



ACEG

Asociación
Acción por el Clima &
Ecosistemas Globales

Perspectiva: Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional como instrumentos de credibilidad y motores de transformación institucional

Tabla de contenido

Resumen	1
1. Introducción	2
2. Dimensiones de la credibilidad de las NDCs	2
2.1 Ambición	2
2.2 Transparencia	3
2.3 Financiamiento	3
2.4 Equidad	3
3. NDCs como catalizadores del cambio institucional	4
3.1 Difusión de políticas e isomorfismo	4
3.2 Transparencia y brechas de legitimidad	4
3.3 Estratificación institucional	4
4. Integración teórica	5
5. Conclusión	5
Referencias	6

Resumen

Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDCs, por sus siglas en inglés) bajo el Acuerdo de París han evolucionado de ser compromisos diplomáticos a convertirse en instrumentos que ponen a prueba y moldean la credibilidad de la gobernanza climática nacional. Este documento consolida aportes de la literatura sobre gobernanza climática para argumentar que las NDCs son simultáneamente herramientas de diagnóstico de la fortaleza institucional y catalizadores de transformación en la gobernanza. La credibilidad se determina por la ambición, la transparencia, el financiamiento y la equidad, mientras que el cambio institucional es impulsado por procesos de difusión de políticas, isomorfismo y estratificación. En conjunto, estas dinámicas revelan que las NDCs no son meros compromisos simbólicos, sino mecanismos centrales mediante los cuales los Estados integran la acción climática en sus sistemas de gobernanza, movilizan recursos y construyen legitimidad. A medida que el Balance Global intensifica la presión sobre los países, la capacidad de producir NDCs transparentes, listas para financiamiento y socialmente legítimas determinará qué naciones emergen como líderes creíbles en la gobernanza climática.

1. Introducción

El Acuerdo de París marcó un cambio decisivo en la gobernanza climática global al institucionalizar una arquitectura de abajo hacia arriba centrada en las NDCs. A diferencia de marcos anteriores que dependían de metas impuestas desde arriba, el sistema de París otorga a los Estados la facultad de definir sus propias contribuciones, equilibrando así la soberanía con la responsabilidad colectiva (Keohane & Victor, 2016). Este diseño refleja un reconocimiento pragmático de la diversidad política y de las capacidades nacionales variables, al tiempo que incorpora la expectativa de una ambición progresiva en el tiempo. En este sentido, las NDCs no son documentos estáticos, sino instrumentos en evolución destinados a cerrar la brecha entre compromisos e implementación. Desde una perspectiva teórica, las NDCs encarnan la tensión entre gobernanza simbólica y sustantiva. Por un lado, funcionan como señales diplomáticas de intención, proyectando ambición y alineando posiciones nacionales con normas internacionales. Por otro, cada vez más actúan como herramientas diagnósticas que revelan la fortaleza de las instituciones domésticas, los sistemas financieros y la legitimidad política (Rogelj et al., 2016; Höhne et al., 2020). La credibilidad de las NDCs depende así no solo de la ambición de sus metas, sino también de la solidez de los sistemas de gobernanza que las sustentan. Este doble papel sitúa a las NDCs en la intersección de la cooperación internacional y el cambio institucional doméstico. La evolución de las NDCs también refleja dinámicas más amplias de transformación institucional. El acto de preparar y presentar NDCs obliga a los gobiernos a coordinarse entre ministerios, involucrar a actores sociales e integrar consideraciones climáticas en la planificación del desarrollo (Roeser et al., 2019). Estos procesos resuenan con teorías de difusión de políticas e isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983), dado que los Estados adoptan prácticas de gobernanza similares dentro de marcos internacionales compartidos. Sin embargo, la profundidad desigual de estos cambios subraya la heterogeneidad de la gobernanza climática, con algunos países integrando las NDCs en la planificación a largo plazo mientras otros las tratan como artefactos aislados. Finalmente, el creciente énfasis en la credibilidad resalta la naturaleza multidimensional de las NDCs. La ambición, la transparencia, el financiamiento y la equidad interactúan para determinar si las NDCs funcionan como compromisos genuinos o permanecen como gestos simbólicos. Al mismo tiempo, procesos de estratificación institucional y complejidad de regímenes ilustran cómo las NDCs catalizan cambios incrementales pero transformadores en las arquitecturas de gobernanza (Mahoney & Thelen, 2010). En conjunto, estas dinámicas sugieren que las NDCs están evolucionando hacia instrumentos centrales de la gobernanza climática: tanto poniendo a prueba la credibilidad de los compromisos nacionales como impulsando la innovación institucional.

