

ESTADO, RECURSOS NATURALES Y POLÍTICA AMBIENTAL: NOTAS PARA EL CASO PERUANO

State, natural resources and environmental policy:
notes for Peruvian case

*Iván Lanegra**

Pontificia Universidad Católica del Perú

*Verónica Hurtado***

Pontificia Universidad Católica del Perú

LANEGRÁ, Iván y HURTADO, Verónica

2013 "Estado, recursos naturales y política ambiental: notas para el caso peruano". En "Politai: Revista de Ciencia Política. Lima: Asociación Civil Politai. Año 4, Número 6": "Política Ambiental", primer semestre, Pp.17-31.

Resumen

El presente artículo se divide en tres apartados principales que buscan brindar una mirada panorámica sobre la relación entre la presencia de importantes recursos naturales en el territorio del país y la manera como esto influye en el Estado, en particular en el desarrollo de las políticas ambientales. En ese sentido, en la primera parte se realiza una introducción teórica a la relación entre la abundancia de recursos naturales y la construcción del Estado; haciendo una breve mención a la llamada 'maldición de los recursos naturales'. Seguidamente, se presenta el caso peruano y las particularidades del aprovechamiento de sus recursos naturales. Luego, se pasa a explicar cómo, a través de distintos factores, incluyendo los conflictos sociales, se han generado condiciones para la innovación institucional en materia ambiental, así como los efectos que genera la distribución de beneficios de la explotación de los recursos naturales sobre el Estado. Finalmente, el artículo concluye con la identificación de los desafíos que enfrenta el país en esta materia y las líneas de investigación que se abren para la Ciencia Política.

Palabras clave: *instituciones, política ambiental, conflictos sociales, recursos naturales, Estado.*

* Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Egresado de la Maestría en Ciencia Política y profesor de la Especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la misma universidad. Con 18 años en el sector público, ha sido gerente de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Junín, adjunto a la Defensoría del Pueblo para el Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas; y también se ha desempeñado como viceministro de la Interculturalidad del Ministerio de Cultura.

** Estudiante del pregrado en Ciencia Política y Gobierno de la PUCP. Actualmente es presidente de la Asociación Civil Politai.

Abstract

This article is divided into three main sections that seek to provide a panoramic look at the relationship between the presence of important natural resources in the country and how this influences the state, particularly in the development of environmental policies. In that sense, in the first part, we made a theoretical introduction to the relationship between natural resource abundance and state building, with a brief mention of the 'natural resource curse'. Following is a particular case of Peru and the particularities of the exploitation of their natural resources. Then we go on to explain how, through various factors, including social conflicts, have created conditions for institutional innovation in environmental matters, and the effects generated by the distribution of benefits from the exploitation of natural resources of the state. Finally, the article concludes with the identification of the challenges facing the country in this area and the lines of research that opens for political science.

Keywords: *institutions, environmental politics, social conflicts, natural resources, state.*

El ambiente y los recursos naturales como condiciones para la construcción de los Estados

Las condiciones climáticas y la disponibilidad de recursos naturales han sido siempre consideradas variables relevantes para explicar el surgimiento, prosperidad y decadencia de los Estados. El 'espíritu' de las naciones fue relacionado con

la abundancia o escasez de tierras fértiles, la bondad del clima y la disponibilidad hídrica. Las leyes, es decir las instituciones políticas, debían ser diseñadas de tal manera que corrijan los incentivos perversos y promuevan las conductas benéficas que generen dichos factores naturales.¹

La discusión sobre la relación entre los recursos naturales y la construcción estatal sigue presente, aunque sus términos y complejidad es mucho mayor. De un lado, la industrialización y la globalización económica han desligado el crecimiento económico de la disponibilidad de recursos naturales en el territorio estatal propio. Y también lo ha hecho respecto de los efectos potencialmente negativos de dicho aprovechamiento, como lo revela el cambio climático originado por la emisión de gases de efecto invernadero, un resultado de alcance global de acciones locales que no internalizan todos sus impactos dañinos. Por otro lado, el traslado de las actividades productivas contaminantes fuera de las economías desarrolladas también representa una forma de redistribución de los riesgos ambientales en un contexto global, desligada del componente territorial.

De otra parte, la demanda creciente de recursos naturales ha generado, de un lado, oportunidades para los países que los poseen en abundancia, pero también desafíos de naturaleza social y ambiental, dados los impactos que ambas dimensiones pueden sufrir por la explotación intensiva de dichos recursos. Al mismo tiempo, representa una cuestión crucial la forma en que se distribuyen los beneficios que generan –incluyendo el acceso a los nuevos empleos y el encadenamiento con otros

¹ Maquiavelo, por ejemplo, afirma que la virtud de los fundadores de una ciudad se reconoce por la elección del lugar, para luego indicar que "...se ha considerado que sería mejor elegir para la edificación de las ciudades lugares estériles para que así los hombres, obligados a imaginárselas, con menos lugar para el ocio, viviesen más unidos, teniendo por la pobreza del lugar, menos motivos de discordia..." (Maquiavelo; 2005: 31). Sin embargo, Maquiavelo concluye que es mejor para la ciudad asentarse en un lugar con tierras fértiles y buenas vías de comunicación (cercanía al mar), debiendo neutralizarse la propensión al ocio mediante leyes que obligaran a los ciudadanos a ser activos. Por su parte, Montesquieu sostenía "... que el carácter del alma y las pasiones del corazón son muy diferentes según los distintos climas." Por ello, "...las leyes deberán ser relativas a la diferencia de dichas pasiones y de dichos caracteres." (Montesquieu; 2003: 285)

sectores económicos— así como la manera en que se utilizan los importantes recursos que recibe el Estado y la sociedad en su conjunto, gracias al desarrollo de las actividades económicas extractivas. Todo lo anterior implica, desde el lado político, una estructura de incentivos que influiría en la forma en que se construye el Estado -y el régimen político- así como en la manera en que se desenvuelve y despliega la burocracia estatal, incluyendo los aspectos tributarios.

