diversas regiones del país. EnDev desarrolló un plan de capacitación para Nina acorde con sus necesidades. Se capacitó a 759 personas como supervisores de campo e instaladores; el 40% fueron mujeres.

EnDev ha continuado fortaleciendo los emprendimientos en cocinas mejoradas en las diversas regiones. En el 2014, seleccionó a 11 mujeres emprendedoras de Apurímac, Arequipa, Cajamarca, Junín y San Martín, que se encontraron en la ciudad de Tarapoto en el taller de validación de la *Guía de negocios, empoderamiento y liderazgo*. El taller fue auspiciado por GACC y The Visionaria Network, y organizado por EnDev-GIZ. Esta conjunción de esfuerzos se basó en la premisa de que el involucramiento de las mujeres a lo largo de la cadena de valor de las cocinas limpias hará la diferencia y contribuirá a alcanzar el impacto esperado.

Fuente: EnDev GIZ (2012). Disponible en [www.cocinasmejoradasperu.gob.pe](http://www.cocinasmejoradasperu.gob.pe).



A continuación se presenta, mediante un ejemplo breve, el esquema del plan de actividades de la incidencia organizado por objetivo, estrategia, actividades, responsables y metas.

**Tabla 4**  
Ejemplo del plan de actividades y estrategias  
Caso: Campaña «Por un Perú sin humo» (Objetivo 1 de la propuesta de incidencia, 2009-2011)

<b>Objetivo general:</b> Mejorar la calidad de vida de las familias peruanas que viven en pobreza y pobreza extrema masificando el uso de cocinas mejoradas certificadas.			
<b>Objetivo específico 1:</b> Ofrecer un marco político que facilite la inclusión y el fortalecimiento de iniciativas y alianzas de instituciones públicas, privadas y de la cooperación internacional para la masificación de las cocinas mejoradas certificadas.			
Estrategias	Actividades	Responsables	Metas-resultados
Formación de alianzas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Firma de compromisos</li> <li>Formación del Grupo Impulsor</li> <li>Formación de la plataforma interinstitucional</li> </ul>	Grupo Impulsor	Acta de compromiso suscrita por ministros de Estado y presidentes regionales.
Promoción y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Movilización social</li> <li>Visibilidad en medios</li> <li>Eventos descentralizados</li> <li>Publicación de fichas institucionales</li> </ul>	Grupo Impulsor	Lanzamiento de la campaña a nivel nacional y regional. Web de cocinas con cocinómetro medida que facilita el conteo de instalación de CM. Publicación de folletos de entidades públicas con compromisos de los sectores.
Lobby	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reuniones técnicas de difusión de evidencias</li> <li>Presentación de propuestas de políticas</li> <li>Reuniones con autoridades sectoriales y regionales</li> </ul>	Grupo Impulsor	Decreto Supremo 015- 2009, Norma técnica de CM y Decreto de Urgencia 069-2009 que autoriza la inversión pública en CM.
Gestión del conocimiento y eventos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Búsqueda de datos e información estadística</li> <li>Identificación de evidencias para sustentar políticas</li> </ul>	Grupo Impulsor	Reuniones y talleres de intercambio de experiencias. Foro Mundial por el Aire Limpio con la GACC (2011), con representación de 41 países.

## 4.5 Quinto paso: monitoreo y evaluación

El monitoreo y la evaluación constituyen un sistema de mecanismos, acciones e indicadores elaborados, en este caso, para hacer el seguimiento de un proceso de incidencia y poder medir sus resultados en momentos clave del proceso. Se observan y registran todos los acontecimientos para comparar entre lo previsto y lo cumplido, y documentar la experiencia desarrollada.

Los instrumentos clave son los indicadores, definidos como «las medidas que permiten profundizar el conocimiento de una variable determinada en una realidad concreta» (In Went 2009).

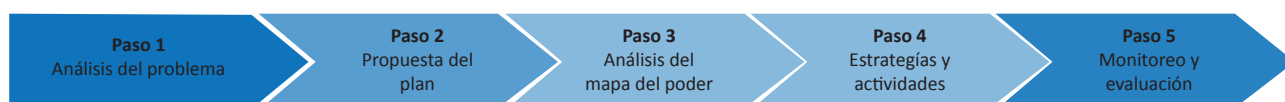
Por ejemplo, se podría utilizar la siguiente tabla de indicadores para monitorear el proceso de la incidencia y evaluar sus impactos:

**Tabla 5**  
Indicadores de monitoreo y evaluación de la incidencia

Monitoreo de procesos (subsistemas, actores, niveles)		Evaluación de impactos (subsistemas, actores, niveles)	
Asunto	Indicador	Asunto	Indicador
Avances en la inserción del tema en la agenda pública	Número de veces que se ha tratado el tema en el Congreso de la República y en la PCM. Número de eventos especializados. Número de apariciones del tema en los medios de comunicación.	Resultados obtenidos.	Número y tipo de efectos y cambios en el acceso a la energía doméstica.  Razones de la ausencia de cambios.
Apropiación de la propuesta por los diversos actores	Porcentaje de participación por tipo de actor en eventos, acciones de respaldo, etcétera.	Institucionalización del acceso a la energía doméstica.	Normas y mecanismos institucionales logrados.
Pertinencia de actores del mapa del poder	Número y tipo de nuevos actores relevantes incluidos en el mapa. Número y tipo de actores salientes del mapa. Porcentaje de empoderamiento de las organizaciones sociales de base locales y las familias.	Empoderamiento de las organizaciones sociales locales.	Número de proyectos de inversión en CM aprobados por los gobiernos regionales y locales. Número de pequeñas empresas y emprendimientos en CM activos.