2. Dimensiones de la credibilidad de las NDCs

2.1 Ambición

La ambición es la piedra angular de la credibilidad de las NDCs. Sin metas ambiciosas, el objetivo colectivo del Acuerdo de París de limitar el calentamiento a 1.5°C no puede alcanzarse. Sin embargo, la ambición por sí sola es insuficiente; debe estar acompañada de rutas creíbles de implementación. Los primeros análisis revelaron que incluso la plena implementación de las NDCs iniciales quedaría corta para mantener el calentamiento muy por debajo de 2°C (Rogelj et al., 2016). Esta brecha de ambición subraya la necesidad de sistemas domésticos más sólidos que integren las NDCs en leyes, presupuestos e instituciones (Höhne et al., 2020). La ambición funciona, así como señal de intención y prueba de capacidad institucional. Además, debe ser dinámica, evolucionando en respuesta a actualizaciones científicas, avances tecnológicos y cambios en las economías políticas (UNEP, 2024). La ambición también interactúa con la equidad y el financiamiento. Se alienta a los países a elevar su ambición, pero sin una distribución equitativa de cargas y financiamiento predecible, la ambición corre el riesgo de ser políticamente

insostenible (Springer Nature, 2025). Por lo tanto, la ambición debe entenderse como un constructo multidimensional, que requiere integración en sistemas de gobernanza capaces de entregar resultados manteniendo la legitimidad.

2.2 Transparencia

La transparencia es esencial para transformar la ambición en credibilidad. Sin líneas de base, indicadores y metodologías de contabilidad estandarizadas, el progreso no puede medirse de manera confiable (Jeffery et al., 2018). Las ambigüedades en la contabilidad del uso de la tierra socavan aún más la confianza, ya que las elecciones metodológicas pueden ocultar si las reducciones de emisiones son reales (Fyson & Jeffery, 2019). El Marco de Transparencia Reforzado (ETF) busca abordar estos desafíos, pero las limitaciones de capacidad en muchos países en desarrollo ponen de relieve debilidades estructurales en los sistemas de datos (Pauw et al., 2018; Weikmans et al., 2019). La transparencia funciona, así como requisito técnico y determinante político de legitimidad. También desempeña un papel en la confianza internacional. Los países que no proporcionan datos claros y verificables corren el riesgo de socavar la credibilidad colectiva, erosionar la reciprocidad y debilitar los ciclos de ambición (Holz et al., 2018). Alinear los sistemas nacionales de monitoreo con el ETF es esencial para transformar las NDCs en instrumentos confiables de rendición de cuentas.

2.3 Financiamiento

El financiamiento constituye otro pilar de la credibilidad. Muchos países en desarrollo condicionan sus NDCs a un financiamiento climático predecible y accesible, reflejando la realidad de que la ambición no puede implementarse sin recursos. Sin embargo, las brechas persistentes entre promesas y desembolsos socavan la confianza (Pickering et al., 2015). Requisitos fiduciarios complejos limitan aún más el acceso a fondos (Schalatek & Bird, 2020). Las NDCs deben evolucionar hacia documentos listos para financiamiento, con medidas costeadas, carteras de inversión y alineación con sistemas nacionales de gestión financiera. El financiamiento funciona, así como habilitador de la ambición y determinante de la equidad. El financiamiento también interactúa con la transparencia. Los países con sistemas de datos sólidos están mejor posicionados para acceder a financiamiento, ya que los donantes demandan cada vez más resultados medibles (Pauw & Klein, 2020). La credibilidad de las NDCs depende por tanto de la capacidad de demostrar tanto- ambición como preparación financiera.