En este contexto es que, a partir de la experiencia de muchos países que veían aumentar dramáticamente sus ingresos por efecto de la explotación de recursos naturales, surge lo que se ha denominado la ‘maldición de los recursos’. Ella hace referencia a la situación –aparentemente paradójica– en la que, en general, los países con grandes reservas de recursos naturales obtienen peores resultados que los menos ricos en dichos recursos. Pero algunos países con abundantes recursos naturales se desarrollan más que otros y algunos han logrado, en el balance, resultados muy positivos. Entonces, cabe preguntarse ¿por qué la maldición de los recursos afecta de manera tan desigual a los diferentes países?

De acuerdo con Joseph Stiglitz, en *‘Un replanteamiento sobre la maldición de los recursos’* (2004), los economistas aducen tres razones para la evolución negativa de algunos países ricos en materias primas. En primer lugar, la perspectiva de la existencia de riquezas orienta los esfuerzos de los dirigentes a obtener una mayor parte de la riqueza, en lugar de generar más riqueza para todos. Los posibles resultados son, entonces, la guerra o un “simple comportamiento de absorción de rentas por parte de los dirigentes, ayudados y respaldados por los extranjeros. Es más barato sobornar a una administración pública para que proporcione recursos a un precio inferior al del mercado que invertir y desarrollar una industria, así que no sorprende que algunas empresas caigan en esta tentación” (Stiglitz; 2004: 2). Por otro lado, los precios de los recursos naturales son volátiles y es difícil

controlar esta volatilidad. Por lo tanto, la actividad económica es incluso más volátil que los precios de las mercancías y los beneficios obtenidos en un periodo de bonanza se pierden en la siguiente crisis. Finalmente, el petróleo y otros recursos naturales no crean por sí mismos puestos de trabajo y, por desgracia, a menudo provocan la exclusión de otros sectores económicos. Estas situaciones pueden solucionarse en la medida que el Estado intervenga, de manera que se logre una efectiva fiscalización del uso de la riqueza. Se podría estabilizar los precios de los recursos, y que se genere puestos de trabajo utilizando la riqueza de manera eficiente.

Una vez planteada teóricamente la llamada ‘maldición de los recursos naturales’; en este primer apartado, el artículo busca plantear tres tesis acerca de la relación que existe entre los recursos naturales y el Estado.

La primera de las tres tesis afirma que *los países con recursos naturales abundantes tienen mejores posibilidades de acumular recursos, ya sea en manos de unos cuantos privados o del Estado*. En ese sentido, el manejar los recursos naturales genera incentivos de concentración de poder, favoreciendo los autoritarismos, lo cual puede a su vez desalentar el desarrollo de prácticas que favorezcan la institucionalidad.

Sobre la acumulación de poder en el Estado a través de los recursos naturales, Farid Kahhat, en su artículo *‘Las industrias extractivas y sus implicaciones políticas y económicas’* (2012), menciona la existencia de cuatro mecanismos que podrían explicar la relación entre la acumulación de recursos naturales, específicamente en relación a las industrias extractivas, y el autoritarismo político (Ross; 2010). El primer mecanismo es que las rentas generadas por las industrias extractivas permiten incrementar la capacidad represiva del Estado; esto en la medida que el Estado tiene mayor capacidad para adquirir armamento y tecnologías relacionadas con el control de masas.

El segundo mecanismo hace referencia a la capacidad que tienen las rentas de dotar al Estado de recursos para formar redes clientelares que le provean una base social. Claro está que el clientelismo no es propio solo de regímenes autoritarios; en realidad, antes que propiciar un determinado tipo de régimen político, este mecanismo propiciaría la estabilidad bajo el régimen político que existiría al momento de generarse esas rentas. Sin embargo, es claro que sí conllevaría un escenario favorable a la concentración del poder.

El tercer mecanismo que explicaría la relación entre industrias extractivas y autoritarismo político supone que *las rentas que aquellas generan le permiten al Estado tener una fuente de ingresos que no depende de la existencia de una amplia base tributaria, por lo que los ciudadanos tienen una menor capacidad para exigir al Estado una rendición de cuentas sobre la gestión de los recursos públicos, en tanto no pueden presionarlo a partir de la negociación sobre los tributos*. En este último escenario, los gobernantes aceptarían establecer restricciones institucionales al ejercicio del poder político, a cambio del acceso a nuevos recursos (Mahon; 2003). Sin embargo,

“...en Estados que poseen abundantes rentas producto de las industrias extractivas, los gobernantes podrían en principio obtener todos los recursos que requieran de los impuestos que pagan las empresas del sector, o de la explotación directa de los recursos extractivos (reduciendo la necesidad de obtener tributos del resto de la sociedad). Ello hace que no requieran negociar con los gobernados la concesión de derechos a cambio de la obtención de recursos (Levi; 1988)”. (Kahhat; 2012)

La ausencia de estas negociaciones amplias reduciría las posibilidades de procesos de democratización y de construcción de ciudadanía.

El cuarto mecanismo que contribuye a explicar la relación entre industrias extractivas y autoritarismo político se basa en el hecho de que *esas industrias suelen generar economías de enclave, es*

decir, se trata de un sector que no genera desarrollo en el resto de la economía de la localidad. Es por ello que no tienden a producir el tipo de modernización social que propicia la democracia, ya que haría menos probable el surgimiento de grupos sociales que pudieran eventualmente demandar derechos civiles y políticos. El Estado tendría menos incentivos para promover el desarrollo de industrias y servicios urbanos (que generan una demanda por mano de obra calificada), como fuente potencial de ingresos tributarios ya que cuentan con los recursos que necesitan. No se propicia el desarrollo; por el contrario, la economía es capturada por un pequeño grupo de privados en torno al sector extractivo.

Ahora bien, volviendo a las tres tesis señaladas línea arriba, la segunda hace referencia a que *el Estado actúa generando incentivos a la burocracia para no ir más allá de donde los costos de supervisión son más altos respecto de las ventajas de los recursos que se pueden obtener*. No hay incentivos reales para el Estado de ir a lugares donde no hay riqueza.

La tercera tesis alude a *la forma en la que el Estado reacciona ante los costos ambientales de este tipo de actividades*. En principio, las autoridades estatales manejarán los recursos naturales a su cargo o regularán el manejo que realicen terceros de los mismos considerando los beneficios que pueden obtener por ellos –en particular en el corto plazo–, frente a los costos del aprovechamiento sostenible o de la adecuada regulación ambiental. Y en el momento en que el costo de la ‘no decisión’, o de la ‘decisión errada’, aparece y se vuelve significativo, el Estado tendrá fuertes incentivos para distribuir los costos de su atención entre sus contribuyentes, sin tomar en consideración la diferente responsabilidad de los distintos actores sociales en la generación del deterioro ambiental.

