

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Manuel Glave

La relación entre conservación de recursos naturales, calidad ambiental y desarrollo rural ha estado en el centro de los debates de las últimas reuniones bienales del SEPIA. Luego de un análisis de la evolución tecnológica en los Andes para identificar los factores condicionantes para su desarrollo (Marticorena 1992), se resaltaron las tendencias resultantes del impacto de la intensificación de la agricultura andina sobre el uso del suelo, agua, pastos y recursos genéticos (Mayer 1994). Por último, se hizo un balance de las potencialidades y límites para el desarrollo rural en distintas zonas agroecológicas del país (Tapia 1997). En todos los casos se intentó construir un marco conceptual para interpretar las relaciones entre ecología, economía y sociedad alrededor del aprovechamiento del espacio físico y social andino.

Continuando con este esfuerzo analítico y en la búsqueda por hacer operativo el concepto de la sostenibilidad, en esta oportunidad se presenta un balance de las políticas públicas dirigidas hacia esa sostenibilidad del desarrollo rural. Este ensayo se centra en una valoración crítica de las políticas públicas, en particular las relacionadas directamente con la gestión ambiental, pero sin descuidar las políticas ambientales sectoriales. Los otros trabajos presentados en esta reunión bienal en relación con el tema del desarrollo rural sostenible complementan este balance de

políticas identificando las condiciones, en el nivel local y en el regional, que facilitan o limitan el éxito en la puesta en marcha de procesos e intervenciones de desarrollo rural.

Este ensayo se divide en tres partes. La primera establece el marco de análisis para aproximarse a un balance de las políticas públicas en términos de las distintas dimensiones de la sostenibilidad del desarrollo rural. La segunda es propiamente la revisión de las principales políticas públicas orientadas a promover el desarrollo rural sostenible, y en ella se identifican tanto restricciones como potencialidades. Y la tercera es una breve reflexión a partir de algunas experiencias regionales o temáticas que ilustran las posibilidades para poner en marcha un proceso de desarrollo rural sostenible en el Perú.

MARCO DE ANÁLISIS

Sin ingresar a una discusión conceptual acerca de los alcances de la “sostenibilidad” del desarrollo rural, en este ensayo se considera que, desde la perspectiva de las políticas públicas, esta dimensión del desarrollo rural requiere de una adecuada definición e integración de políticas sectoriales, aunada a una efectiva descentralización administrativa y el ejercicio de mecanismos permanentes de participación ciudadana, de tal manera que se logre hacer compatibles los objetivos de crecimiento económico con la conservación de los recursos naturales, la calidad ambiental y la equidad social. Más allá de lo discursivo y consensual de estas consideraciones, lo importante de esta propuesta es que se aleja de una tradición académica que asocia la sostenibilidad casi exclusivamente con el «manejo» sostenible de determinado recurso y/o ecosistema natural. Para aproximarse a un balance de la gestión pública en estas dimensiones de la sostenibilidad es necesario identificar cuáles son los escenarios institucionales donde se definen las políticas públicas ambientales y su integración con el conjunto de políticas macroeconómicas y sectoriales. En ese sentido, el punto de partida de este balance será una discusión del impacto de la denominada Agenda o Programa 21 en la formu-

lación de políticas públicas en el Perú. A partir de ello se establecerá el ámbito y alcance del presente balance.

La Agenda 21 y las políticas públicas

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992, conocida como la Cumbre de la Tierra, culminó con un plan de acción global para el desarrollo sostenible suscrito por más de 150 países. Si bien es cierto que dicho plan de acción, denominado simplemente Agenda 21 en virtud de que se trata de sentar las bases para que el conjunto de naciones pueda alcanzar el desarrollo sostenible durante el siglo XXI, no es un instrumento obligatorio, es indudable que está jugando un importante papel en el diseño de políticas ambientales y en la integración de éstas dentro de una estrategia integral de desarrollo¹. La Agenda 21 es un plan dinámico y, fundamentalmente, multisectorial. Sus 40 capítulos, agrupados en cuatro secciones, abarcan el conjunto de ámbitos de acción de las políticas públicas para promover el desarrollo sostenible de las naciones.

La continuidad y consolidación del proceso impulsado por la CNUMAD depende, entre otros, del compromiso y la participación no sólo de los gobiernos sino del conjunto de actores de la sociedad civil y de una dinámica social y política alrededor de los acuerdos emanados de la Cumbre, en especial de la Agenda o Programa 21. La formulación, aprobación y suscripción conjunta de varios documentos durante y a partir de la Cumbre ha

1. Basta con recordar los procesos de revisión de avances en el cumplimiento de los compromisos y metas de los diversos convenios suscritos durante la CNUMAD. Este proceso de revisión, denominado 'Río+5', culminó con una sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se discutió el Informe del Grupo de Trabajo Intersesional Ad-hoc de la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS) de las Naciones Unidas (ver Naciones Unidas 1997, y Asociación Arariwa y otros 1997).

enfrentado variadas restricciones para su adecuación y ejecución en diferentes contextos sociales, económicos y ambientales. El caso peruano no ha sido la excepción. La experiencia de las Comisiones Nacionales de Biodiversidad y Cambio Climático, la participación peruana en las reuniones de la Cumbre de las Américas, y el seguimiento y evaluación del cumplimiento de estos compromisos, han estado llenos de restricciones institucionales y, más allá de constituir espacios de participación abiertos por el Estado, los productos elaborados en éstos (básicamente Informes Nacionales en diversas conferencias internacionales) no representan un conjunto integral de políticas, ni, mucho menos, recogen los avances metodológicos, institucionales y hasta tecnológicos que se están registrando en el país en los últimos años.

Antes de iniciar el análisis de las políticas públicas es necesario hacer una precisión. En este ensayo se entiende por política pública no sólo las normas y leyes promulgadas por los gobiernos, sino el conjunto de prácticas del aparato estatal, desde el gasto público hasta el ordenamiento institucional real local, regional y nacional, el cual, en la mayoría de los casos, no es consistente con el ordenamiento institucional «escrito» en la norma. Pero es indudable que la norma escrita y el desempeño de los organismos del Estado involucrados en la gestión ambiental representan la principal fuente de información para hacer un balance del impacto de las políticas públicas en términos de la promoción de procesos de desarrollo rural sostenible en el país.

Ahora bien: esta nueva «cultura de diálogo» entre el Estado y la sociedad civil organizada, pregonada a los cuatro vientos en los diversos foros internacionales y que culmina con la puesta en marcha de los acuerdos de la Cumbre de las Américas de Santa Cruz (1996), requiere de un ordenamiento institucional claro y eficiente. En ese sentido, la plena conformación e institucionalización en el país de un Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SINGA) es un objetivo de largo plazo, para el cual el fortalecimiento inmediato de algunas instancias claves

permitirá acelerar el proceso de su puesta en marcha y consolidación.

Sistema Nacional de Gestión Ambiental

El Sistema Nacional de Gestión Ambiental puede ser entendido como el conjunto interrelacionado de herramientas y mecanismos económicos, sociales, culturales y ambientales que se utilizan para hacer operativa la política nacional ambiental a través de la concertación, coordinación y cooperación interinstitucional y sectorial. La implementación del SINGA forma parte de un proceso paulatino de desconcentración y descentralización de la administración ambiental del país de manera integral y participativa. El sistema deberá tener un eje dentro del aparato público (CONAM), mientras que los actores para la puesta en marcha del SINGA son el conjunto de sectores públicos y privados; juegan también un papel importante las unidades ambientales sectoriales y, ahí donde funcionen, las unidades técnicas ambientales municipales. El objetivo general del SINGA es organizar, coordinar, cooperar y concertar interinstitucional e intersectorialmente para el diseño, difusión, divulgación y ejecución de la política nacional ambiental. Además, el sistema de gestión ambiental puede fortalecer y consolidar una nueva cultura del diálogo y la concertación entre el Estado y la sociedad civil.

Sin embargo, en el Perú no existe, en la práctica, un *sistema* de gestión ambiental propiamente dicho, sino, más bien, una práctica -pública y privada- de gestión ambiental carente de reglas de coordinación intersectorial, caracterizada por una gran dispersión jurídica e institucional, y donde no se facilitan procesos participativos de gestión. Más aún: la falta de definición de una política nacional ambiental limita las posibilidades reales de construcción de estas redes de coordinación. Ciertamente, cabe la pregunta sobre si existe la demanda (pública y privada) por el funcionamiento de un sistema, y, más aún, si existe o no el mandato legal para ello. En un reciente encuentro de expertos sobre sistemas de gestión ambiental (como par-

te del proyecto CONAM-BID), Manuel Pulgar Vidal, de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, recordó que en realidad la gente le teme a los «sistemas» en el Perú. Se identificaron más de 22 sistemas funcionando actualmente: el sistema nacional de defensa civil, el sistema nacional de protección del niño y el adolescente, el sistema nacional de registros civiles, el sistema nacional de inteligencia, y se pueden contar hasta 15 sistemas en plena operación y un grupo menor que ya no operan. El ciudadano común, el funcionario público, el empresario, le temen al concepto de sistema en el Perú, porque consideran que la formación de sistemas implica crear un suborganismo y genera mayor burocracia, es decir, incrementa los costos de transacción. Quizá este temor también se explique por una serie de señales negativas que han dado los sistemas en el Perú, desde el famoso Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS) hasta el tristemente fenecido Sistema Nacional de Planificación.