2.4 Equidad

La equidad moldea tanto la legitimidad doméstica como la confianza internacional. Evaluaciones basadas en la equidad revelan que muchas promesas no están alineadas con una trayectoria de 1.5°C (Robiou du Pont & Meinshausen, 2018). La percepción de injusticia erosiona la disposición a aumentar la ambición, socavando la reciprocidad y el cumplimiento (Holz et al., 2018). Integrar principios de transición justa, evaluaciones de impacto distributivo y medidas de protección social fortalece tanto la credibilidad como la legitimidad. La equidad funciona, así como principio normativo y determinante práctico de la durabilidad política. La equidad también interactúa con la ambición y el financiamiento. Los países son más propensos a elevar su ambición cuando perciben que otros contribuyen de manera justa y cuando el financiamiento se distribuye equitativamente (Springer Nature, 2025). La equidad sustenta, por tanto, la durabilidad política de la arquitectura de abajo hacia arriba del Acuerdo de París.

Tabla 1: Dimensiones de credibilidad: Ambición, Transparencia, Financiamiento, Equidad

Dimensión	Descripción	Impacto
Ambición	Metas ambiciosas, trayectorias evolutivas	Eleva los estándares de acción climática global
Transparencia	Líneas base, sistemas de datos, confianza	Permite monitoreo, genera confianza, desbloquea financiamiento
Financiamiento	Finanzas climáticas predecibles y accesibles	Apoya inversiones en mitigación/adaptación
Equidad	Equidad, transición justa, legitimidad	Garantiza inclusión social y legitimidad

Fuente: ACEG, 2026

3. NDCs como catalizadores del cambio institucional

3.1 Difusión de políticas e isomorfismo

Las NDCs ejemplifican procesos de difusión de políticas e isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983). Los gobiernos adoptan prácticas similares mediante presiones coercitivas (marcos internacionales), tendencias miméticas (adopción de modelos), influencias normativas (redes de expertos) y dinámicas competitivas (evitar pérdida reputacional). Estos procesos explican la convergencia de prácticas de gobernanza, al tiempo que destacan una institucionalización desigual (Roeser et al., 2019). Las NDCs funcionan, así como vehículos de aprendizaje y adaptación institucional, obligando a los gobiernos a adoptar prácticas que se alineen con expectativas internacionales.

La difusión de políticas también interactúa con la ambición y la transparencia. Los países suelen aumentar su ambición o adoptar medidas de transparencia después de observar experiencias positivas en otros lugares (Pauw et al., 2018). Esta dinámica ilustra la relación mutuamente reforzada entre credibilidad y cambio institucional.

3.2 Transparencia y brechas de legitimidad

La ausencia de rigor metodológico en muchas NDCs refleja brechas de legitimidad (Bernstein, 2001). Los requisitos del ETF exponen debilidades estructurales en los sistemas de datos, particularmente en el Sur Global (Jänicke, 2017). La condicionalidad respecto al financiamiento ilustra además dinámicas de dependencia, limitando la implementación independientemente de la ambición (Pauw et al., 2019a). Factores de economía política doméstica —intereses sectoriales, conflictos distributivos e inercia institucional— agravan estos desafíos (Holz et al., 2023). Las NDCs revelan así vulnerabilidades estructurales de los sistemas de gobernanza climática, subrayando la necesidad de fortalecimiento institucional.

Las brechas de transparencia también socavan la equidad. Los países que no proporcionan datos claros corren el riesgo de ser percibidos como “free riders”, erosionando la reciprocidad y debilitando la ambición colectiva (Holz et al., 2018). Abordar estas brechas es esencial tanto para la credibilidad como para la legitimidad.