Si, además, la capacidad regulatoria estatal es débil, es muy probable que el Estado traslade a los contribuyentes el costo de estos daños, pero no en función de su grado de responsabilidad

sobre el problema, sino en relación a la capacidad política del Estado de extraer recursos a su población o de desconocer los daños generados en la población. Las empresas con influencia en el aparato estatal evitarán asumir responsabilidades y buscarán externalizar sus costos ambientales.

Una vez establecidas estas tres tesis, es importante preguntarnos ¿cómo podemos salir de esta situación? Desde luego, la experiencia revela que aquellos países que lograron construir instituciones que procesaran eficiente y equitativamente estos problemas redistributivos –sea de los beneficios económicos o de los riesgos ambientales– no sufrieron de la denominada ‘maldición de los recursos naturales’. No obstante, habitualmente en los casos exitosos, la creación de instituciones precedió a la bonanza de recursos naturales, mientras que la creación con posterioridad a dicho momento ha enfrentado mucho mayores dificultades. ¿Cómo surgen dichas instituciones si es que, como hemos visto, habitualmente no representan ventaja alguna a los actores estatales? Las instituciones no surgen de la nada, se requiere que las autoridades adopten decisiones complejas, lo cual a su vez se ve influido por la propia experiencia previa de las autoridades estatales, así como por las presiones de los actores –nacionales y no nacionales– que las demandan. Los actores sociales entienden que las instituciones implicarán cambios en la distribución de los bienes y riesgos ambientales y, por lo tanto, buscarán influir en las reformas y en su velocidad de implementación. Sin embargo, el cambio es habitualmente gradual. De otro lado, dado que gran parte de estas reformas están vinculadas con un despliegue del Estado en el territorio, el esfuerzo para superar la brecha geográfica en países de gran escala puede ser enorme.

La conveniencia de reformas institucionales deriva en lo esencial de la necesidad de mejorar la eficiencia del Estado tanto en la recaudación de recursos como en su asignación, así como

en la distribución más eficiente y equitativa de los riesgos ambientales. Pero si el Gobierno puede obtener ingresos elevados de las rentas extractivas, no tendrá los mismos incentivos para adoptar esas reformas institucionales. Eso incluye la falta de incentivos para establecer un régimen fiscal moderno con una amplia base tributaria. ¿Qué condiciones plantea la disponibilidad de recursos naturales para el caso peruano?

Los recursos naturales en el Perú

El Perú es un país con una gran diversidad de recursos naturales. Aunque la actividad minera ha tenido a lo largo de su historia republicana siempre un papel significativo, ha estado siempre acompañada de otros recursos que en distintos momentos de su historia han tenido un peso importante en la economía nacional, como lo fueron el guano, el caucho, la anchoveta, el petróleo y el gas natural.

No obstante, no todas las actividades vinculadas con el aprovechamiento de los recursos naturales pueden integrarse con la misma facilidad al mercado internacional. El pequeño tamaño del mercado interno peruano explica que buena parte de la inversión extranjera justifique su presencia con la perspectiva de colocar los productos del aprovechamiento de los recursos naturales en otros mercados. Por lo tanto, los recursos minerales y los hidrocarburos, la harina de pescado y las especies de flora y fauna silvestre, que tienen utilidad para las industrias de los mercados más grandes (incluyendo los ilegales), resultan ser los productos más ‘globalizados’. Enfrentan, en cambio, mayores dificultades actividades como la extracción forestal.

Otra característica importante es que los recursos naturales están desperdigados de forma amplia y diversa en el territorio nacional. Hay petróleo en el zócalo continental y en la Amazonía, recursos minerales en la ceja de selva y en los páramos, en la costa y en zonas de puna así como en los ríos de la selva baja. Finalmente, los derechos

—en tanto autorizaciones legales otorgadas a los particulares con la capacidad de excluir a terceros de los beneficios que se obtengan en mérito a dichos derechos— para aprovechar los recursos naturales presentan características diversas, tanto en su contenido como con respecto a la forma o procedimientos mediante los cuales se otorgan, así como en las condiciones bajo las cuales pueden ejercerse dichos derechos de aprovechamiento.

Por otra parte, el Estado, que tradicionalmente se ha desplegado con mayor intensidad en los núcleos urbanos de la costa y en las principales ciudades del ámbito andino y amazónico, ha enfrentado serias dificultades para desarrollar un control eficaz sobre los recursos naturales y su aprovechamiento. La experiencia del narcotráfico, la tala ilegal y la minería informal son ejemplo de esto último. Pero también lo es la incapacidad de regular eficazmente actividades extractivas de gran escala o, aún más grave, al menos garantizar los derechos fundamentales de sus propios nacionales, como fue el caso de la explotación del caucho en la Amazonía peruana entre fines del siglo XIX e inicios del XX.

En la década de 1990, el Perú inició un proceso de apertura económica en el contexto de un

proceso de globalización complejo, agresivo y cambiante. La importante provisión disponible de recursos naturales condujo a que uno de los pilares de dicho proceso sea el aprovechamiento de los mismos, para lo cual, en un contexto de restricción de recursos por parte del Estado y de percepción generalizada sobre la ineficiencia del sector público como productor de bienes y servicios, se desarrolló una política explícita de promoción de las inversiones del sector privado en las actividades extractivas.

Por otra parte, se ha destacado las presiones que las actividades extractivas representan para las comunidades locales, en particular en el ámbito rural, lo cual a su vez se encuentra ligado a la conflictividad social². Estas comunidades deben ‘negociar’ las condiciones bajo las cuales convivir con dichas actividades, lo cual deriva en múltiples ‘acuerdos’ —formales e informales— que en ocasiones pueden evitar un conflicto social abierto pero con costos sociales y ambientales enormes³.

¿Cómo se han desarrollado las instituciones vinculadas con la distribución de los recursos al interior del Estado y qué tipo de instituciones se han generado para gestionar adecuadamente el aprovechamiento de los recursos naturales?