Sin embargo, y a pesar de las restricciones para el funcionamiento de un sistema, es necesario contar con elementos propios de un trabajo sistémico para la gestión ambiental que facilite la integración de políticas y la descentralización. Entre otras posibilidades institucionales se encuentra la de la asignación del CONAM, en su calidad de autoridad ambiental, a la Presidencia del Consejo de Ministros, que es un ente de coordinación. Adicionalmente, se encuentran un conjunto de instrumentos de gestión tales como el ordenamiento ambiental, los patrones de calidad ambiental², criterios generales para los Estudios de Impacto Ambiental, instrumentos de mercado, información ambiental, entre otros, que permitirían, a través de procesos coordinados, poner en marcha una política ambiental de forma sistémica. En ese sentido, las acciones que se están ejecutando como parte del Progra-

2. Existe el mandato para que la "Comisión Técnica Multisectorial" (CTM) convocada por el CONAM elabore un Reglamento Nacional de Parámetros de Calidad Ambiental. En 1998, en el marco del proyecto de fortalecimiento de la gestión ambiental en el Perú que el CONAM está ejecutando en convenio con el BID, se ha diseñado un reglamento acerca de los procedimientos para determinar estos estándares en la región.

ma de Fortalecimiento Institucional Ambiental del BID, en particular el Plan Maestro del Sistema Nacional del Ambiente que está siendo ejecutado por el CONAM, son un paso positivo en esta dirección³

El SEPIA y la investigación ambiental en el Perú

Los debates en las reuniones bienales del SEPIA estuvieron marcados desde un principio por los dilemas tecnológicos de nivel local. La oposición entre una «vía campesina» del desarrollo rural en los Andes basada en la adopción de paquetes tecnológicos modernos para reducir brechas de productividad (Cotlear 1989) y, por otro lado, una alternativa tecnológica agroecológica sustentada en los recursos y conocimientos locales, la cual se ha ido construyendo en diversas expresiones conceptuales y programáticas (desde los orígenes de la CCTA, el desarrollo del PRATEC y la formación del CONDESAN y otras redes nacionales, por citar probablemente los procesos institucionales más interesantes en las últimas décadas), estuvo en el centro de la producción académica durante buena parte de los años 80 e inicios de los 90. De alguna manera, de esta forma se recreaba la vieja discusión entre campesinistas y descampesinistas de los años 60 y 70. Es sólo en las dos últimas reuniones bienales del SEPIA que se incorpora una perspectiva de la sostenibilidad del desarrollo rural, tanto desde el punto de vista social e institucional como desde el tecnológico y ambiental. Este salto cualitativo desde una perspectiva de procesos tecnológicos y desarrollo local hacia una perspectiva mayor no implica dejar de investigar y trabajar por el desarrollo local, a partir de la chacra y pasando por la familia campesina, las

3. En su presentación ante la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso (noviembre de 1996), el entonces primer ministro Pandolfi presentó oficialmente la gestión ambiental del Poder Ejecutivo otorgándole una «visión transectorial», al mismo tiempo que se propuso el establecimiento del SINGA como parte de la Estrategia Ambiental del país.

comunidades y unidades de gestión mayores. Es precisamente eso lo que se busca con los otros trabajos presentados y discutidos en esta reunión bienal del SEPIA,

BALANCE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE

Institucionalidad para la gestión ambiental

En diciembre de 1994 se promulgó la Ley 26410 que crea el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). La norma respondía no sólo a las demandas de sectores especializados nacionales, sino también a los compromisos adquiridos en los convenios internacionales suscritos por el Perú. La creación del CONAM culminó lo que muchos han considerado como un primer período en la readecuación mental, legal y organizativa en materia ambiental en el país, período que tuvo como momento culminante la promulgación del Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales de 1990 (DL 613). La posterior instalación y funcionamiento del CONAM, a pesar de no haberse precisado sus funciones a través de su reglamento, está permitiendo diseñar una política y gestión ambiental de modo más coordinado y eficaz, llevando a la práctica lo que queda vigente del Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales, así como los convenios internacionales suscritos y ratificados por el país.

Sin embargo, el gran dilema de la institucionalidad pública para el diseño y formulación de políticas para el desarrollo rural sostenible es el tema de la integración de políticas. En apariencia, uno de los pocos espacios políticos en los que se ha estado intentando integrar las políticas económicas, sociales y ambientales es el de la Coordinación Intersectorial en Aspectos Sociales (CIAS) en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)⁴. Tal

4. Abugattás (1995) presentó un resumen de los lineamientos básicos de la política social desde 1993, así como otras experiencias de integración de políticas en América Latina.

como ya se mencionó, una de las posibilidades para potenciar la gestión pública ambiental y la efectiva integración de políticas sería la de incorporar al CONAM, como autoridad ambiental, en el seno de esta Coordinación Intersectorial, así como en la de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF).

A fines de 1997 el CONAM aprobó la creación del Marco Estructural para la Gestión Ambiental (MEGA), el cual sería el mecanismo de articulación, integración y complementación de funciones ambientales bajo responsabilidad del CONAM con participación de todos los sectores. El MEGA tiene como objetivos la armonización de las políticas sectoriales con la política nacional del ambiente, la administración de conflictos originados en la superposición de funciones o vacíos de competencia, el fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental del sector público y la concertación con el sector privado y la sociedad civil (ver el Decreto 001-97 del Consejo Directivo del CONAM publicado en su página web).

Entre otros instrumentos de gestión aprobados por el CONAM en los últimos años están el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que estaría siendo observado por el Ejecutivo en la Legislatura 98-99, el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), y la creación de Comisiones Técnicas Multisectoriales de nivel regional (CTMR) en Cusco, Madre de Dios y Piura. Además de estos importantes pasos institucionales, el MEGA permite el diseño de Grupos Técnicos temáticos que sirvan de apoyo a las tareas tanto de la CTM en el nivel central como de las CTMR allí donde se hayan creado.

Políticas sectoriales

En los últimos años, especialmente a partir de 1994, todos los sectores han implementado diversas medidas para definir la normatividad, los estándares técnicos, las disposiciones administrativas, así como la adecuada calificación del personal para el desarrollo de una eficiente gestión ambiental. De acuerdo con los propios funcionarios públicos encargados de las políticas ambientales

sectoriales, el sector que más avances y logros ha tenido es el Ministerio de Energía y Minas⁵. Le siguen, en relativo orden de efectividad, el sector pesquero, agricultura y el de industria. Debido al impacto de las actividades de los sectores energía y minas e industria, a continuación se resumen los principales avances alcanzados en la gestión ambiental en estos sectores.

A la fecha, el Ministerio de Energía y Minas cuenta ya con Protocolos de Calidad de Agua y de Calidad de Aire, así como con más de 25 guías para el manejo ambiental del sector (incluyendo una reciente Guía Socio Ambiental). Las guías se refieren a los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), el manejo, tratamiento y disposición final de los diferentes tipos de desechos y sustancias contaminantes, entre otros. Asimismo, durante 1994 se inició un programa de «evaluaciones ambientales territoriales» de regiones como Chota y Celendín en Cajamarca, y de algunas áreas críticas como Lircay y Castrovirreyna en Huancavelica. Por otro lado, también se realizaron estudios sobre las actividades de la minería informal en Madre de Dios, Puno, La Libertad, Ica y Arequipa. En 1996 se reglamentó los mecanismos de participación ciudadana a través de audiencias públicas de presentación de los EIA en actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. Si bien esto último representa la iniciativa más agresiva del Estado para facilitar la participación ciudadana durante el proceso de aprobación de los EIA, no significa que el mecanismo de las Audiencias Públicas siga siendo pobremente implementado en el país, con plazos muy cortos y acceso a muy poca información como para poder realizar comentarios relevantes, sin garantías de que se incorporen las contribuciones, ni tampoco el derecho a la réplica⁶.

5. Esta información está más desarrollada en Glave (1995)

6. En abril de 1996, en una de estas Audiencias "Públicas", ante una pregunta de un profesor universitario para acceder al documento completo de un Estudio de Impacto Ambiental en el Lote 77 en Madre de Dios, un funcionario de la Dirección General de Hidrocarburos respondió: "El documento es público una vez que es aprobado". Una fra-

Actualmente el sector industrial está culminando una primera fase del proceso de adecuación ambiental. La contaminación ambiental (de aguas, suelos y atmósfera) generada por la actividad industrial se deriva principalmente del uso de tecnologías no apropiadas, la falta de conciencia, la expansión urbana industrial desordenada y la informalidad. El sector ha trabajado un diagnóstico ambiental sectorial y aprobó el reglamento base para la transformación del sector hacia un orden técnico-productivo eficiente y ambientalmente sano. Entre otros instrumentos de gestión, el reglamento define los valores límites permisibles de emisión de contaminantes, criterios para la elaboración y evaluación de los estudios de impacto ambiental, disposiciones para recuperar los recursos deteriorados, además de promover el ordenamiento ambiental, establecer mecanismos de supervisión y fiscalización, y sistemas de información, siempre partiendo del principio de la prevención de la contaminación⁷. Por otro lado, los compromisos adquiridos por el Perú en el Protocolo de Montreal (relacionado con las sustancias que agotan la capa de ozono) y el Convenio de Basilea (que norma el manejo de los desechos peligrosos en el nivel global) está empujando al sector hacia una rápida reconversión industrial⁸. Para tal fin, se están difundiendo entre el empresariado los alcances del Protocolo de Montreal y las ventajas del fondo multilateral creado para su aplicación.

se que resume contundentemente la situación imperante al inicio del nuevo *boom* de exploración de hidrocarburos en el país. El murmullo en la audiencia generó que otro funcionario intente colmar el ambiente en la sala ofreciendo facilitar el acceso a la información. A las pocas semanas se aprobó el Reglamento en cuestión, pero está lejos aún de garantizar una efectiva participación. Al respecto, ver el reciente trabajo de Solano (1999) para una revisión completa de los procedimientos en el sector.