3.3 Estratificación institucional

Las NDCs también encarnan un potencial de gobernanza transformadora. Cuando se integran en sistemas de planificación y procesos presupuestarios, funcionan como instrumentos estratégicos que alinean la acción climática con prioridades de desarrollo (Pauw & Klein, 2020). Esto refleja teorías de estratificación institucional (Mahoney &

Thelen, 2010), mediante las cuales cambios incrementales reconfiguran arquitecturas de gobernanza con el tiempo. Los países que invierten en transparencia, sistemas de datos y experiencia técnica están mejor posicionados para acceder a financiamiento y aumentar la ambición. Las NDCs catalizan así dinámicas mutuamente reforzadas de fortalecimiento institucional y credibilidad global.

La estratificación institucional también interactúa con la equidad. Los países que integran principios de transición justa en las NDCs fortalecen la legitimidad doméstica, asegurando que la acción climática no agrave la desigualdad (Springer Nature, 2025). Este proceso muestra cómo las NDCs pueden evolucionar de compromisos simbólicos a motores de transformación institucional, integrando la acción climática en el tejido de los sistemas de gobernanza. Con el tiempo, la estratificación produce efectos acumulativos, reconfigurando gradualmente las arquitecturas de gobernanza y aumentando la resiliencia frente a choques políticos y económicos.

Finalmente, la estratificación institucional subraya la importancia de la inclusividad. Integrar las NDCs en los sistemas de gobernanza requiere la participación de diversos actores, incluyendo sociedad civil, sector privado y comunidades marginadas. Los procesos inclusivos no solo fortalecen la legitimidad, sino que también mejoran la efectividad de la implementación al garantizar que las políticas reflejen necesidades y perspectivas diversas (Holz et al., 2023). De esta manera, las NDCs pueden catalizar tanto innovación institucional como transformación social.

4. Integración teórica

El doble marco de las NDCs como instrumentos de credibilidad y motores de transformación institucional resalta su papel en evolución dentro de la gobernanza climática global. El concepto de “complejos de regímenes” de Keohane y Victor (2016) sitúa a las NDCs dentro de instituciones fragmentadas pero interconectadas, mientras que teorías de legitimidad y reciprocidad explican cómo la credibilidad moldea el cumplimiento y los ciclos de ambición (Holz et al., 2018). Al mismo tiempo, teorías de cambio institucional —difusión, isomorfismo y estratificación— ilustran cómo las NDCs catalizan cambios incrementales pero transformadores en las arquitecturas de gobernanza (DiMaggio & Powell, 1983; Mahoney & Thelen, 2010).

Esta integración teórica subraya la naturaleza multidimensional de las NDCs. Son simultáneamente instrumentos diagnósticos que revelan la fortaleza de los sistemas de gobernanza y catalizadores de innovación institucional. Las dimensiones de credibilidad —ambición, transparencia, financiamiento y equidad— determinan si las NDCs funcionan como compromisos genuinos o permanecen como gestos simbólicos. Las dinámicas institucionales —difusión, isomorfismo y estratificación— explican cómo las NDCs reconfiguran los sistemas de gobernanza con el tiempo. En conjunto, estas perspectivas destacan el papel central de las NDCs en cerrar la brecha entre compromisos y progreso.

Además, la integración de credibilidad y cambio institucional resalta la relación mutuamente reforzada entre gobernanza doméstica y cooperación internacional. Los países que fortalecen sus instituciones están mejor posicionados para aumentar la ambición y acceder a financiamiento, mientras que NDCs creíbles mejoran la confianza y la reciprocidad en las negociaciones internacionales. Esta dinámica ilustra cómo las NDCs funcionan tanto como instrumentos de gobernanza nacional como mecanismos de cooperación global, encarnando el paso de la ambición discursiva a la acción climática operacionalizada.