² “Una fuente importante de conflictos proviene de la incursión de industrias extractivas a nivel local o regional en zonas donde la actividad económica estaba centrada en otras actividades. Se percibe una incompatibilidad entre las industrias extractivas y estas actividades, así como una incompatibilidad con ‘formas de vida’ en términos sociales y culturales. A la acentuación de la dinámica de esta tensión han contribuido procesos de consulta poco participativos y la afectación del espacio natural (a decir de los pobladores), así como retóricas intransigentes por parte de las autoridades públicas. Por ello, son necesarios cambios en la legislación para que haya más exigencias en la fase exploratoria y de otorgamiento de concesiones para las empresas; en particular, debiera enfatizarse la importancia de las estrategias de relación comunitaria que presenten, incluso aquellas que solo vayan a realizar actividades exploratorias. Se tiene que ser más preciso y eficaz para lograr un consentimiento oportuno, libre e informado de la ciudadanía. Está pendiente, asimismo, una correcta reglamentación del derecho a la consulta que permita dejar constancia de los acuerdos y objeciones de las comunidades a la presencia de empresas extractivas. En el corto plazo, podría considerarse la suspensión de actividades de exploración en zonas especialmente conflictivas. Como puede deducirse, esta es una discusión de fondo y que pasa también por el establecimiento de una zonificación económica y ecológica del país (actualmente en proceso de elaboración por parte del Ministerio del Ambiente) que permita dirimir los conflictos asociados a la compatibilidad de actividades extractivas y agropecuarias, que involucra al Gobierno central, como a los Gobiernos regionales y locales. Estos son asuntos que debieran ser esenciales en el debate público”. *PrevCon – PCM. Op. Cit. p. 47-48.*

³ Por ejemplo, en la minería esto puede verse reflejado tanto en el caso formal (La Oroya, Pasco) como en el informal (Puno, Madre de Dios, Piura). Incluso ‘acuerdos’, como el que se tiene frente al narcotráfico, ingresan en la misma categoría. El conflicto puede expresar el fracaso en la obtención del acuerdo, la falta de aplicación del mismo, o la necesidad de obtener uno nuevo.

A continuación, realizaremos una primera aproximación sobre cómo dar respuesta a ambas interrogantes.

La construcción del Estado y la gestión pública ambiental

En lo que concierne al Estado peruano, el aprovechamiento de los recursos naturales ha sido siempre una fuente importante de recursos. A pesar de que gracias a los mismos se pudieron llevar adelante múltiples obras públicas de gran trascendencia, no se observó un esfuerzo por fortalecer la presencia del Estado en el territorio, lo cual es coherente con la falta de incentivos que existe para ocupar espacios que no generan ingresos estatales significativos. Entenderemos ese fortalecimiento como un aumento de la capacidad estatal, entendida como un aumento en la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin interferencia externa indebida, lo que les permite establecer el monopolio de la violencia en su territorio, hacer cumplir las normas, controlar a la población, regular instituciones, extraer recursos y proveer bienes públicos a través de distintas agencias y organizaciones estatales (Dargent; 2012: 15-16).

Si vemos el caso peruano, podemos afirmar que son las zonas alto andinas o amazónicas rurales en donde se refleja la menor densidad del Estado⁴, lo cual implica que las mismas han sido dejadas de lado respecto de las prioridades de intervención del Estado, lo que se explicaría por los costos que generan las distancias

geográficas. La excepción se plantearía con la presencia de las actividades extractivas intensivas que pueden asumir dichos costos. En estos casos la intervención ha dependido de los emprendimientos privados; de manera que el Estado ha tenido una presencia funcional a los intereses de los particulares, lo cual ha incluso reforzado las prácticas de los privados, incluso cuando las mismas se desarrollan dentro del campo de la ilegalidad.

Un claro ejemplo de esta situación es la actividad predatoria que los caucheros desarrollaron sobre los recursos naturales y la población indígena en la Amazonía peruana. Ante la actividad ilegal el Estado puede simplemente ignorar dicha situación, eventualmente justificarla y, en caso se convierta en una actividad inadmisibles, intervenir para poner orden o brindar seguridad. Estas últimas acciones pueden producirse incluso a favor de los propios actores que actúan por fuera de la ley, niega el Estado esta última situación. En el contexto de la regulación de las actividades extractivas, se ha seguido en alguna medida el mismo patrón, con lo cual el desempeño social y ambiental de los emprendimientos privados depende en gran medida del marco de incentivos de las propias empresas y no de la regulación.

Entonces, ¿no se ha producido un cambio institucional importante en estos temas? La evidencia muestra que, por el contrario, se ha producido un dinamismo relevante en la generación de instituciones vinculadas con la regulación ambiental. La gestión pública

⁴ De acuerdo con el PNUD (2010:60) y su Índice de Densidad Estatal (IDE), el Estado tiene todavía un gran desafío de mayor cercanía y eficacia para llegar a la población con sus servicios imprescindibles en la sierra norte, a ambos lados del eje del Alto Marañón, extendiéndose hacia el norte y el sur (desde Piura hasta Huánuco); en las zonas alto andinas de geografía difícil y por tanto con limitaciones de articulación, de alta pobreza relativa y ubicadas entre otros ejes de mayor dinámica relativa; en los ejes de migración hacia la selva, marcados por procesos de crecimiento demográfico pero también de urbanización acelerada y de expansión de la explotación de recursos naturales, los cuales el Estado no logra regular a cabalidad; y en la selva amazónica más remota. Esta región será la que implique para el Estado peruano mayores desafíos de innovación en las tecnologías de prestación de los servicios públicos, a fin de adecuarse a su gran extensión, a las dificultades de comunicación, a la dispersión de su población y a la fragilidad de sus ecosistemas.

ambiental en el Perú surge en la década de 1960⁵ con la creación de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) en 1962, la cual publica en 1974 los ‘Lineamientos de política de conservación de los recursos naturales renovables del Perú’, antecedente importante de las futuras políticas de conservación de los recursos naturales, y el ‘Perfil Ambiental del Perú’, en 1986 (Pulgar-Vidal; 2006: 17-23).⁶ No obstante, los esfuerzos institucionales eran aún incipientes y no fueron sostenibles, como quedó plasmado con la posterior desaparición de la ONERN, en 1992 (Pulgar-Vidal; 2006: 25). Por el lado normativo, los esfuerzos se mostraban fuertemente sectorializados, sin ningún elemento de enlace que les diera coherencia interna, y dejando importante áreas sin cobertura normativa.⁷

Es recién con la promulgación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (CMARN) en el año 1990 y, posteriormente, en el año 1994 con la creación del Consejo Nacional del Ambiente (Conam), que se inicia en el país un proceso de articulación de las competencias ambientales, tendiente a establecer una política

nacional del ambiente y un modelo de gestión ambiental transectorial y descentralizado, acorde con la naturaleza transversal del tema ambiental.