7. El contenido del anteproyecto de Reglamento, así como el proceso mismo de su aprobación a través del mecanismo de la prepublicación y convocatoria a la opinión pública para sus comentarios, representan uno de los mayores logros de la gestión ambiental industrial en los últimos años.

8. En particular se está trabajando en la eliminación de los clorofluorocarbonos 11 y 12 de las industrias de refrigeración doméstica. Otras ramas que ingresarán a este proceso son las industrias de aerosoles y espumas.

La política ambiental del Ministerio de Agricultura gira alrededor del Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Además de intervenir en la formulación de importantes proyectos de ley (de Aguas, de Recursos Genéticos y la Nueva Ley Forestal, entre otros), el INRENA establece los criterios técnicos y administrativos para hacer más eficiente el manejo de los recursos naturales críticos, los forestales y la vicuña en particular. Se han realizado estudios sobre agroindustria, recursos forestales, riego y drenaje, uso de agroquímicos, todo esto para contar con los instrumentos que permitan normar los programas de adecuación y manejo ambiental y los estudios de impacto ambiental dentro del sector. Un segundo rubro de estudios está constituido por aquellos de respaldo a las actividades productivas, tales como la rehabilitación de sistemas de riego y drenaje en 13 valles de la costa, el inventario y evaluación de los andenes, estudios para pequeñas irrigaciones y aprovechamiento de aguas subterráneas. Un tercer grupo son los estudios de inventario y evaluación de recursos frágiles tales como la vicuña (Primer Censo Nacional), los suelos (actualización del Mapa de Suelos del Perú) y la foresta amazónica (monitoreo de la deforestación). Finalmente, un cuarto grupo de estudios, de importancia estratégica pero todavía pendientes, está referido a la valorización del costo / beneficio de preservar y aprovechar la diversidad biológica. Todo esto sin mencionar los clásicos trabajos de inventario y evaluación de los recursos naturales en más de 50 cuencas en el territorio nacional, realizados desde principios de los años 60 y que han continuado con menor frecuencia en los últimos años.

Uno de los componentes de política más importantes en el sector agricultura en los últimos años ha sido el de catastro y titulación. Cabe mencionar al respecto que, como parte del apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo al proceso de reformas estructurales, a mediados de 1994 se aprobó el «Programa de Reformas e Inversiones del Sector Agrario del Perú» (PRISA) por un monto total de 206,4 millones de dólares, de los cuales 156,2 serían aportados por el BID. El Programa se descompuso en dos: el Subprograma de Políticas y Reformas Institucionales y el Sub-

programa de Inversiones o Fortalecimiento de los Servicios Agropecuarios. El primero tuvo por objetivo apoyar “las reformas institucionales necesarias para redefinir la presencia del Estado en el sector agropecuario y crear, a través de la liberalización de los mercados, un ambiente propicio para la elevación de la inversión privada en el sector rural»⁹. El segundo componente está destinado a fortalecer la gestión pública y al sector privado en las áreas de información agropecuaria, titulación y registro de tierras, generación de transferencia de tecnología, sanidad agropecuaria, y manejo y conservación de bosques, así como el monitoreo de los recursos naturales rurales. En el marco de este proyecto, el componente de Titulación, Catastro y Registro Rural tiene como objetivos centrales regularizar la propiedad de los predios resultantes de la reforma agraria y registrar la propiedad de esas y otras tierras no reformadas. Más adelante se analiza el impacto de la formalización de la propiedad de la tierra como parte de un paquete de reformas de la propiedad de los recursos naturales agrícolas.

Por último, es indudable que el sector agricultura podría jugar un papel central en el desarrollo de estrategias de ordenamiento ambiental en el nivel regional, sobre todo a partir de las experiencias de gestión de áreas naturales protegidas¹⁰. El fallido intento por formular una Estrategia Nacional (el *Plan Director*) del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) ha sido retomado después de aprobar una nueva Ley de Áreas Naturales Protegidas por el Estado juntamente con la Ley de Conservación de la Diversidad Biológica (junio de 1997), y, finalmente, el Plan Director sería aprobado durante 1999.

9. Ver BID: “Programa de reformas y fortalecimiento de los servicios agropecuarios: Resumen ambiental», 1995 (mimeo),

10. Los casos de la Zona Reservado Tambopata-Candamo (Madre de Dios-Puno), la Reserva de Biósfera del Manu (Madre de Dios-Cusco), la Reserva Nacional de Pacaya-Samiria (Loreto), la Reserva de Biósfera del Noroeste (Tumbes-Piura), el Parque Nacional Huascarán (Ancash), y la Reserva Nacional de Paracas (Ica), muestran las potencialidades de las ANP para impulsar procesos regionales de ordenamiento ambiental.

Además del INRENA, del proyecto de titulación de tierras y de la gestión del SINANPE, el Ministerio de Agricultura ha fortalecido en los últimos años el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS), incrementando su presupuesto anual de un promedio de menos de medio millón de dólares anuales entre 1980 y 1992, hasta más de cien millones de dólares en 1994 y 1995 respectivamente. Sin embargo, la nueva propuesta de «extensión participativa» que supuestamente pregona el PRONAMACHCS está aún lejos de consolidarse (ver el trabajo de José Heredia en este volumen).

Derechos de propiedad y desarrollo rural sostenible

En agosto de 1990 se inició en el Perú un proceso de ajuste macroeconómico y reformas estructurales que se propuso disminuir la intervención del Estado y lograr una mayor apertura económica. En el agro, este marco suponía una reestructuración del sector para adecuarse al nuevo modelo económico e institucional. Los objetivos centrales de las reformas estructurales puestas en práctica son:

- Establecer un marco de seguridad jurídica a la propiedad privada y a la inversión (nacional o extranjera).
- Crear un mercado de tierras.
- Eliminar controles y subsidios (tanto internos como al comercio exterior).
- Desburocratizar y redimensionar el sector público y reestructurar o desactivar las empresas estatales del sector (Escobal y Valdivia 1993).

En ese contexto de políticas de apertura y liberalización económica, el aspecto más importante en la política agraria durante los últimos dos años ha sido el intento de liberalización de los mercados de tierras y aguas. Las políticas de liberalización de mercados de factores, sin embargo, aparecen en medio de una situación crítica en el mercado financiero rural, que cuenta con

una pobre infraestructura. Esto, aunado a la respuesta de sectores organizados de la sociedad civil ante propuestas preliminares de algunas de las propuestas de ley de apertura de mercado de factores, hizo que estas políticas se hayan ido dando lentamente y que éste sea aún un proceso incompleto¹¹.

A lo largo de los últimos seis años se han dado un conjunto de normas legales dirigidas a ampliar los derechos de propiedad privada y disminuir la importancia de los derechos en el ámbito colectivo. En esa dirección, las ocho normas (o proyectos de normas) más importantes han sido las siguientes:

1. El Decreto Legislativo 653 (julio de 1991) o «Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario». Cabe anotar que el DS 011-91-AG («De la Propiedad Agraria y sus limitaciones») del 4 de abril de 1991 es un antecedente de esta ley.

2. La nueva Constitución Política del Perú de 1993, aprobada por el Congreso Constituyente Democrático instituido por el Gobierno luego de cerrar el Parlamento y convocar a elecciones para este Congreso (5 de abril de 1992).

3. La Ley 26505 (19 de julio de 1995) y su reglamentación (diversas normas; la principal, el DS 011-97-AG), denominada «Ley de Inversión Privada en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas», también conocida simplemente como «Ley de Tierras».

4. La «Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales», aprobada el 6 de junio de 1997. Hay que recordar que el punto inicial de esta norma de desarrollo constitucional se remonta a la prepublicación de una ley orgánica de recursos naturales «del ámbito agrario», el 19 de julio de 1995.

11. Me refiero en particular a los debates sobre las primeras versiones de la nueva ley de aguas durante 1993-1994, en los que las ONG y algunas juntas de usuarios hicieron saber al Estado y a los organismos multilaterales de las debilidades de aquéllas. Así también, destaca el impacto de la participación de las ONG en la discusión y elaboración de la ley orgánica de recursos naturales desde su primera versión prepublicada en junio de 1995 hasta su aprobación dos años más tarde.

5. El proyecto de «Ley Orgánica de Aguas» (abril de 1995) propuesto por el Ministerio de Agricultura. Posteriormente, luego de un intenso debate, el Ministerio de la Presidencia propone el proyecto para una nueva «Ley General de Aguas» (abril de 1996). Hasta el momento rigen el Decreto Ley 17752 (24 de julio de 1969) y, luego, el Título V («De las Aguas») del referido Decreto Ley 653. Al momento de la redacción de este texto, se están manejando nuevas versiones de una ley orgánica de aguas que responden al consenso acerca de la concesión como la modalidad de otorgamiento de derechos más apropiada.

