

**COMITÉ EDITORIAL****DIRECTOR**

Jorge Aragón

**EDITOR**

Martín Cavero Castillo

**CONSEJO EDITORIAL**

Roxana Barrantes

Ricardo Cuenca

María Isabel Remy

Úrsula Aldana

Laura León

Enrique López

Martín Tanaka

Pablo Sandoval

Álvaro Gálvez

Rolando Rojas

**CORRECCIÓN DE ESTILO**

Daniel Soria Pereyra

**DIAGRAMACIÓN Y PUBLICACIÓN****EN WEB**

Mónica Ávila Paulette

**PRESENTACIÓN**

A fines de este año el Perú será sede de la vigésima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 20), encuentro internacional en el cual se discutirán posibles compromisos a asumir por múltiples Estados en torno a medidas de mitigación y adaptación al Cambio Climático (CC). Si se tienen en cuenta los múltiples impactos a nivel mundial que el CC viene ocasionando y la alta probabilidad de que ellos se intensifiquen aún más en el futuro, estamos pues frente al fenómeno socio-ambiental más importante de este siglo.

Específicamente para el caso peruano, la preocupación por los impactos del CC y la necesidad de políticas de mitigación y adaptación son de vital importancia porque el Perú ha sido considerado como uno de los países con mayor vulnerabilidad frente al CC. Esta situación se viene expresando de diferentes modos: Una mayor frecuencia e intensidad del Fenómeno del Niño, un conjunto de desastres naturales que se han incrementado notablemente en las últimas dos décadas, nuevas y mayores afecciones sanitarias en ciudades y entornos rurales, impactos variados en la producción agropecuaria, una potencial escasez de las fuentes de agua vinculada a una creciente desglaciación, entre otros.

*(continúa en la siguiente página)***EN ESTE NÚMERO...****COYUNTURA**

CASTAÑEDA, VILLARÁN Y DOS MANERAS MUY DISTINTAS DE VER LA GESTIÓN DE OBRAS EN ZONAS POPULARES DE LIMA, *Alberto Wurst* p.3 / DE DÓNDE SON LOS CANTANTES: EXPERIMENTOS DE TRASPLANTE INSTITUCIONAL, *Omar Awapara* p. 27 /

**CAMBIO CLIMÁTICO Y CIENCIAS SOCIALES: DESAFÍOS Y APORTES**

CONCEPTOS Y POLÍTICA PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO, *Julio C. Postigo* p. 15 / CÓMO RESPONDER AL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO DESDE LAS CIUDADES, *Martín Beaumont* p. 24 / ¿ES POSIBLE USAR UN MECANISMO DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES PARA LA PRESERVACIÓN DE LAS FUENTES DE AGUA EN EL ÁMBITO RURAL?, *Hildegardi Venero y Marisela Sotelo* p. 31 / CAMBIO CLIMÁTICO Y SOCIEDAD CIVIL PERUANA: ¿ASISTIMOS A LA FORMACIÓN DE UN MOVIMIENTO SOCIAL AMBIENTALISTA?, *Enrique Fernández-Maldonado y Lorena del Carpio* p. 38 / PAISAJES CALLADOS: EL IDIOMA QUECHUA Y EL ESTUDIO DEL MEDIO AMBIENTE ANDINO, *Joshua Shapero* p. 47 / CONSTRUYENDO GOBERNANZA CLIMÁTICA: IDENTIFICANDO LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN LA GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES, *Christian Chiroque* p. 55 / LAS INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. UNA REVISIÓN PRELIMINAR, *Fernando Bravo* p. 64 / ACERTIJOS ENTRE LAS TRAMAS DEL DESARROLLO Y LAS DIGRESIONES DE LA ADAPTACIÓN, *José Alfonso Heredia* p. 75

**CRÍTICA Y RESEÑAS**

NOSTALGIA, ANHELO Y ANOMIA: EL PERÚ CONTEMPORÁNEO EN LA PANTALLA GRANDE, *Alberto Vergara* p.82 / CUANDO TODOS LOS PUNTOS DE APOYO SE MUEVEN, *Guillermo Rochabrún* p. 87 / RAÚL PREBISCH Y LOS SUEÑOS DESARROLLISTAS EN EL SIGLO XX, *Rolando Rojas* p. 94