Así, con el CMARN se inicia un esfuerzo por concentrar en un solo cuerpo normativo los principales principios y herramientas de la gestión ambiental, resaltando la importancia de la problemática ambiental para el desarrollo de las actividades productivas del país. El referido Código, sin embargo, sufrió algunas modificaciones que limitaron su eficacia, y son las principales modificaciones las introducidas por la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo N.º 757). El principal cambio en materia de institucionalidad fue la eliminación formal del Sistema Nacional del Ambiente⁸.

En efecto, la promulgación del referido Decreto Legislativo en el año 1991 determinó que cada sector debía ser responsable de la regulación ambiental de las actividades bajo su ámbito, se constituyó así, cada Ministerio, en la autoridad ambiental de su sector y se desarrolló desde entonces una profusa legislación ambiental sectorial⁹. Este

⁵ Desde luego es posible ubicar antecedentes, al menos desde la colonia, pero los objetivos no eran propiamente ‘medioambientales’. Un ejemplo que ya mencionamos sobre esto son las políticas que aparecieron con las reformas borbónicas que se iniciaron a mediados del siglo XVIII y que se interrumpieron con las guerras de independencia en 1820, y que tuvieron como origen teorías en boga en la medicina de la época que relacionaban las condiciones ambientales con la proliferación de ciertas enfermedades (Lossio; 2003: 10-13).

⁶ Otro esfuerzo surgió del área de la salud ambiental, con la incorporación de elementos de gestión ambiental en la Ley General de Aguas de 1969 y en el Código Sanitario del mismo año, esfuerzo que derivó en la creación del Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud (Conapmas) en 1985 (Pulgar-Vidal; 2006: 26-27). Por otra parte también tenemos la Ley Forestal y Fauna Silvestre dictada en 1974 y sus reglamentos, que tuvo como resultado la creciente informalidad en dicho sector, y la aparición, en 1977, del Reglamento de Unidades de Conservación, el punto de partida del futuro Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (Pulgar-Vidal; 2006: 30-33).

⁷ De acuerdo con el Informe Nacional del Ambiente-Geo Perú 2000 elaborado por el Conam, en el siglo XX se dictaron más de 4700 normas legales con implicancias directas o indirectas en materia ambiental. (Parte III Política Ambiental Peruana). No obstante, esta afirmación es bastante dudosa, pues muchas de dichas normas no podrían considerarse ‘propiamente ambientales’ a la luz de la Ley General del Ambiente. Queda claro que hoy tenemos más un déficit normativo en áreas claves de la gestión pública ambiental.

⁸ Formal, pues nunca se llegó a constituir el Sistema. También se eliminó el encargo que se le hizo a la Contraloría General de la República de velar por la debida aplicación del CMARN.

⁹ Artículo 50: “Las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los ministerios o los organismos fiscalizadores, según sea el caso, de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a los Gobiernos Regionales y Locales conforme a lo dispuesto en la Constitución Política.” (Decreto Legislativo 757).

Tabla 1. Principales hitos en la regulación ambiental del país

Año	Hito	Efecto
1990	Se promulga el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales	Establece los primeros lineamientos de la política ambiental, así como los principales principios e instrumentos de la gestión ambiental
1991	Se promulga la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada	Formaliza un esquema de gestión ambiental sectorial de nivel nacional. Son una escasa presencia subnacional en el nivel municipal
1994	Se crea el Consejo Nacional del Ambiente ambiental transectorial	Consagra al Conam como la autoridad nacional ambiental y ente rector de la política ambiental nacional. Se inicia un proceso tendiente a una gestión
1997	Se crea el Marco Estructural de Gestión Ambiental	Se sientan las bases del futuro Sistema Nacional de Gestión Ambiental
2002	Se promulga la Ley de Bases de la Descentralización, la nueva Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la nueva Ley Orgánica de las Municipalidades	Fortalece la participación de los Gobiernos regionales y locales en la gestión ambiental. En el 2004 se inicia la transferencia por parte de los Ministerios a los Gobiernos regionales, de las funciones y servicios en materia ambiental
2004	Se crea el Sistema Nacional de Gestión Ambiental	Fortalece la institucionalidad ambiental del país y los instrumentos de la gestión ambiental. Consagra el modelo de gestión ambiental transectorial y descentralizado
2005	Se promulga la Ley General del Ambiente	Deroga y reemplaza al CMARN Constituye una norma marco para la gestión y la política ambiental del país
2008	Se crea el Ministerio del Ambiente, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Oefa), y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sernanp)	El Ministerio del Ambiente absorbe al Conam. Las funciones de fiscalización ambiental pasarán de manera progresiva al Oefa. La intendencia de áreas naturales protegidas del Inrena se convierte en el Sernanp. Además desaparece el Inrena, cuyas funciones en materia de Agua pasa a la Autoridad Nacional del Agua –adscrita al Ministerio de Agricultura–, y las forestales a la Dirección Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura
2009	Se aprueba la Política Nacional del Ambiente	Por primera vez el país cuenta con una política ambiental nacional explícita
2012	Se crea el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (Senace)	De manera progresiva, la evaluación de impacto ambiental de proyectos que requieran de EIA detallados pasara al Senace, salvo los casos que se determine por Decreto Supremo con el voto del Consejo de Ministros

Fuente: (BANCO MUNDIAL 2006: 12)

modelo ha marcado el desarrollo de la política ambiental en el Perú, incluso después de la creación del Ministerio del Ambiente en el año 2008. La creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Oefa) y del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (Senace) constituyen cambios hacia un modelo en donde el Ministerio del Ambiente cuente con mayores facultades, dejando de lado –al menos en parte– el modelo sectorial. En el siguiente cuadro se resume los principales hitos en este proceso de cambio de la política ambiental peruana.