6. El Reglamento de las Zonas de Protección Ecológica (ZPE) en la Selva, prepublicado el 19 de enero de 1996 y promulgado el 19 de julio de 1996 (DS 011-96-AG), y recientemente sustituido por el Reglamento de la Ley de Tierras (DS 011-97-AG).

7. El proyecto de una nueva «Ley Forestal», que se remonta a 1992 (Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza y otros 1992) y que, al parecer, después de más de una docena de versiones, estaría a punto de aprobarse.

8. La reciente Ley de Áreas Naturales Protegidas (ANP) que se complementa con la también aprobada Ley de Conservación de la Diversidad Biológica (junio de 1997).

Frente a este proceso de apertura de los mercados de factores, tres cuestiones teóricas deben ser resueltas teniendo en cuenta el contexto de apertura comercial y privatización. En primer lugar, la adecuada asignación de derechos de propiedad ya sea a través del sistema de concesiones o a través de la privatización. Se trata de eliminar la condición de recursos de «acceso libre», que es la actual situación de los recursos renovables, tanto en el sector pesquero como en el forestal. En segundo lugar está la determinación y distribución de las llamadas «rentas de escasez», que surgen en la medida en que ningún productor incurre en un costo para disponer del recurso natural. Y en tercer lugar se encuentran los mecanismos de cumplimiento de contratos que el propio ordenamiento legal impone. En ese sentido, una línea de investigación poco trabajada es la relación entre seguri-

dad de tenencia y eficiencia en el uso de los recursos (Barrantes 1992), la que permitiría entender con mayor claridad los límites de los programas de titulación rural.

En la agenda de políticas públicas de apertura de mercados de factores para los próximos meses, y desde fines de 1997, el Gobierno tiene el desafío de promulgar la nueva ley forestal -ver FPCN (1993), FPCN y SPDA (1992) y Moore (1992) para encontrar el punto de partida de este debate-, la nueva ley de aguas -ver las publicaciones de IPROGA y el texto del GPER (1993) para ubicar la discusión inicial-, y la necesaria reglamentación del proceso de titulación individual de tierras de comunidades campesinas en la sierra¹². De ellas, la que puede retomar el trillado debate sobre «concesión de la propiedad versus la propiedad de la concesión» -frase con la cual algunos analistas resumían el debate de las primeras versiones de la ley de aguas en 1993- es indudablemente la ley forestal, ya que la Cámara Nacional Forestal ha hecho manifiesta su preferencia por tener derechos de propiedad privada sobre los bosques.

Participación ciudadana y sostenibilidad

Al inicio de este ensayo se afirmaba que dos de los pilares de la sostenibilidad de una estrategia de desarrollo eran la efectiva participación ciudadana y la descentralización administrativa. En ese sentido, el papel que juegan los gobiernos locales, como el espacio institucional más cercano entre el Estado y la sociedad civil, es fundamental para implementar los mecanismos de participación. Más adelante se comenta la capacidad real de los gobiernos locales hoy en el Perú para liderar procesos locales de desarrollo, en particular a partir de la disponibilidad de recursos humanos y financieros. A continuación se presenta un recuento de los dis-

12. Ver Glave y Gil (1997), para un análisis de los potenciales impactos sociales y ambientales de la apertura de los mercados de factores en las comunidades.

tintos mecanismos de participación existentes en el Perú, identificando las posibilidades de potenciarlos.

En el Perú, la única norma que trata directamente sobre el derecho a la participación ciudadana, diferente de la expresión del voto electoral, es la Ley 26300 (de mayo 1994), la cual reconoció como derechos de participación la iniciativa de reforma constitucional, el referéndum y, entre otras disposiciones, estableció derechos de control de revocatoria y remoción de autoridades. Dicha norma no sólo ha sido reiteradamente cuestionada (y modificada), sino que está muy lejos de facilitar la participación en el diseño, formulación y ejecución de políticas públicas.

La situación en materia ambiental es, sin embargo, un poco más compleja. Existen varios mecanismos que, con menor o mayor grado, ya se han puesto en marcha¹³.

Desde la dación del Código del Medio Ambiente se estableció

- el derecho a participar en la formulación de la política ambiental (artículo VI del Título Preliminar). Dicho derecho no ha sido debidamente implementado.
- También a partir del Código se establece el derecho a la información. Al igual que en el caso anterior, este derecho tampoco ha sido debidamente implementado. El sonado caso de la resolución de la Corte Suprema declarando fundada una acción de *hábeas data* para acceder a la información ambiental en un proyecto minero -presentado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental- debería ser utilizado para una pronta reglamentación.
- El de las Audiencias Públicas es otro caso que merece una pronta regulación. Tal como ya se comentó, es solamente a fines de 1996 que el sector Energía y Minas inició un proceso de audiencias públicas semiabiertas como etapa previa a la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental. Pese a que el mecanismo tiene algunas deficiencias, los demás sectores no cuentan con ninguno parecido. De la misma mane-

13. Un análisis más detallado en Pulgar Vidal (1997).

- ra, las Juntas Vecinales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades son pocas veces implementadas.
- La prepublicación de anteproyectos de normas es quizá el mecanismo de participación más utilizado en los últimos años. Al igual que en los casos anteriores, es un mecanismo no formalizado.
 - Una de las modalidades más efectivas de canalizar la participación ciudadana en la formulación de políticas ambientales ha sido la de las Comisiones o Grupos de Trabajo. En ellas confluyen representantes de ONG, sector privado y sector público para fijar la posición peruana ante los diversos instrumentos internacionales asumidos a partir de la Cumbre de la Tierra. Esta forma de canalizar la participación también se ha dado en la conformación del Directorio de PROFONANPE, el CONAM y el recientemente creado FONAM.
 - El denominado «Congreso Virtual Peruano», sistema de información electrónica del Congreso de la República, es una de las más importantes innovaciones institucionales que al menos facilitan el derecho a la información en el proceso de formulación de las políticas públicas. El caso de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales ha sido claramente la estrella de este sistema, complementándose además con consultas descentralizadas y una amplia participación directa de representantes de diversos sectores.

Es importante notar que la ausencia de mecanismos de descentralización de la gestión ambiental del Gobierno Central limita el impacto de algunos de estos mecanismos, muchos de los cuales ni siquiera son de conocimiento del conjunto de la población.

Descentralización, gobiernos locales e integración de políticas

Si uno de los soportes de un proceso sostenible de desarrollo regional es la efectiva participación ciudadana, el otro gran sopor-

te es la capacidad de fortalecer las capacidades locales para la gestión de recursos humanos, naturales y financieros. Por ello, se ha considerado relevante en este ensayo reflexionar sobre el impacto que puede tener el reducido grado de descentralización administrativa de los recursos en los procesos locales de desarrollo.

Si uno se quedara en el ámbito estrictamente institucional, es incuestionable que a partir del 5 de abril de 1992 se truncaron las posibilidades para una efectiva descentralización de la administración pública. Desde entonces se dismantelaron los aparatos públicos de los gobiernos regionales para arribar hoy día a una nueva «Ley Marco de Descentralización» por la que, a partir del 5 de abril de 1992, los departamentos quedan convertidos en los denominados «Consejos Transitorios de Administración Regional».

Sin embargo, esto no quiere decir que no se hayan implementado políticas públicas descentralizadoras, en particular en relación con el manejo y gestión de recursos naturales y de ecosistemas frágiles. En concreto, la política de gasto social se ha convertido en el principal instrumento descentralizador durante los últimos años. El Ministerio de la Presidencia es claramente el actor principal, pues controla una serie de programas de alivio de la pobreza tales como el INFES, FONCODES, PRONAA, INABIF y COOPOP, así como los proyectos especiales del INADE. En términos agregados, el gasto social en el Perú ha crecido de US\$ 12 per cápita en 1990 a US\$ 75 en 1994 y US\$ 158 en 1996 (Ministerio de la Presidencia 1996). Esto ha generado un «alivio» de la pobreza, que ha sido reducida nueve puntos porcentuales entre 1991 y 1995 (de 54 a 45%).

Quizá la política pública más «descentralizadora» en el Perú haya sido la creación de FONCODES. A pesar de sus limitaciones tanto de contenido (sesgo del tipo de proyectos) como de organización institucional, durante el primer lustro de FONCODES se gastó más de 800 millones de dólares en más de 23 mil proyectos distribuidos en todo el país. Este gasto social no respondió con claridad a las necesidades sociales locales (demanda), y para la segunda etapa del Programa se han delineado los elementos de una

“estrategia focalizada» de lucha contra la pobreza. Dicha estrategia concibe al Programa, ahora sí, como una «inversión social» antes que como un gasto público que alivia sectores golpeados por las políticas de ajuste. Los 2700 millones de dólares asegurados para este Programa para el período 1998-2000 representan una nueva oportunidad para fortalecer las capacidades locales.

Sin embargo, una muestra nacional de centros poblados rurales de entre 400 y 3000 habitantes tomada en 1996 arrojó cifras sorprendentes acerca de la presencia de estos programas de emergencia social¹⁴. El 86% de estos centros poblados no era beneficiario del Programa de Alimentación y Nutrición para las Familias de Alto Riesgo (PANFAR), 80% no contaba con algún comedor popular, 56% no recibía el desayuno escolar y 61% no tenía obras dentro de FONCODES. Destaca nítidamente la fuerte presencia del Programa del Vaso de Leche, ya que sólo 13% de los centros poblados no contaba con este programa. Hay que recordar que el Programa del Vaso de Leche asignó 230 millones de nuevos soles durante 1995 en beneficio de más de 4 300 000 pobladores en todo el país. De manera singular, Lima y Callao, que llegaron a absorber entre un tercio y la mitad de la asignación del Programa entre 1992 y 1994, sólo recibieron 5 millones de nuevos soles que beneficiaron a 100.000 pobladores en 1995, es decir, apenas por encima de 2% del Programa.