**IEP Instituto de Estudios Peruanos**

Horacio Urteaga 694 - Jesús María

**Teléfonos:** 431-6603 / 332-6194**Fax:** 332-6173**E-mail:** iep@revistargumentos.org.pe

¿Cómo responder localmente a los impactos de este fenómeno? ¿Qué rol tienen o pueden tener las ciencias sociales frente al CC? Con el objetivo de informar y advertir la neurálgica importancia que tendrá cada vez más el CC en nuestra vida e historia nacional, Argumentos presenta una serie de balances y estudios desde las ciencias sociales que se orientan a comprender y advertir los impactos locales de un fenómeno mundial cuyas causas y consecuencias son, eminentemente, sociales. En esta dirección, los científicos sociales pueden ocupar un papel medular para señalar cuáles son los factores institucionales, comunicativos y económicos que pueden obstaculizar la implementación de estrategias de mitigación y adaptación al CC en nuestro país. Sin duda alguna, las ciencias sociales tendrán cada vez mayor relevancia dentro de esta creciente preocupación política y sus aportes académicos (junto al de las ciencias naturales) serán imprescindibles para la adecuada formulación e implementación de estrategias y políticas nacionales efectivas frente a los variados impactos del CC.

Abre nuestro tema central un artículo de Julio Postigo, en el cual se explica la utilidad analítica y política de los conceptos de adaptación, vulnerabilidad y resiliencia para enfrentar el Cambio Climático a la luz del creciente interés académico por retomar perspectivas integradoras de la naturaleza y la sociedad. Centrado en los ámbitos urbanos, Martín Beaumont expone detalladamente cómo las ciudades y su crecimiento influyen en el aumento del cambio climático, y revisa las posibilidades de generar ciudades sostenibles (reduciendo su contribución al CC y mitigando los impactos de este fenómeno). Desde los territorios rurales y enfocándose en un mecanismo puntual de adaptación al CC, Hildegardi Venero y Marisela Sotelo estudian la factibilidad de implementar el pago por servicios ambientales en dos zonas rurales del Perú como un mecanismo que permita una mejor gestión del agua. A su vez, el artículo de Enrique Fernández-Maldonado y Lorena del Carpio rastrea y analiza la emergencia de espacios de articulación y movilización de la sociedad civil peruana que demandan mayores compromisos estatales para la mitigación y adaptación al cambio climático, incluyendo exigencias de cambio en los modelos de producción y desarrollo nacionales.

Respecto a algunas consideraciones fundamentales para cualquier política y proyectos de adaptación al CC, Christian Chiroque advierte y analiza los altos riesgos de corrupción en países, como el Perú, en donde hay importantes niveles de exportación de recursos naturales y bajos niveles de gobernanza de estos recursos; fenómeno que complica la implementación efectiva de políticas de adaptación al CC. Por su lado, Joshua Shapero nos ofrece un artículo lúcido y reflexivo sobre la importancia del conocimiento y uso del idioma nativo (como el quechua) para lograr una cooperación recíproca entre científicos y los pobladores rurales que se encuentran en una situación de alta vulnerabilidad frente al CC; cooperación fundamentada como necesaria para lograr medidas sostenidas y efectivas para enfrentar los impactos del CC. Desde una mirada panorámica, Fernando Bravo elabora un extenso balance bibliográfico sobre el reciente y creciente aporte de las investigaciones sociales peruanas en torno al CC, destacando los vacíos y retos académicos futuros para comprender los orígenes y consecuencias de este fenómeno. Finalmente, José A. Heredia realiza un recuento crítico del itinerario de los aportes de la promoción y del desarrollo rural en el Perú, al tiempo que advierte los principales retos de quienes comparten estas preocupaciones para atender y responder a los impactos del CC en las poblaciones rurales, las más vulnerables a estos impactos.

En nuestra sección Coyuntura, Alberto Wurst describe los dos diferentes modos de gestionar las políticas públicas en zonas populares en las administraciones de Castañeda y Villarán, ofreciendo una explicación a los bajos niveles de aprobación de la administración actual en los sectores populares. En la esfera nacional, Omar Awapara analiza críticamente algunas proposiciones mediáticas que promueven una reforma electoral que sancione la elección de congresistas por distritos uninominales, explicando los riesgos de importar instituciones electorales de otros países cuya realidad social y política es muy distinta a la peruana.