Desde luego, al final, la eficacia de las políticas –más allá de sus aspectos formales y organizacionales– dependerá del logro de mejoras sustantivas en los indicadores ambientales (calidad del agua, del aire, del suelo, especies amenazadas, ecosistemas en peligro, etc.). En tal sentido, consideramos que un primer criterio es la cifra de pérdida que sufre el país como resultado del deterioro ambiental. El estudio de Larsen y Strukova citado por el Banco Mundial (2006: 12) estimó que el costo económico de la degradación ambiental en el

Perú –considerando la reducción de los recursos naturales, los desastres naturales, y los servicios ambientales inadecuados (tales como sanidad inadecuada)– sumaban, como ya señalamos, 8.2 billones de soles, equivalentes al 3.9% del producto bruto interno en el año 2003, datos basados en estimaciones muy conservadoras, por lo que existe una gran posibilidad de que los costos sean aún mayores. Sí consideramos el nivel de impacto de los distintos factores de deterioro tendremos una visión bastante precisa de las prioridades reales en materia ambiental. Así, tomando en cuenta el citado estudio, los problemas, en orden de importancia, según el Banco Mundial (2006: 12) son:

1. El inadecuado abastecimiento de agua;
2. La sanidad e higiene;
3. La contaminación atmosférica urbana;
4. Los desastres naturales;
5. La contaminación por plomo;
6. La contaminación del aire en locales cerrados

7. La degradación del suelo agrícola
8. La deforestación
9. La inadecuada recolección de desechos sólidos en los hogares

Sin embargo, no basta con conocer cuál es la situación de la degradación, sino que también es bueno comparar nuestro desempeño con otros de similares características. En este aspecto, el Perú aparecía claramente rezagado respecto de países como Colombia, que enfrentan dificultades de regulación similares a las nuestras, tanto en materia de la oferta, como de la demanda, por ser igual que nosotros, un país megadiverso.

Por otra parte, las cifras sobre conflictividad socioambiental siguen siendo muy altas. En el estudio de dicho fenómeno ha jugado un papel relevante el monitoreo que sobre la materia realiza periódicamente la Defensoría del Pueblo.¹⁰

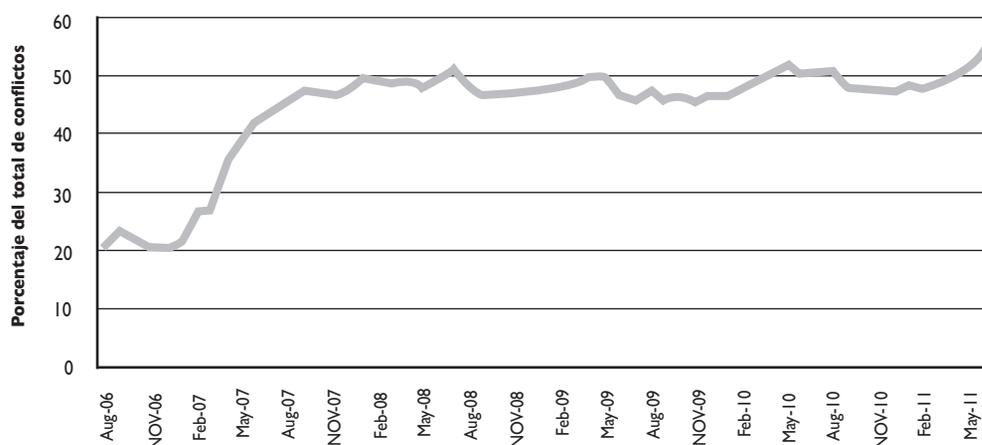
Como muestra la Figura 1, en agosto de 2006, al iniciar la administración gubernamental nacional 2006-2011, la cifra de conflictos sociales

Figura 1. Conflictos sociales en el Perú.



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Mensuales (del 30 al 88). Disponibles en <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>. Elaboración Propia

¹⁰ La información sobre reporte de conflictos sociales y sus bases metodológicas se encuentra disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php> (consultado el 28 de julio de 2011).

Figura 2. Participación de los conflictos socioambientales en el total de conflictos sociales registrados

Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Mensuales (del 30 al 88). Disponibles en <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales-reportes.php>. Elaboración Propia

que declaraba conocer la señalada entidad era de 91.¹¹ Tres años después, en setiembre de 2009, la cifra total reportada se había elevado a 288, alcanzando la cifra más alta que ha registrado la Defensoría del Pueblo hasta la fecha.¹² En junio de 2011, al culminar el período gubernamental citado, la cifra es de 217.¹³

Sin embargo, junto al crecimiento de los conflictos sociales se destaca que aquellos tipificados como ‘socioambientales’ han llegado a constituir la mitad del total de los reportados. Así, en agosto de 2006 correspondían al ‘escenario ambiental’ 19 (21% del total).¹⁴ El número más alto de los pertenecientes a esta categoría se alcanzó en

agosto de 2009, siendo registrados 135 (48% del total).¹⁵ A junio de 2011 la cifra alcanzaba los 118, pero llegando a la más alta participación del total hasta dicha fecha, 54.37%.¹⁶

Queda claro, entonces, que el Estado, el sector privado y la sociedad en su conjunto han tenido, hasta el momento, problemas de eficacia en la reducción de los costos de la degradación ambiental, así como en la prevención y transformación de los conflictos sociales vinculados con dichas materia. Sin embargo, necesitamos entender las fallas del propio modelo regulatorio. Para tal fin, consideramos que son cinco los criterios básicos a considerar:

¹¹ Defensoría del Pueblo. Reporte N° 30. Conflictos Sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo, al 31 de agosto del 2006. Lima, Defensoría del Pueblo, setiembre de 2006.

¹² Defensoría del Pueblo. Reporte N° 67. Conflictos Sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo, al 30 de setiembre del 2009. Lima, Defensoría del Pueblo, octubre de 2009.

¹³ Defensoría del Pueblo. Reporte N° 88. Conflictos Sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo, al 30 de junio del 2011. Lima, Defensoría del Pueblo, julio de 2011.

¹⁴ Defensoría del Pueblo. Reporte N° 30. Conflictos Sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo, al 31 de agosto del 2006. Lima, Defensoría del Pueblo, setiembre de 2006.

¹⁵ Defensoría del Pueblo. Reporte N° 66. Conflictos Sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo, al 31 de agosto del 2009. Lima, Defensoría del Pueblo, setiembre de 2009.