Otro ejemplo de que mucho de este gasto social también ha estado centralizado en Lima Metropolitana es el caso del Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el que, si bien distribuyó más de 100 000 toneladas de alimentos anuales entre 1992 y 1995, lo hizo casi exclusivamente en 2500 comedores populares distribuidos en Lima Metropolitana¹⁵.

14. La muestra fue tomada como parte del «Estudio de caracterización socioeconómica de los centros poblados rurales del Perú de 400 a 3000 habitantes», realizado por el Fondo de Inversiones en Telecomunicaciones [FITEL] (ver Cuánto 1996: 461-466).

15. La imagen de un PRONAA muy activo en la compra de alimentos en medios rurales es en realidad tergiversada, ya que la compra local de alimentos representa sólo 1 % de la recaudación de alimentos del Programa (Cuánto 1996: 334-336).

Un último indicador por analizar respecto de las políticas públicas que promueven o restringen la descentralización administrativa está relacionado con los recursos municipales. La propuesta de fortalecimiento de los gobiernos locales como parte de una estrategia de promoción del desarrollo rural sostenible choca, en realidad, con los escasos recursos, humanos y financieros, con que cuentan los municipios rurales hoy en el país. En una reciente iniciativa legislativa del congresista Daniel Estrada (mayo de 1997), se propuso fijar un «mínimo de subsistencia institucional» con cargo al Fondo de Compensación Municipal. Como se sabe, el Decreto Legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, dispone que el Impuesto de Promoción Municipal grava con una tasa de 2% las operaciones afectas al régimen del Impuesto General a las Ventas, así como regula el Impuesto al Rodaje y crea el Impuesto a las Embarcaciones de Recreo; el conjunto de estos tributos constituye el Fondo de Compensación Municipal (FCM), el que es distribuido entre las municipalidades de todo el país sobre la base de criterios establecidos en el mismo DL 776. La aplicación de este dispositivo genera que 582 municipalidades que representan el 32% del total de gobiernos locales, perciban menos de 9 600 soles (cuatro UIT) mensuales por concepto del FCM. La propuesta de Estrada consiste en establecer el mínimo de subsistencia institucional en cuatro UIT mensuales, de tal manera que se pueda garantizar el funcionamiento por lo menos administrativo de todos los gobiernos locales del país¹⁶. La propuesta implicaría la «transferencia» de menos de 4% de lo percibido por el FCM en todo el país.

16. Las 582 municipalidades identificadas por Estado como deficitarias en relación con las cuatro UIT como el mínimo de subsistencia municipal son fundamentalmente distritos rurales ubicados por debajo de cualquier línea de pobreza a ser utilizado; por lo tanto, dichos distritos no tienen capacidad de generar ingresos propios. En el Proyecto de ley se adjunta la información básica -tasa de desnutrición, tasa de analfabetismo, acceso a servicios básicos, población, y el monto percibido anualmente por concepto del FCM- del conjunto de 582 municipalidades identificadas, ordenadas de mayor a menor déficit presupuestal.

Esta discusión sobre los recursos financieros disponibles para los municipios rurales lleva naturalmente a discutir cuál es el patrón histórico de gasto público en los gobiernos locales. Existe un altísimo grado de concentración del gasto público en el Gobierno Central, a tal extremo que entre 1993 y 1996 el 96% de los recursos e ingresos públicos estuvieron bajo el manejo del Gobierno Central. Esta no es una realidad reciente: en la exposición de motivos del anteproyecto de ley mencionado se observa que los recursos municipales han caído en términos reales a lo largo del siglo (1920-1996), al punto que su participación de 1996 es inferior que la de 1945. En 1920 la participación municipal alcanzó 5,2 %, y llegó a su pico durante el Oncenio (8,1% en 1925), para posteriormente descender hasta 3,7% en 1965. Desde entonces nunca se ha llegado a 5% y, más bien, se ha estabilizado alrededor de 4% del gasto público¹⁷.

Con estas condiciones institucionales, poco o nada se puede lograr en términos de integración de políticas en los niveles local o regional. Eso quiere decir que, además de las interesantes perspectivas de incorporación de políticas ambientales en los espacios de coordinación intersectorial del Gobierno Central (la CIAS y la CIAEF), es imprescindible ser más agresivos en lo que se refiere a la descentralización administrativa de los recursos públicos y al fortalecimiento de los gobiernos locales, estos últimos propuestos como el espacio institucional ideal para la concertación entre el Estado y la sociedad civil organizada, tal como lo está haciendo el modelo boliviano desde la Ley de Participación Popular.

17. Esta información es tomada de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas. Hay que observar que en el 96% del Gobierno Central se encuentra alrededor de 10% que en realidad va dirigido a los gastos de los Consejos Transitorios de Administración Regional. Para una serie de tiempo de esta asignación del gasto se puede consultar diversas ediciones del *Anuario estadístico* de Cuánto S.A., aunque resulte insólito el hecho de que no se pueda reconstruir una serie de tiempo mayor a ocho o 10 años atrás.

Compromisos internacionales

Es indudable que muchos de los avances en materia de gestión pública ambiental en el país se explican por una serie de compromisos internacionales asumidos. En los últimos años el Perú ha incrementado sus compromisos internacionales en materia ambiental. Algunos analistas calculan en más de 180 los instrumentos a los que estamos vinculados (Glave 1995)¹⁸. Entre ellos destacan los referidos a los cambios climáticos, la diversidad biológica, los desechos peligrosos, manejo de bosques y desertificación, además de las disposiciones de la propia Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre ventajas competitivas ambientales. La posición peruana en las recientes negociaciones del informe de alto nivel de evaluación de avances en el cumplimiento de la Agenda 21 cinco años después de Río ilustra algunos de los puntos básicos de la política ambiental nacional en relación con los contenidos de la Agenda 21.

En términos generales, la política exterior del Perú en materia ambiental ha sido muy activa, tal como lo muestra la siguiente selección de los más importantes compromisos adquiridos:

- Actualmente el país es miembro de la Comisión de Desarrollo Sostenible del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Su período de gestión abarca los años 1995-1997. Este organismo es el más importante foro de análisis y formulación de políticas en el marco de la Agenda 21 - aprobada en Río de Janeiro en 1992- y de los temas ambientales en todo el mundo.
- En la I Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (realizada en diciembre de 1994), se eligió al

18. Para un listado actualizado del conjunto de instrumentos internacionales, ver la página web de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso (<http://www.congreso.gob.pe/congreso/comision/1996-97/mambiente/pag0a.htm>). Dicha página fue, durante 1996-1997, la mejor implementada como parte del «Congreso Virtual» instaurado en el Perú durante 1996. Hasta cierto punto, se convirtió en una de las principales innovaciones institucionales que facilitaron la información y la participación ciudadana.

Perú para ocupar una Vicepresidencia, siendo su mandato de un año. Un paso previo a esta reunión fue la realización en nuestro país de una conferencia latinoamericana sobre el tema con el fin de preparar las posiciones regionales.

- Similar cargo ocupó desde 1993 dentro del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono. Su gestión duró hasta 1996.
- El Perú ocupó igualmente -entre los años 1993 y 1994- una Vicepresidencia en el Comité Intergubernamental de Negociaciones para elaborar la Convención Internacional contra la Desertificación, instrumento que contiene un Anexo Regional. La Convención, concluida en junio de 1994, fue suscrita por nuestro país en octubre del mismo año.
- Aunque fuera del marco de las Naciones Unidas, el Perú asiste como miembro permanente al Panel Intergubernamental sobre Bosques. En el seno de estas reuniones se trabajan propuestas para elaborar una Convención Internacional sobre Bosques, la que es motivo de fuertes controversias en el Comité de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Para el mejor cumplimiento de estos compromisos en el nivel interno, la Cancillería y luego el CONAM han coordinado diversas Comisiones Nacionales sobre Diversidad Biológica, Cambios Climáticos, un Grupo de Trabajo sobre Desertificación y la participación peruana en el Panel Intergubernamental de Bosques. Al mismo tiempo, se ha constituido un grupo de trabajo técnico para elaborar el «Programa País» en el marco del Protocolo de Montreal sobre sustancias que afectan la capa de ozono. Este grupo está presidido por el Vice Ministerio de Industria, que tiene también bajo su responsabilidad lo concerniente al Convenio de Basilea sobre manejo de desechos peligrosos¹⁹.

19. Estas acciones del Gobierno habían permitido, hasta 1996, la captación de fondos de cooperación técnica internacional cercanos a los US\$ 3.000.000 para la elaboración de informes nacionales sobre diversidad biológica, estudios de casos sobre desertificación, inventarios y estadísticas sobre el consumo y la producción de gases que

Experiencias regionales de gestión ambiental

En esta breve sección se quiere resaltar algunas experiencias regionales y temáticas útiles para ilustrar las posibilidades reales de poner en marcha un proceso de desarrollo rural sostenible en los niveles local y regional. No intenta ser una selección de las experiencias más importantes o exitosas en el país, sino más un listado de casos que permitan formular nuevas preguntas de investigación e identificar vacíos de políticas públicas.