La sección Crítica y Reseña está encabezada por el artículo de Alberto Vergara, quien analiza las narrativas de tres películas peruanas de masiva audiencia con el objetivo de elucidar, a través de sugerentes metáforas, los diferentes anhelos y deseos íntimos que conviven en nuestro país. Por su parte, Guillermo Rochabrún responde a los artículos de Paulo Drinot (en nuestra edición anterior) y de Nelson Manrique (en nuestra sección electrónica Debates), respecto de los riesgos de utilizar el concepto de racismo como instrumento de análisis sin tomar en cuenta (o discutir) los fundamentos metodológicos, teóricos y ontológicos que involucran su uso analítico. Cierra esta sección, la reseña de Rolando Rojas del libro *La vida y la época de Raúl Prebisch 1901-1986* de Edgar Dosman, sintetizando las tres etapas intelectuales por las cuales este notable académico argentino fue ganando mayor reconocimiento e influencia internacional.

# CASTAÑEDA, VILLARÁN Y DOS MANERAS MUY DISTINTAS DE VER LA GESTIÓN DE OBRAS EN ZONAS POPULARES DE LIMA

Alberto Wurst\*



Los resultados del proceso de revocatoria de Lima de 2013 pusieron en evidencia algo que ya se veía venir: el rechazo de amplios sectores populares de la ciudad a la gestión municipal de Susana Villarán. A diferencia de los altos índices de popularidad con los cuales dejó el cargo en 2010 Luis Castañeda, fue bastante evidente hacia la mitad del periodo de Villarán que su estilo de gestión al parecer no venía llenando las expectativas de una aparente mayoría de vecinos de zonas populares de Lima. El objetivo de este breve artículo es profundizar un poco en esta

particular situación y los dos escenarios tan distintos que tuvieron que afrontar tanto Castañeda (2003-2010) como Villarán (2011-2014). Para esto, analizaremos el tipo de relación planteada por cada gestión a estos sectores de la ciudad, enfocándonos principalmente en la función proveedora de obras de infraestructura física de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) en estas zonas. Esta entrada al tema nos parece pertinente dado el relativo consenso que existe en torno a la importancia que tiene el llamado “cemento” en la aprobación, popularidad y legado de las autoridades en nuestro país.

## CASTAÑEDA Y LAS OBRAS EN ZONAS POPULARES

Si uno revisa la gestión de la MML entre 2003 y 2010, podría considerarse que la mirada del exalcalde Castañeda a la ciudad estuvo bastante enfocada en mejorar la calidad de vida del vecino, principalmente a través de obras

\* Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP. El contenido de este artículo está basado en gran medida en entrevistas personales a funcionarios y exfuncionarios de la Municipalidad Metropolitana de Lima, realizadas con la finalidad de ser incluidas en mi tesis de licenciatura, sustentada en mayo de 2014: Wurst, Alberto (2014). Cambio de relación entre la Municipalidad Metropolitana de Lima y sectores populares: a propósito de la implementación de un Proyecto Urbano Integral bajo el programa BarrioMio en el distrito de Villa María del Triunfo-Zona José Carlos Mariátegui (2012-2013). Tesis de licenciatura, especialidad de Ciencia Política y Gobierno, PUCP.

de infraestructura física. Siguiendo esta lógica, y focalizando gran parte de su intervención en los distritos con mayor pobreza y precariedad, Castañeda logró construir un número importante de obras de pequeña escala pero de gran impacto para muchas zonas necesitadas de la ciudad. La Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima (Emape) fue el ente municipal encargado durante la gestión pasada de gestionar y hacer que se construyan en estas zonas diversas obras de proyección social (muros de contención, pasajes y escaleras, infraestructura deportiva, etc.), así como de recuperar algunos espacios públicos (Wurst 2014).

*Focalizando gran parte de su intervención en los distritos con mayor pobreza y precariedad, Castañeda logró construir un número importante de obras de pequeña escala pero de gran impacto para muchas zonas necesitadas de la ciudad.*

El procedimiento que se consolidó durante la gestión pasada para darle inicio al ciclo de una obra solía empezar por iniciativa propia de cada asentamiento humano. Para concretar que una obra determinada se realice en su zona, cada asentamiento humano debía presentar a Emape, por intermedio de un representante (normalmente un dirigente vecinal con cierta experiencia), una solicitud adjunta a una serie de requisitos técnicos.<sup>1</sup> Una vez presentados los requisitos,

<sup>1</sup> Eran requeridos planos emitidos por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), fotografías del terreno y zona en cuestión, así como el certificado de libre disponibilidad del terreno emitido por la municipalidad distrital correspondiente.