Con el quinto paso se ha completado la secuencia de los pasos del plan de incidencia que se presenta en el gráfico 2.

**Gráfico 2**  
Plan de incidencia







## 5. Recomendaciones

En el Perú hay todavía 2 millones de hogares en los que se utiliza biomasa para cocer los alimentos en fogones y cocinas tradicionales. Si bien las políticas del Estado han priorizado la diseminación del GLP, se proseguirá entregando cocinas de leña a la población rural más alejada, que no tiene acceso al GLP. Por ello, es necesario considerar que se requieren acciones concertadas con todos los actores involucrados. En esa medida, se realizan las siguientes recomendaciones:

1. Dada la multiplicidad de aspectos asociados al tema de las cocinas mejoradas, la incidencia debe orientarse hacia el logro de una política pública transversal a los programas y proyectos de lucha contra la pobreza, superación de la desnutrición, mitigación del cambio climático, mejoramiento de la vivienda y empleabilidad de las mujeres rurales pobres.
2. En todos los niveles, se debe seguir involucrando a los múltiples actores del Estado y el sector privado — desde el macrosistema de las políticas nacionales hasta el microsistema donde actúan las comunidades y las familias— para asegurar una mayor cobertura e impacto en las poblaciones excluidas y vulnerables aún no beneficiadas por las cocinas limpias y eficientes.
3. En línea con la anterior recomendación, se necesita que en los procesos de incidencia en acceso a energía limpia para cocinar se incluyan los temas que contribuyen a construir la sostenibilidad de las cocinas mejoradas, como pueden ser el desarrollo de mecanismos que permitan implementar un sistema regulado de operación y mantenimiento para cocinas mejoradas, para asegurar y prolongar la vida útil de las cocinas.
4. En tanto que el impacto y la sostenibilidad de las cocinas mejoradas depende en gran medida de la adopción de estas, se recomienda que las intervenciones y proyectos a escala para la implementación de cocinas desplieguen estrategias comunicacionales también a escala, para asegurar el cambio deseado en la población.
5. Es relevante que en todos los pasos de un plan de incidencia el enfoque de género sea transversal, a fin de que desde el análisis del problema se consideren las desigualdades de género en cuanto a necesidades, acceso y toma de decisiones sobre la energía limpia para cocinar.
6. Como parte del paso referente al monitoreo y la evaluación del plan de incidencia, se debería lograr la articulación de indicadores que permitan mostrar los progresos e impactos de las instituciones que implementan cocinas mejoradas en el país.
7. La estrategia de gestión del conocimiento ha demostrado ser un eje clave de la incidencia para sustentar mediante evidencias tanto las políticas como las inversiones en cocinas mejoradas, y el mejoramiento de las intervenciones aún no validadas. Se requiere publicar, intercambiar y difundir los productos de conocimiento ya generado, y continuar impulsando su producción nacional.

Asimismo, hay que promover la inserción del Perú en redes académicas y científicas internacionales en el tema de energías limpias, lo cual, a su vez, facilitará mantener posicionada la temática a nivel del país.





## Bibliografía



**Fundación SES**

- 2004 «Las organizaciones de sociedad civil y la incidencia en políticas educativas en América Latina». Cap.I. *El proceso de incidencia en políticas públicas destinadas a la educación*. Buenos Aires: SES.
- 2004 *El proceso de incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: SES.

**In Went**

- 2009 *Incidencia política para la gobernabilidad democrática local*. Lima: In Went.

**Lahera Parada, Eugenio**

- 2002 *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.

**Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**

- 2011 *Informe del Foro Mundial por el Aire Limpio*. Lima: PCM.

**Proyecto Energía, Desarrollo y Vida-GIZ**

- 2014 *Informe del taller de Avances y Perspectivas del Grupo Temático*. Lima: EnDev-GIZ.
- 2012 *Género y cocinas mejoradas*. Lima: EnDev-GIZ.
- 2011 *Informe ejecutivo de campaña*. Lima: EnDev-GIZ.
- 2009 *Documento de trabajo de la campaña nacional «Medio millón de cocinas mejoradas»*. Lima: EnDev-GIZ.
- 2008 *Guía de alianzas estratégicas y trabajo multisectorial*. Lima: EnDev-GIZ.

**Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción (SENCICO)**

- 2001 *La experiencia de SENCICO como instancia oficial para la certificación de cocinas mejoradas en Perú*. Documento interno. Lima: SENCICO.

**Castro, A, R. Grinell, M. Gorrity, O. Masera y A. Moreno**

- 2014 *Informe del Seminario Latinoamericano de Cocinas-Estufas Limpias. Cocinas mejoradas que brindan una alternativa viable para la región*. Lima: EnDev-GIZ.

## **Proyecto Energía, Desarrollo y Vida**

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Pasaje Bernardo Alcedo 150, piso 4  
San Isidro, Lima 27  
T 0051 1 442 1999/0051 1 442 1997  
F 0051 1 442 2010  
I <http://www.endevperu.org>