5. Conclusión

Las NDCs ya no son meras señales diplomáticas de intención. Son instrumentos diagnósticos que revelan la fortaleza de los sistemas de gobernanza nacional y catalizadores de transformación institucional. Una NDC creíble es medible, financiable y justa, integrada en instituciones capaces de coordinar y aprender. A medida que el Balance Global

intensifica la presión sobre los países, la capacidad de producir NDCs transparentes, listas para financiamiento y socialmente legítimas determinará qué naciones emergen como líderes creíbles en la gobernanza climática. En última instancia, las NDCs encarnan el paso de la ambición discursiva a la acción climática operacionalizada, cerrando la brecha entre compromisos y progreso. Su evolución demuestra que la gobernanza climática no se trata solo de establecer metas, sino de construir instituciones capaces de cumplirlas. Al integrar ambición, transparencia, financiamiento y equidad en los sistemas de gobernanza, y al catalizar el cambio institucional mediante difusión, isomorfismo y estratificación, las NDCs pueden transformar compromisos climáticos en rutas creíbles de acción. De esta manera, las NDCs representan tanto una prueba de credibilidad nacional como un motor de transformación global.

Referencias

- Bernstein, S. (2001). *The compromise of liberal environmentalism*. Columbia University Press.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality. *American Sociological Review*, 48(2), 147–160.
- Fyson, C. L., & Jeffery, M. L. (2019). Ambiguity in the land sector under the Paris Agreement. *Nature Climate Change*, 9(10), 813–818. <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0604-2>
- Höhne, N., den Elzen, M., Rogelj, J., Metz, B., Fransen, T., Fekete, H., ... Meinshausen, M. (2020). Emissions: World has four times the work or one third of the time. *Nature*, 579(7797), 25–28. <https://doi.org/10.1038/d41586-020-00571-x>
- Höhne, N., den Elzen, M., Fekete, H., & Jeffery, L. (2020). Governance and implementation of nationally determined contributions under the Paris Agreement. *Climate Policy*, 20(4), 425–438. <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1623164>
- Holz, C., Kartha, S., & Athanasiou, T. (2018). Fairness in the Paris Agreement's bottom-up architecture. *Nature Climate Change*, 8(11), 1020–1023. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0188-3>
- Holz, C., et al. (2023). Political economy of NDC implementation. *Climate Policy*.
- Jänicke, M. (2017). The multi-level system of global climate governance—Analytical framework and policy implications. *Environmental Policy and Governance*, 27(2), 108–121.
- Jeffery, M. L., Cortés, A., & Fyson, C. L. (2018). Measuring progress on climate adaptation and mitigation. *Nature Climate Change*, 8(5), 444–449. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0155-5>
- Keohane, R., & Victor, D. (2016). Cooperation and discord in global climate policy. *Nature Climate Change*, 6, 570–575.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Pauw, P., et al. (2018). Transparency of NDCs. *Climate Policy*, 18(7), 849–862.
- Pauw, P., et al. (2019a). Conditionality in NDCs. *Climate Policy*, 19(3), 322–334.
- Pauw, P., & Klein, R. (2020). NDCs as governance instruments. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 11(3).
- Pickering, J., Jotzo, F., & Wood, P. (2015). Acting on climate finance pledges: Interactions between politics and institutions. *Global Environmental Politics*, 15(4), 1–25. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00315
- Robiou du Pont, Y., & Meinshausen, M. (2018). Warming assessment of the bottom-up Paris Agreement emissions pledges. *Nature Communications*, 9, 4810. <https://doi.org/10.1038/s41467-018-07223-9>
- Rogelj, J., den Elzen, M., Höhne, N., Fransen, T., Fekete, H., Winkler, H., ... Meinshausen, M. (2016). Paris Agreement climate proposals need a boost to keep warming well below 2 °C. *Nature*, 534(7609), 631–639. <https://doi.org/10.1038/nature18307>
- Roeser, F., et al. (2019). Institutional effects of NDC preparation. *Climate Policy*, 19(4), 485–497.
- Schalatek, L., & Bird, N. (2020). Climate finance fundamentals series. *Climate Funds Update*.
- Springer Nature. (2025). Fairness and ambition in nationally determined contributions. *Springer Nature Climate Policy Series*.
- United Nations Environment Programme. (2024). Emissions gap report 2024. UNEP.

<https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2024>

– Weikmans, R., et al. (2019). Transparency in the Paris Agreement. *Climate Policy*, 19(7), 872–882.

– World Resources Institute. (2025). Enhancing NDC implementation: Strategies for credible and ambitious climate action.