Emape se encargaba de llevar adelante los procedimientos correspondientes que en el mejor escenario pudieran conllevar a la ejecución final de la obra (Wurst 2014).<sup>2</sup>

El equipo de trabajo que se encontraba abocado a este tipo de obras dentro de Emape formaba parte de lo que se conocía como el Programa Solidaridad, el cual estaba conformado en su mayoría por ingenieros. Este equipo fue en gran parte responsable de la cantidad y rapidez con la que se ejecutaron muchísimas obras durante la gestión anterior. Para un extrabajador de dicho programa, el éxito de este se debió a que se logró consolidar una metodología de trabajo que logró agilizar los procesos. El equipo con el cual se contaba conocía bien el marco legal (reglamentos del SNIP y la Ley de Contrataciones del Estado) y sabía en qué puntos la reglamentación era algo ambigua y no muy específica, lo cual brindaba un margen de maniobra que les permitía desarrollar estrategias para poder reducir el plazo de las obras. Algunas obras podían llegar a culminarse hasta en un plazo de siete u ocho meses, que es el tiempo mínimo posible teniendo en cuenta todas las autorizaciones y requisitos que debían cumplirse sin saltarse lo que exigía el marco legal vigente (Wurst 2014).

Paralelamente al equipo de trabajo, existía también la directiva clara dentro de la alta dirección de la MML y Emape para que las obras se consoliden en el más rápido tiempo posible. Esta lógica mantenía un correlato con la concepción de gestión eficiente que manejaba el mismo alcalde y la imagen positiva que buscaba crearse en los sectores que se favorecerían directamente de estas obras. Adicionalmente, este estilo de gestionar se

<sup>2</sup> Entre otros procedimientos y autorizaciones, era necesario que la MML se encargue de formular el perfil de la obra, gestione su viabilidad y código ante el Servicio Nacional de Inversión Pública (SNIP), convoque el estudio de factibilidad, saque la obra a licitación, etc.

complementó a su vez con la gran atención que se dio en la gestión pasada a los temas y problemas solucionables en el corto plazo, lo cual prácticamente borró del horizonte de dicha gestión la atención a otro tipo de problemas que hubieran requerido un tipo de planificación e intervención más orientada al largo plazo (Wurst 2014). Así pues, como veremos, la carencia de este otro tipo de visión tendría un efecto importante en las decisiones que tomaría la gestión de Villarán en cuanto a la reestructuración del tema de la gestión de obras en zonas populares de la ciudad.

#### VILLARÁN, UN CAMBIO DE VISIÓN Y LA APARICIÓN DE BARRIOMÍO

La llegada de Susana Villarán y su equipo a la alcaldía trajo una ola de cambios considerables. Respecto de cómo deberían gestionarse las obras en Lima, se evaluaron los aspectos negativos en relación con cómo venía trabajando la gestión anterior, sobre todo en las zonas más pobres de la ciudad.

En primer lugar, a pesar de que la población de un asentamiento humano determinado podía obtener eventualmente la obra que necesitaba o deseaba, desde un punto de vista de planificación y desarrollo urbano más integral, se consideró que resultaba poco eficiente la forma como se había venido trabajando el tema, ya que el horizonte de intervención de las obras no miraba más allá de la extensión del asentamiento que realizaba la solicitud. Así pues, se perdía la oportunidad de articular y diseñar intervenciones que engloben zonas de mayor tamaño para tratar de maximizar el beneficio que pueden traer las obras consigo. Asimismo, si bien la gestión de Castañeda ejecutó una cantidad importante de obras, la falta de una mayor incidencia de criterios de planificación urbana en las decisiones

dejó como herencia para la gestión de Villarán una lista bastante amplia en el SNIP de proyectos no ejecutados, y muchos de ellos traslapándose con otros (Wurst 2014).