¹⁶ Defensoría del Pueblo. Reporte N° 88. Conflictos Sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo, al 30 de junio del 2011. Lima, Defensoría del Pueblo, julio de 2011.

1. La cobertura regulatoria, es decir, el grado en el cual las áreas o actividades que generan los principales impactos negativos están adecuadamente cubiertos, mediante instrumentos de gestión ambiental o políticas públicas específicas. En este punto se revela una mejora sustancial durante los últimos años. Se han completado los denominados estándares de calidad ambiental y la mayoría de sectores cuentan con normas ambientales que los regulan.
2. La calidad de las normas y de las políticas que se dictan, lo cual incluye su propia viabilidad y potencial eficacia. En este punto si se han mostrado problemas, lo que se expresa en normas que no han sido debidamente actualizadas o que carecen de mecanismos adecuados que permitan favorecer su cumplimiento. Muchas de las normas de calidad ambiental se muestran menos exigentes en comparación de sus similares de otros países de la región. En muchas ocasiones la propia norma o política pasa por alto su vinculación con otras medidas, lo que la termina por convertir en inaplicable. Este es el caso de los LMP para vehículos automotores, que está vinculada con la política de combustibles y de revisiones técnicas.
3. La capacidad de las instituciones existentes para aplicar las políticas y normas ambientales así como los niveles de cumplimiento existentes. Los problemas de aplicación normativa y de políticas constituyen un problema central para el modelo institucional peruano. En algunos casos este punto está
- mezclado con problemas de corrupción. Incluso se ha llegado al extremo por el cual las entidades con competencias ambientales dejan de exigir abiertamente el cumplimiento de normas ambientales.¹⁷ Así, el propio Estado ha generado precedentes de cambio de las reglas favoreciendo el incumplimiento de sus propias normas. El gasto público en materia ambiental no supera los 150 millones de dólares al año (Abugattás).
4. La cantidad y la eficiencia en el uso de los recursos asignados para cumplir los puntos anteriores. La eficiencia en el uso de los recursos no está clara. En general las instituciones con competencias ambientales han trabajado con escasos recursos; sin embargo, la ineficacia al momento de lograr el cumplimiento de las normas y políticas ha dejado en un segundo lugar la discusión sobre la eficiencia. No obstante, una inyección de recursos, sin las capacidades adecuadas, podría convertir a la eficiencia en el problema principal. Un indicador de este problema lo podemos observar en el comportamiento general del Estado frente a la situación de un aumento sustantivo de los recursos disponibles, y sus limitaciones para mantener niveles de ejecución de gasto alto, tanto en el nivel nacional, como los niveles descentralizados de gobierno.
5. El nivel de apertura del modelo regulatorio a la participación de terceros, mediante políticas de participación, transparencia y acceso a la información pública. En este punto, se ha evidenciado un desarrollo amplio de mecanismos de participación.¹⁸ La

¹⁷ El caso más emblemático es la ampliación otorgada a la Empresa Doe Run para el cumplimiento de las obligaciones ambientales adquiridas en virtud de su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (Pama) respecto de sus instalaciones ubicadas en la Ciudad de La Oroya (Junín), lo que implicó primero generar un marco con nombre propio a favor de dicha empresa, que habilitara esta ampliación, para luego mediante otra norma autorizar formalmente este último punto para el caso de Doe Run.

¹⁸ Ver Informe elaborado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental en el marco de la Iniciativa de Acceso. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. *Situación del Acceso a la Información, a la Participación Social y a la Justicia Ambiental en el Perú*. Lima, SPDA, 2005.

reciente aprobación de la Ley de Consulta Previa forma parte de esta tendencia. Los problemas siguen recayendo en los límites que pueden plantearse entre los intereses estatales, los empresariales y las preocupaciones y exigencias de la población local, en particular cuando estos últimos se perciben como opuestos a los dos primeros.

En resumen, tenemos un modelo regulatorio que ha mejorado su cobertura, que aún mantiene problemas de calidad normativa, construido sobre una estructura burocrática débil, no exclusiva del área ambiental. Un aspecto que debe ser destacado, en este marco, es el diferente grado de desarrollo de las políticas ambientales sectoriales. El sector de mayor desarrollo es sin duda el sector minero energético (minería, hidrocarburos y electricidad). Luego, viene el sector producción (industria manufacturera y pesquera). Tras él, sigue el sector transportes (básicamente la infraestructura). En mucho menor grado encontramos a los demás sectores, en donde encontramos áreas tan importantes como la agricultura y el saneamiento en el cual la regulación ambiental se encuentra aún en proceso de construcción.

¿Pueden explicarse estas diferencias en el nivel de importancia de los problemas ambientales? La evidencia muestra que no. La minería es sin duda una fuente de contaminación, pero también lo son las fuentes urbanas. Entonces deberíamos buscar otras razones para explicar estas diferencias, pues ellas también podrían darnos respuestas sobre la dinámica del cambio institucional en nuestro país.

En primer lugar, pareciera que la burocracia ambiental, y en general los Gobiernos, tiene fuertes incentivos para no actuar o incluso actuar en contra de la mejora de la calidad regulatoria. Y el caso minero-energético se explicaría por la presencia de incentivos que alientan la cobertura, pero no necesariamente la calidad. Desde luego, estos actores se encuentran sometidos a fuertes

presiones de intereses sectoriales o fácticos de carácter particular; estos últimos de naturaleza tanto política como económica.

Entonces, ¿cuáles son estos incentivos que alientan cierto nivel de regulación en algunas actividades extractivas? Pues, una explicación se encontraría en la dependencia de la actividad al financiamiento externo, en tanto este último se encuentra a su vez supeditado al cumplimiento de ciertos estándares ambientales exigidos por las entidades financieras, por ejemplo, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, o a mercados globales ambientalmente regulados, o las presiones de los propios financistas a partir de la importancia que le otorgan a los factores sociales o ambientales.

En algunos casos, la presencia de una población movilizadora y organizada puede influenciar en el desempeño de alguna empresa concreta y, eventualmente, posibilitar alguna reforma de escala nacional (Bebbington; 2013: 342-347). Los casos de este último supuesto aún son escasos. Ejemplos de esta canalización de las demandas populares son la creación de la Ley de Consulta Previa tras el conflicto social en Bagua del 2009; el conflicto social en Cajamarca por el proyecto minero Conga, el cual ha generado condiciones para la discusión de una reforma en lo que concierne a la evaluación de impacto ambiental, lo que derivó en la creación de una nueva entidad pública.