Mesas de concertación y gestión ambiental en Cajamarca

La experiencia de la «Mesa de Concertación Interinstitucional y Ciudadanía» liderada por la Municipalidad Provincial de Cajamarca ha sido identificada como un modelo de concertación para la promoción de un esquema de desarrollo humano sostenible (algunos, siguiendo el discurso de Pablo Sánchez, lo denominan "ecodesarrollo»). En parte, esto se debe a una agresiva iniciativa municipal por promover la participación ciudadana en las distintas mesas temáticas organizadas en la Mesa de Concertación.

La experiencia de la Mesa de Concertación de Cajamarca se remonta al triunfo electoral del Frente Independiente Renovador (FIR) en las elecciones municipales de enero de 1993. El ingeniero Luis Guerrero lideró este movimiento que convocó casi al conjunto de organismos no gubernamentales de la región, muchos de los cuales habían confluído en la conformación del Consorcio Interinstitucional para el Desarrollo Regional (CIPDER).

afectan la capa de ozono y, específicamente en el sector industria, iniciar de modo concertado la reconversión industrial en los sectores de aerosoles, espumas y refrigerantes, El mayor monto conseguido -más de dos millones de dólares- tiene como fin ejecutar un proyecto de eliminación de clorofluorocarbonos 11 y 12 en seis fábricas de refrigeración doméstica. Una de las fuentes de financiamiento de las que se ha hecho poco uso en el Perú es el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), que ha contado con un presupuesto de US\$ 2.022 millones para el período 94-97.

La práctica de promoción del desarrollo rural de las ONG empujó al nuevo Concejo Provincial a promover un enfoque más integral de gestión municipal, y ya en junio de 1993 se instaló la Mesa de Concertación con seis mesas temáticas²⁰. A fines de 1994, con el lema “Juntos Vecinos y Municipalidad”, se difundía la Memoria de 1993, en la que se definen los lineamientos generales de política del Concejo Provincial (Soberón 1995). El objetivo central de la estrategia es la elaboración de un Plan de Desarrollo Provincial «concertado» y no meramente el resultado de recomendaciones de expertos.

Sin embargo, a más de tres años de traba o de la Mesa, los resultados no parecieran ser tan exitosos como se esperaba, a la luz de las innumerables referencias a la Mesa en foros internacionales sobre gobernabilidad y sostenibilidad local. En una investigación sobre los gobiernos locales, Grompone refiere un desencuentro entre la realidad invocada -casi como justificación ante la cooperación técnica internacional y el proceso de desarrollo real²¹. Grompone encuentra brechas entre gobiernos locales distritales, poca (o nula) participación de los organismos públicos descentralizados y, fundamentalmente, mucha debilidad en la sociedad civil expresada en la pobre participación de la universidad, la escasa negociación con las grandes empresas regionales (Perulac y Minera Yanacocha), y el hecho de que los ganaderos (FONGAL) negocian directamente con el Gobierno Central antes que pasar por la Mesa de Concertación del Concejo Provincial. A esto se añaden los problemas de implementación de los acuerdos «concertados», debido no sólo a los problemas metodo-

20. Las mesas temáticas fueron las siguientes: medio ambiente urbano, recursos naturales y producción agrícola, producción y empleo (industrial y artesanal), patrimonio cultural y turístico (campo y ciudad), educación (campo y ciudad), y alimentación, salud y población (campo y ciudad). Para una descripción del funcionamiento de la Mesa en su conjunto y de las mesas temáticas en particular, ver el trabajo de Soberón (1995); y para un diagnóstico situacional de la cuenca del Cajamarquino, ver el Taller del CONDESAN (1995).

21. Las ideas resumidas aquí son tomadas de una presentación interna en el Instituto de Estudios Peruanos hecha por Grompone en julio de 1997.

lógicos propios de un trabajo interdisciplinario (Soberón 1995), sino también a la inexistencia de partidos políticos capaces de canalizar y ejecutar los acuerdos.

A pesar de todas las críticas que se pueden hacer a este modelo cajamarquino de concertación y descentralización, es indudable que representa un esfuerzo pionero en el país y que ha suscitado, algo exageradamente quizá, un gran impacto nacional e internacional. La Mesa ha sido considerada como uno de los 17 estudios de caso en el mundo en el Manual de Planificación para la Agenda 21 del ICLEI (Consejo Internacional para Iniciativas Locales del Medio Ambiente), además de ser reconocida como una de las mejores prácticas de gestión municipal bajo el marco de Hábitat II. Tanto el Programa de Gestión Urbana de las Naciones Unidas como diversos organismos de cooperación técnica internacional consideran a la Mesa de Concertación de Cajamarca como *el* modelo replicable por los municipios provinciales y distritales del país. ¿A qué se deberá tanta fama y reconocimiento de un proceso trunco y parcial de planificación participativa? Es indudable que la búsqueda de modelos institucionales descentralizadores y participativos hace que experiencias como la de la Mesa de Cajamarca llamen la atención. Queda por analizar los resultados de esta experiencia en el mediano plazo, para identificar tanto los potenciales por aprovechar como las limitaciones por superar.

Áreas protegidas, poblaciones locales y ordenamiento territorial

Antes que una experiencia concreta, como podría ser la de la Reserva Nacional de Pacaya-Samiria o alguna de las experiencias en la selva sur del Perú, aquí se intenta identificar un área de política pública que probablemente haya sido, conjuntamente con el supuesto fortalecimiento de los gobiernos locales, la más rica en la implementación de procesos de planificación participativa: la gestión y manejo de áreas naturales protegidas.

Desde sus orígenes, en el Perú las áreas protegidas fueron consideradas o como un modelo «parquista» de protección de la naturaleza -es decir, que no tomaba en cuenta las necesidades (ni la presencia) de las poblaciones locales y buscaba encerrar un área de importancia natural con alta diversidad biológica-, o simplemente se reconocía el hecho de que en ellas quedaba restringido el uso de los recursos naturales, aun cuando esta restricción no había sido consultada con las poblaciones locales asentadas en ellas o en sus zonas de influencia. La dimensión social, cultural y económica de la planificación de las áreas protegidas eran descuidadas, y esto limitaba el éxito en el logro de los objetivos específicos de cada área según sus distintos grados de protección.

Esta situación ha dado un vuelco significativo en los años 90, al punto que se ha convertido en un área de política pública en la que se dan mayores espacios para la concertación, se experimentan diversos mecanismos de resolución de conflictos y se aprende a poner en marcha procesos efectivos de planificación participativa del uso de los recursos naturales.

Indicadores de este cambio hay varios, en particular experiencias concretas de concertación entre el INRENA, ONG, organismos de cooperación técnica internacional y poblaciones locales en determinadas áreas protegidas para definir la zonificación de las áreas y el manejo y conservación de los recursos (Comité Peruano de la UICN y Pro-Naturaleza 1996; Piland y Varese 1996; Rodríguez y otros 1995). El proceso mismo de elaboración del Plan Director -mediano a largo plazo- del SINANPE como parte del proyecto FANPE-GTZ, al convocar a más de 50 profesionales y decenas de instituciones académicas y gremiales de todo el país, simboliza este cambio de actitud y de conceptos acerca de la planificación de las áreas protegidas en el país.

Para completar este cambio cualitativo sobre la percepción, gestión y manejo de las áreas protegidas, en los últimos meses se han dado un conjunto de dispositivos legales que consolidan los avances alcanzados a lo largo de los años. Entre ellos destaca la reciente Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 26834), donde, además de establecer una nueva categorización de áreas y un

nuevo ordenamiento institucional del SINANPE, incorpora en los instrumentos de gestión del Sistema a los «Comités de Gestión» locales para cada área protegida, los cuales deberían permitir, de ser implementados adecuadamente, la participación ágil y eficaz de todos los actores involucrados en la planificación del uso del espacio en las áreas y en sus zonas de influencia (Sandoval 1997b). Asimismo, la Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley 26839) ubica a las áreas protegidas como elemento central de una Estrategia Nacional de Diversidad Biológica -cuya elaboración se convierte en una tarea prioritaria en la política ambiental-, la cual deberá ser el instrumento de planificación de la conservación y aprovechamiento sostenible de biodiversidad en el país. Y, por último, y siendo más agresivos aún en lo que a ordenamiento territorial se refiere, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley 26821) establece, en su artículo 11, la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) para el uso de los recursos naturales, la cual «se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines». Es indudable que este texto, además de ir mucho más allá de lo que significan las áreas protegidas y las denominadas zonas de protección ecológica para la selva en lo que a ordenamiento territorial se refiere, inspira varias preguntas acerca de cómo y quién determina lo que son «usos inapropiados», además, por supuesto, de las fuertes restricciones institucionales que se encontrarán para poder elaborar una propuesta nacional de ZEE.

Sin embargo, no todo es color de rosa en lo que se refiere a los avances normativos e institucionales en la planificación del SINANPE. El desenlace del proceso de elaboración del Plan Director fue lamentable, por decir lo menos, pues en 1995 no se aprobó la propuesta inicial elaborada por el equipo técnico del proyecto, y en 1996 tampoco se aprobó una segunda propuesta elaborada de manera más estrecha con la Dirección General de Áreas Protegidas del INRENA. Actualmente se estaría terminan-

do una tercera propuesta, la que, se espera, sirva como el instrumento de planificación básico del Sistema²².