*Villarán, por su parte, si bien se propuso planificar y orientar sus obras más al mediano y largo plazo [...] se creó un desbalance entre el tiempo que toma la planificación y de otra parte las expectativas de una pronta ejecución y visibilización de resultados concretos.*

En segundo lugar, la gestión entrante encontró como un elemento pernicioso el hecho que en la gestión anterior no existía un mecanismo con un sustento técnico claro para dictaminar qué obras se debían priorizar por sobre otras. Si bien este punto podía jugar en favor de la discrecionalidad de la municipalidad, ya que le daba un margen de maniobra amplio para responder bajo lógicas electorales y de obtención de réditos políticos en zonas determinadas, generaba a su vez una situación de extrema competencia entre los asentamientos humanos (AA. HH.) solicitantes de los recursos y atención de la autoridad. Así pues, dada la gran cantidad de solicitudes que entraban a Emape, la municipalidad no se encontraba en la capacidad de atender el cien por ciento de pedidos, por lo que entraban a tallar dentro del proceso las capacidades personales de los representantes o dirigentes de los AA. HH.; es decir, su grado de persuasión, el manejo de una red adecuada de contactos y en general conocer las maneras formales e informales de poder

influir y lograr que su solicitud sea viabilizada y tramitada de manera más rápida que otras dentro del municipio (Wurst 2014).

Así pues, ante los problemas en los procesos de gestión detectados, se decidió que durante 2011, primer año de gobierno de Villarán, se bajarían las revoluciones del trabajo que había venido haciendo Emape. Se tomó la decisión de completar una cantidad reducida de obras que habían quedado en el banco de proyectos del periodo anterior mientras se replanteaba y rediseñaba la manera en que se intervendría el tema de las obras en zonas populares en la nueva gestión. Asimismo, aparte de los cambios en puestos directivos y gerenciales claves dentro de Emape, se desactivó el Programa Solidaridad, y se sustituyó a la mayoría de personas que habían venido trabajando en las obras por gente nueva y sin la misma experiencia (Wurst 2014). Estos replanteamientos contribuyeron a que en un primer momento no se pudiera replicar la velocidad y volumen de obras que mantenía la gestión anterior, influyendo posiblemente en la imagen de una gestión ineficiente que se iba creando en la opinión pública sobre Villarán y su equipo.

Así pues, en diciembre de 2011 se lanza extraoficialmente el programa BarrioMío.<sup>3</sup> De manera sucinta, el referido programa va a contar con dos componentes. El primer componente lanzado fue el Plan de Mitigación de Riesgos en Laderas, el cual, tratando de seguir un criterio de priorización de las zonas en situaciones más críticas de la ciudad, va a tener como objetivo principal la construcción de muros de contención y escaleras. El segundo componente, más complejo e innovador, ya que incluye procesos de participación ciudadana como parte del eje central de la intervención,

<sup>3</sup> El lanzamiento oficial se da en agosto de 2012 mediante la Ordenanza Municipal N.º 1625.

son los Proyectos Urbanos Integrales (PUI), que apuntan ya no a la mitigación de riesgos, como el primer componente, sino a la mejora de la calidad de vida de los habitantes a través de obras importantes y de mayor envergadura para el barrio en su conjunto, y ya no solo en relación con un solo asentamiento. Este segundo componente propone obras como pistas, veredas, parques, locales comunales, etc., las cuales son priorizadas y elegidas por los vecinos participantes respetando determinados requisitos y criterios de idoneidad (Wurst 2014).<sup>4</sup>

Valdría recalcar que como antecedentes para la constitución y diseño de BarrioMío se tuvieron en cuenta dos puntos que considero claves. En primer lugar, en el año 2011 se lanzó un informe periodístico que señalaba el peligro que corrían una gran cantidad de AA. HH. ante un eventual sismo de gran magnitud en Lima, por lo que la MML encargó la realización de un estudio con la finalidad ubicar los distritos, zonas y AA. HH. en situación más crítica frente a derrumbes y deslizamientos. El estudio consolidó una lista con un poco más de mil AA. HH. con estatus de peligrosidad. Es así pues que, teniendo como base dicho estudio, se lanza el Plan de Mitigación de Riesgos en Laderas, teniendo la MML la noción de qué zonas en Lima son las más prioritarias de intervención (Wurst 2014).

En segundo lugar, la alcaldesa y su equipo tomaron a su vez como referencia el tipo de desarrollo urbano y social que había venido aplicando la alcaldía de Medellín (Colombia) en el desarrollo de su ciudad en los últimos años, quienes proponían

<sup>4</sup> Inicialmente se planteó implementar 17 PUI en diversos distritos de la ciudad, siendo las tres primeras zonas elegidas las de Huaycán (Ate), José Carlos Mariátegui (Villa María del Triunfo) y Collique (Comas), en donde la primera fase de los procesos participativos empezó a desarrollarse hacia finales de 2012 y comienzos de 2013.

tomar la arquitectura y la estética como un motor de cambio social y cultural en las zonas históricamente más deprimidas de dicha ciudad. Luego de tomar contacto con personas que intervinieron en dicho proceso, se decidió que, guardando las diferencias, Lima debería también empezar a transformarse desde sus zonas más pobres. Se puede decir que la intervención en Medellín ha sido la inspiración para el diseño de los PUI que se quieren implementar en Lima, poniendo en un lugar más central la participación de los vecinos de cada barrio en la elección, consolidación y mantenimiento de sus obras (Wurst 2014).