Finalmente, con relación a la mayor disponibilidad de recursos provenientes del aprovechamiento de los recursos naturales, es evidente que la expansión de la actividad minera a partir de la década de 1990 ha contribuido a la mayor disponibilidad de recursos por parte del Estado —y de la sociedad en su conjunto— sin que él mismo se encuentre atado a un proceso de ampliación de la base tributaria. La inversión minera desde 1997, salvo el periodo 2002-2004, ha superado los mil millones de dólares anuales, llegando a los siete mil millones de dólares el 2011 (Meléndez; 2012: 31).

La concentración de esta actividad –sumada a los hidrocarburos– sobre amplias zonas rurales andinas y amazónicas viene generando transformaciones tanto por la propia presencia de las empresas y las dinámicas de cambio que genera –de distinto signo–, como por el proceso de descentralización que el país ha llevado adelante el cual ha sido acompañado con la distribución subnacional de recursos, a través de la participación en un porcentaje de la renta que generan dichas actividades. Dicha distribución favorece, además, las municipalidades –sean distritales o provinciales– de donde se extraen los recursos.

Lo que se ha experimentado en los últimos años es un despegue económico del campo y un salto enorme en la conectividad rural, lo cual empieza a resolver las históricas dificultades del Estado para estar presente en buena parte de su territorio. Es interesante ver que este cambio se habría gestado a partir del año 1994, a partir de un aumento considerable del gasto público en el ámbito rural, en particular a partir de la construcción de caminos y la provisión de servicios públicos en un contexto en el cual se ponía fin a la presencia de sendero luminoso en casi todo el territorio rural del país. Es decir, a un aumento de la densidad del Estado, así como del control del territorio, lo cual, a su vez, es financiado con los recursos que ofrecen las actividades extractivas. Esto ha abierto nuevas posibilidades de desarrollo, entendida como ampliación de las capacidades (Webb; 2013: 218-221).

Al mismo tiempo, esta dinámica ha generado nuevas presiones y tensiones sobre la relación entre la población y las autoridades locales, y no ha logrado –¿aún?– resolver los problemas de falta de articulación de los actores para lograr cambios en la esfera nacional (Melendez; 2012). Por lo tanto, el Estado ha logrado aumentar en alguna medida su capacidad estatal durante los últimos años, pero aún sin lograr alcanzar un nivel adecuado para la implementación de

políticas públicas complejas, quedando aún la interrogante sobre cómo lograr conducir estas transformaciones por las vías institucionales y democráticas.

A modo de conclusión: la reinención territorial del Estado

La abundancia de recursos naturales en el Perú no debe llevar necesariamente a la situación descrita bajo la figura de la ‘maldición de los recursos naturales’. Desde luego, conocer la estructura de incentivos que dicha condición genera, reducir los riesgos que puede provocar y aprovechar sus oportunidades, a partir de la experiencia conocida por países que poseen características similares, constituye una respuesta sensata y la base de políticas públicas mejor diseñadas.

La diversidad de los recursos naturales existentes en el territorio peruano, acompañado de los naturales cambios en las necesidades de la economía globalizada, ha conllevado la aparición de ciclos en los cuales cierto recurso natural –el guano, el salitre, el caucho, el petróleo, la anchoveta, el oro, el cobre, el gas– cobra cierto protagonismo. Hasta el momento, ninguno de ellos ha estado acompañado del fortalecimiento del Estado y del régimen democrático, decisivo.

Sin embargo, la evidencia revela por un lado la aparición de innovaciones institucionales periódicas en materia de las políticas ambientales, que han sido impulsadas tanto por factores económicos en el contexto de una economía globalizada, como por la aparición de conflictos sociales intensos, los que reflejan también interpretaciones diferentes sobre el valor y las oportunidades que ofrece el territorio como un todo. También podría estar generándose un cambio sustancial en el desarrollo económico en el ámbito rural que podría modificar gradualmente la densidad estatal, y generar condiciones para un fortalecimiento del Estado en el territorio.

No obstante, el régimen democrático, en particular en su dimensión subnacional, parece seguir un camino aún signado por la incertidumbre al momento de ordenar las distintas expectativas, oportunidades y riesgos que estos procesos de cambio generan (Bebbington; 2013: 333-342) y transformarlas en políticas públicas, estando pendiente, entre otros aspectos, la construcción de mecanismos que permitan articular la nueva disponibilidad de recursos a mejoras institucionales que posibiliten combatir los incentivos perversos de la abundancia de recursos naturales, aprovechando sus evidentes beneficios. Todo lo señalado se convierte en aspectos centrales para la investigación en las Ciencias Sociales, en particular para la Ciencia Política.

Bibliografía

BANCO MUNDIAL

2006 *Análisis Ambiental del Perú. Retos para un desarrollo sostenible. Resumen Ejecutivo*. Lima, Banco Mundial.

BEBBINGTON, Anthony

2013 *Industrias extractivas. Conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima, IEP.

DARGENT, Eduardo

2012 *El Estado en el Perú, una agenda de investigación*. Lima, PUCP.

KAHHAT, Farid

2012 *Las industrias extractivas y sus implicancias políticas y económicas*. Lima, PUCP.

LOSSIO, Jorge

2003 *Acequias y gallinazos. Salud ambiental en Lima del siglo XIX*. Lima, IEP.

MONTESQUIEU, Barón de

2003 *Del Espíritu de las Leyes*. Madrid, Alianza Editorial.

MAQUIAVELO, Nicolás

2005 *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid, Alianza Editorial.

MELENDEZ, Carlos

2012 *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima, Mitin.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2009 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009, Vol. 1: las brechas en el territorio*. Lima, PNUD.

PULGAR-VIDAL, Manuel

2006 *Para hacer tortillas hay que romper huevos: Historia de la Gestión Ambiental en el Perú 1990-2005*. Lima, Banco Mundial. Papel elaborado como parte del Country Environmental Análisis - Perú.

WEBB, Richard

2013 *Conexión y despegue rural*. Lima, Fondo Editorial USMP.