EL CASO DE LOS HIDROCARBUROS EN LA AMAZONÍA

Uno de los más grandes desafíos que tendrán las siguientes administraciones públicas será quizá el de compatibilizar los intereses de la industria de hidrocarburos dentro de una estrategia nacional de desarrollo sostenible. Más aún si se quiere cumplir a cabalidad con el mencionado artículo 11 de la reciente Ley Orgánica de Recursos Naturales. No existe mejor ejemplo de la existencia de potenciales conflictos y desencuentros entre los paradigmas de «crecimiento económico» y «desarrollo sostenible» que el del reciente nuevo *boom* de exploración y explotación de hidrocarburos en la Amazonía peruana. También es un ejemplo que ilustra con mucha claridad los límites de las políticas públicas a la hora de promover la participación ciudadana y la descentralización.

Los hidrocarburos, considerados como *recurso estratégico* para el desarrollo nacional, pasaron de ser símbolo de la dignidad nacional durante el régimen de Velasco Alvarado, a representar el escenario central de la inversión privada extranjera durante la década de los 90. La algarabía que significó en 1971 el hallazgo del pozo de Trompeteros en la cuenca del río Corrientes en Loreto estuvo marcada no sólo por la posible autosuficiencia en la provisión de hidrocarburos en el país, sino también por el hecho de ser una empresa nacional la que lideraba el proceso. Veinticinco años después, la algarabía se expresa a raíz del denominado contrato del siglo entre el Gobierno peruano y el consorcio de empresas petroleras Shell-Mobil para la explotación de los yacimientos de gas en Camisea. El nuevo *boom* petrolero que vivimos representa más de mil millones de dólares en trabajos de exploración y explotación de hidrocarburos sobre un total de 60 millones de hec-

22. Del proyecto inicial de ayuda en la Planificación de una Estrategia para el Sistema, ha sido publicada sólo la propuesta de zonas prioritarias para la conservación de la diversidad biológica en el Perú (Rodríguez 1996).

táreas en el país. La Amazonía es, a su vez, el escenario central de tal *boom*, ya que más de 80% de las inversiones se realizarían en los bosques húmedos tropicales de nuestro país (Glave y Varese 1996). A pesar de los cambios ocurridos en el proyecto Camisea luego del retiro del Consorcio Shell-Mobil, este proceso de aumento de inversiones de hidrocarburos en la Amazonía peruana parece tener un horizonte temporal de largo plazo.

Aun cuando la posibilidad de aumentar nuestra producción de un recurso de la importancia estratégica del gas y el petróleo, además del aumento de la inversión privada como condición de crecimiento económico a largo plazo, son hechos muy positivos para el país, existen en medio de este nuevo *boom* petrolero hasta tres dimensiones en las que falta bastante en cuestión de políticas públicas:

- *Participación ciudadana.* Consagrada en el Código del Medio Ambiente y en la propia Constitución, la participación ciudadana es prácticamente burlada a la hora de tomar decisiones sobre Contratos y Estudios de Impacto Ambiental en relación con operaciones de hidrocarburos. Tal como ya se explicó, si bien el reglamento aprobado en 1996 representa la iniciativa más agresiva del Estado para facilitar la participación ciudadana durante el proceso de aprobación de los EIA, sigue habiendo plazos muy cortos, acceso a muy poca información, inexistencia de garantías para que se incorporen las contribuciones, amén de que tampoco hay derecho de réplica.²³
- *Derechos indígenas.* En segundo lugar, no existe ningún mecanismo para hacer cumplir los derechos de las poblaciones indígenas que deben ser consultadas e incluso compensadas o indemnizadas ante cualquier uso de su territorio, derechos reconocidos por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el que ha sido suscrito por el Perú. Ninguno de los contratos firmados hace alusión al Convenio, y

23. Para una discusión mayor de este punto, ver Solano (1999).

sólo en los más recientes EIA se les menciona pero sin establecer mecanismos mínimos para su cumplimiento.

- *Planificación a largo plazo.* Quizá lo más importante para el desarrollo sostenible a largo plazo de la Amazonía peruana es la inexistencia de criterio alguno para la planificación ordenada del aprovechamiento de hidrocarburos que identifique bajo qué condiciones sociales y ambientales es posible su exploración y bajo qué condiciones se deben restringir. Esto es claramente ilustrado con la existencia implícita de un criterio de ordenamiento: la «inapropiabilidad» de su aprovechamiento en los Parques Nacionales y otras áreas protegidas de protección estricta como los Santuarios Nacionales y los Santuarios Históricos.

Los casos de los proyectos de Camisea y Candamo en la Región Inka se están convirtiendo en escenario de novedosas estrategias de relación interinstitucional de las empresas y la sociedad civil, y es el Estado, el actor principal en el juego y el supuesto dueño de la cancha, el que menos ha respondido a estos dilemas²⁴.

CONCLUSIONES

Como resultado del análisis presentado en este ensayo, y a la luz del enfoque utilizado para abordar la problemática de las políticas públicas y desarrollo rural sostenible, aquí se enumeran algu-

24. En el caso de Camisea, el Consorcio Shell-Mobil involucró a una serie de instituciones tales como la Red Ambiental Peruana, la Smithsonian, las distintas federaciones de comunidades nativas, entre otros, dentro de una nueva estrategia de comunicación y diseminación de la información de sus actividades y planes. Un caso parecido, pero menos difundido aún, es el de la Mobil en el lote 78 en Candamo-Karene, donde ha establecido convenios con los gremios (la Federación Nativa de Madre de Dios) y ONG (Conservación Internacional) como parte de un proceso tendiente a facilitar el acceso a la información y promover un monitoreo autónomo e independiente de los actores locales. Situaciones similares se irán dando en otros lotes de otras empresas, como en el Lote 52 de la Chevron o el de la Elf en la cuenca del Ene (OIT 1997).

nas conclusiones tanto en lo que se refiere a los logros alcanzados como a las limitaciones que se tendrán que superar en el corto plazo.

En primer lugar, más allá de todas las debilidades que se haya podido documentar, es indudable que se ha logrado superar la enorme dispersión normativa e institucional existente hasta antes de la promulgación del Código del Medio Ambiente en 1990. Sólo en la década de los 80 se promulgaron 979 normas legales con impacto directo en materia ambiental (de las cuales 91 fueron promulgadas en el sector minero, 73 en el sector forestal, 95 en el sector pesquero, 79 en el sector hidrocarburos y 30 en relación con áreas protegidas (Sandoval 1997c: 21). La creación del CONAM en 1994, y la reciente promulgación de un conjunto de normas legales, representan primeros pasos para el ordenamiento jurídico-institucional necesario para la formulación de una política nacional del ambiente.

En segundo lugar, se ha logrado institucionalizar la visión transectorial de la gestión ambiental. Esto se expresa con mayor claridad en la puesta en marcha del MEGA, así como, en términos más sectoriales, en lo que se refiere a la definición de parámetros de calidad ambiental a ser utilizados en los EIA en el corto plazo. Sin embargo, aquí falta que el Estado sea más agresivo para facilitar una mayor participación en la definición de las características del Sistema Nacional, tal como aparece en los debates acerca del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) durante la última legislatura 1998-1999.

En tercer lugar, existen hoy en el Perú algunos indicios del crecimiento de una nueva cultura y práctica de diálogo y concertación. Esto se expresa tanto en las experiencias de gobiernos locales como en la de la Mesa de Concertación de Cajamarca y otras (Ilo, Villa El Salvador), además de algunos ejercicios impulsados desde el Estado como son las Comisiones Nacionales, el Grupo de Trabajo Agenda 21 (convocado por la Cancillería), esquemas de participación en organismos como el PROFONANPE y el FONAM, y el proceso de formulación del Plan Director del SINANPE. Todo esto ha permitido fortalecer la capacidad de in-

terlocución de las ONG y gremios de pequeños productores tanto con el Estado como con los gremios empresariales tradicionales. La creación de Grupos Técnicos temáticos en el seno de Comisiones Técnicas Multisectoriales Regionales debe ser promovida en el corto plazo.

Sin embargo, a pesar de estos pasos adelante en la gestión pública ambiental se encuentran varios problemas y restricciones que tendrán que ser superados:

1. Es claro que no existe una política nacional del ambiente. El documento que representa el Plan de Acción Ambiental del CONAM no constituye la política nacional del ambiente refrendada por el Ejecutivo. Sin una política nacional del ambiente formulada y definida, poco se podrá avanzar en la gestión ambiental, y, más bien, son procesos locales los que continuarán desarrollándose de manera espontánea y desordenada.

2. En lo que respecta a los mecanismos de participación ciudadana también hay muchas posibilidades para hacer más efectiva la nueva cultura de diálogo y concertación a la que se hacía referencia líneas atrás. Para ello es necesario que las iniciativas de reforma o modernización del aparato público tengan presente la adecuación institucional y normativa requerida para ampliar el alcance de los mecanismos de participación.

3. Un tercer aspecto en el que se tendrá que trabajar más desde el Estado es el del fortalecimiento de los recursos humanos y la capacidad de gestionar y gerenciar recursos financieros necesarios para la implementación de la política nacional del ambiente (una vez que ésta se haya formulado). En este ensayo no se ha abordado la problemática de la educación como un elemento de política central en lo que se refiere al funcionamiento del MEGA.

4. Y, por último, queda el tema de los vínculos macro-micro, es decir, los impactos de las políticas macroeconómicas sobre los procesos locales de desarrollo rural sostenible. No se trata de analizar la supuesta incompatibilidad entre el modelo de desarrollo que apuesta por una mayor dinámica de la economía de mercado y el paradigma de la sostenibilidad, sino más bien de identificar los instrumentos de política macroeconómica que tie-

nen mayor impacto tanto en lo que se refiere a la eficiencia en el uso de los recursos como en la calidad de la organización social de los actores que los manejan. Aquí también se trata de hacer un mayor uso de instrumentos de mercado que, hasta el momento, brillan por su ausencia en el paquete de instrumentos de gestión ambiental utilizados por el Gobierno.

Habría que evaluar este desempeño de las políticas públicas a la luz de una agenda de investigación ambiental que permita identificar las áreas de política en las que la toma de decisiones resulta más urgente. En ese sentido, y con todas las observaciones que se pueden hacer a cualquier orden de prioridades que se proponga, el colectivo del SEPIA puede contribuir en el corto plazo identificando un conjunto básico de áreas temáticas donde se facilite n procesos descentralizadores, participativos y eficientes en el uso de recursos.

BIBLIOGRAFÍA

ABUGATTÁS, Javier

- 1996 «Desarrollo integral. ¿Es posible integrar políticas de desarrollo?», en Mario Torres y Elías Mujica, editores: *Políticas económicas, sociales y medio ambientales integradas en América Latina*. Informe Final Seminario INTESEP. Lima: CONDESAN / CIID / CIP.

ASOCIACIÓN ARARIWA, CONSEJO DE LA TIERRA, CONSEJO BOLIVIANO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CNDS)

- 1997 *Consulta Regional Andina. Río + 5*. Informe Regional. Cusco.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

- 1996 *Estrategia ambiental del BID en el Perú*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales.

BANCO MUNDIAL

- 1996 *Informe sobre el desarrollo mundial 1992: Desarrollo y medio ambiente*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- 1994 *Peru: Public Expenditure Review*. Report N° 13190-PE. Washington, D.C.: Banco Mundial.

BARRANTES, Roxana

- 1992 *Land Tenure Security and Resource Use in Peruvian Amazonia: A Case Study of the Ucayali Region*. Tesis Doctoral, Universidad de Illinois, Urbana-Champaign.
- 1993 «Desarrollo: sostenido, sostenible, sustentable, ¿o simplemente desarrollo?», en *Debate Agrario* N° 17. Lima: CEPES.

COMISIÓN DE AMBIENTE, ECOLOGÍA Y AMAZONIA (página web)

- 1997a Principales normas legales ambientales.
- 1997b Instrumentos internacionales.
- 1997c Proyectos de ley.

COMITÉ NACIONAL PREPARATORIO DEL PRIMER CONGRESO LATINOAMERICANO DE PARQUES NACIONALES Y OTRAS ÁREAS PROTEGIDAS

- 1997 *Informe Nacional. Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado*. Lima.

COMITÉ PERUANO DE LA UICN y PRO NATURALEZA, editores

- 1996 *Documento del Foro Nacional sobre Parques Nacionales y otras Áreas Protegidas*. Lima: UICN / Pro Naturaleza.

CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE (CONAM)

- 1996 *Política ambiental peruana*. Lima: CONAM.

CONSORCIO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ECORREGIÓN ANDINA (CONDESAN) y MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE CAJAMARCA

- 1994 *Prioridades de investigación y desarrollo en la cuenca del Cajamarquino*. Taller de planificación participativa por objetivos. Cajamarca: CONDESAN y Municipalidad Provincial de Cajamarca.

COTLEAR, Daniel

- 1989 *Desarrollo campesino en los Andes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CUÁNTO S.A.

- 1996 *Perú en números 96. Anuario estadístico*. Lima: Instituto Cuánto S.A.

DOUROJEANNI, Axel

- 1994 *Políticas públicas para el desarrollo sustentable: La gestión integrada de cuencas*. Lima: INRENA.
- 1996 «Reflexiones sobre estrategias territoriales para el desarrollo sostenible». Documento de trabajo. Santiago de Chile: CEPAL.

ESCOBAL, Javier y Martín VALDIVIA

- 1993 «El sector agrario ante el proceso de liberalización: Posibilidades y limitaciones en una economía de mercado», en *Pretextos* N° 5. Lima: DESCO.

FUNDACIÓN PERUANA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (FPCN)

- 1993 «Consejo para el Manejo de Bosques. Principios y criterios». Consulta en Perú. Lima: FPCN (mimeo).

FUNDACIÓN PERUANA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (FPCN) y SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL (SPDA)

- 1993 *Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre: Una propuesta para el uso sustentable de los recursos forestales y de fauna silvestre*. Lima: FPCN / SPDA.

GLAVE, Manuel

- 1995 *Investigación del medio ambiente en el Perú*. Lima: Consorcio de Investigación Económica.

GLAVE, Manuel y Mariana VARESE

- 1996 «Hidrocarburos, poblaciones locales y ordenamiento ambiental en la Amazonía peruana. El caso del Lote 78 en Madre de Dios», en *Andenes*. Lima: Servicios Educativos Rurales.

GLAVE, Manuel y Vladimir GIL

- 1997 «Reforma de la propiedad sobre los recursos naturales y su impacto sobre comunidades campesinas». Lima: GRADE (mimeo).

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1993 *La dimensión ambiental de las políticas económicas*. Lima: SEPIA, Cuadernos de Trabajo.

GRUPO PERMANENTE DE ESTUDIO SOBRE RIEGO (GPER)

- 1993 *Gestión del agua y crisis institucional: Un análisis multidisciplinario del riego en el Perú*. Lima: Tecnología Intermedia (ITDG) y Servicio Holandés de Cooperación Técnica (SNV).

INSTITUTO DE PROMOCIÓN PARA LA GESTIÓN DEL AGUA (IPROGA)

- 1994 *Agua y Riego* N° 3. Suplemento «¿Son los mercados de aguas una opción viable?». Lima: IPROGA.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

1994 *Perú: Estadísticas del medio ambiente*. Lima: INEI-Dirección Nacional de Estadística Básica.

ITURREGUI, Patricia

1996 *Algunas propuestas y la necesidad de una Agenda 21 local. Problemas ambientales de Lima*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

MARTICORENA, Benjamín

1992 «Tecnología y transformación agraria», en *Perú: El problema agrario en debate / SEPIA IV* Lima: Universidad Nacional de la Amazonía Peruana / SEPIA.

MAYER, Enrique

1994 «Recursos naturales, medio ambiente, tecnología y desarrollo», en *Perú: El problema agrario en debate / SEPIA V*. Lima: SEPIA / CAPRODA.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

1996 *Elementos de la estrategia focalizada de lucha contra la pobreza extrema 1996-2000*. Lima: Ministerio de la Presidencia-Equipo Técnico del PRES.

MOORE, Thomas

1992 «Nueva legislación forestal: ¿Manejo de bosques o de capitales?», en *Debate Agrario* N° 15. Lima: CEPES.

NACIONES UNIDAS

1997 *Informe del Grupo de Trabajo Ad-hoc de la Comisión para el Desarrollo Sostenible*. Nueva York: ONU.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

1997 *Desarrollo sostenible de los pueblos indígenas en la Amazonía*. Lima: OIT.

PILAND, Richard y Mariana VARESE, editores

1997 *Memoria del Programa de Desarrollo basado en la Conservación en Tambopata PRODESCOT 1995-1996*. Lima: Conservación Internacional-Programa Perú.

PULGAR VIDAL, Manuel

1997 «Matriz para medir el grado de efectividad de la participación ciudadana en la definición de política y las regulaciones sobre el ambiente y los recursos naturales». Informe de Consultoría. Lima: USAID-Perú.

REPÚBLICA DEL PERÚ

1992 *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Informe de la Comisión Nacional.

RODRÍGUEZ, Fernando; Martha RODRÍGUEZ y Pedro VÁSQUEZ

1995 *Realidad y perspectivas. La Reserva Nacional Pacaya-Samiria*. Lima: Pro-Naturaleza.

RODRÍGUEZ, Lily, editora

1996 *Diversidad biológica del Perú. Zonas prioritarias para su conservación*. Lima: Proyecto FANPE GTZ-INRENA.

SANDOVAL, Oswaldo, editor

1997a *Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los cursos Naturales: Antecedentes y comentarios*. Lima: Congreso de la República / Pro-Naturaleza.

1997b *Ley de Áreas Naturales Protegidas*. Lima: Congreso de la República / Pro-Naturaleza.

1997c *Control político y gestión ambiental*. Presentación de los Ministros de Estado ante la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República (Legislatura agosto de 1996 julio de 1997). Lima: Congreso de la República / USAID / CONAM.

SOBERÓN, Luis

1995 «La Mesa de Concertación de Cajamarca: Un estudio de caso sobre políticas integradas en el Perú», en Mario Torres y Elías Mujica, editores: *Políticas económicas, sociales y medioambientales integradas en América Latina*. Informe final. Seminario INTESEP. Lima: CONDESAN / CIID / CIP.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL (SPDA)

1992 *Código del Medio Ambiente. Actualizado, concordado y comentado*. Lima: SPDA.

SOLANO, Pedro

1999 *Informe sobre Hidrocarburos y Áreas Naturales Protegidas*. Proyecto APGEP / SENREM. Lima: SPDA.

TAPIA, Mario

1997 «Los diferentes caminos hacia la sostenibilidad», en *Perú: El problema agrario en debate/ SEPIA VI*. Lima: SEPIA.

WCED (Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo)

1997 *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.