#### DOS PERIODOS CON MÁS DIFERENCIAS QUE SIMILITUDES

Como hemos visto, a la hora de tomar decisiones de inversión pública, Castañeda apuntó en esencia a un horizonte de corto plazo, poniendo la visibilización y rapidez en la construcción de las obras por encima de una planificación urbana más ordenada, integrada y que aproveche de manera más eficiente los recursos disponibles de la ciudad. Villarán, por su parte, si bien se propuso planificar y orientar sus obras más al mediano y largo plazo, buscando en mayor medida que Castañeda que criterios técnicos incidieran a la hora de tomar las decisiones de inversión pública, demostró en la primera parte de su gestión (prerrevocatoria) una falta de olfato político a la hora de implementar sus reformas; esto debido a que se creó un desbalance entre el tiempo que toma la planificación y de otra parte las expectativas de una pronta ejecución y visibilización de resultados concretos. Desapretar el acelerador dejado por Castañeda mientras se ordenaba la casa y replanteaban temas importantes dentro de la municipalidad, si bien permitió que se articule un proyecto de gran envergadura para la ciudad como BarrioMío, finalmente jugó en contra de la imagen y popularidad de la gestión.

Asimismo, con BarrioMío surgió otra complejidad, y es que la gestión actual no quería apuntar solamente a insertar cambios respecto de la gestión, es decir, utilizar más eficientemente los recursos públicos a la par de una mayor planificación urbana, sino que también se propuso empezar a cambiar la manera como la autoridad municipal se ha venido relacionando con los vecinos de la Lima popular. Una innovación clara en este sentido es la mayor importancia que van cobrando los procesos de participación ciudadana dentro de la MML a través de los PUI. En contraposición a esto, durante la gestión de Castañeda no se pretendió horizontalizar tanto la relación con los vecinos, por lo que tampoco se buscó fortalecer los mecanismos de participación ciudadana dentro del municipio.

*Dado el déficit y demanda de infraestructura física en muchas zonas populares de Lima, no debe sorprender que el interés del elector promedio de estos lugares no se encuentre tan orientado a cómo se hace una obra, sino más bien por cuántas se harán y para cuándo.*

Partiendo del diagnóstico de que el ciudadano de a pie se encuentra ante un Estado históricamente débil y con poca presencia en zonas precarias de la ciudad, se plantea que parte del éxito de BarrioMío va a depender también de contar hacia el final de la intervención con una población más organizada y empoderada, que pueda resolver de mejor manera diversos problemas cotidianos que aquejan al barrio, así como lograr articular mejor sus demandas futuras ante el Estado. Así pues, a

diferencia de la gestión de Castañeda, para la actual administración el cemento no puede ser el fin último de la intervención, sino que también debería fungir como un medio para empoderar a los participantes y fortalecer la organización vecinal en el proceso.

Por otro lado, la decisión desde un comienzo de la gestión de Villarán de diferenciarse de Castañeda y marcar un cambio con respecto a su estilo falló en no sopesar quizás en su dimensión real lo que implicaba enfrentarse a todo un sistema que mal o bien funcionaba a los ojos de un sector amplio de la población y que no demandaba una reforma al respecto. Asimismo, el nuevo estilo de gestión propuesto también chocaba en un nivel más profundo con toda una cultura política arraigada y orientada a valorar la rapidez y los resultados concretos y palpables por sobre procesos de reingeniería, participación y planificación, cuyos frutos se verán más en el mediano y largo plazo. Esta forma de valorar la política por un sector importante de electores fue captada por Castañeda muy bien, y la usó en buena parte para favorecer su popularidad e imagen.

De esta manera, junto al caudal de obras construidas durante su gestión, Castañeda desplegó una estrategia comunicativa intensiva, como poner su nombre al costado de cada obra que se inauguraba, lo cual contribuyó a personalizar y endosar la noción de progreso en Lima a su persona. Villarán, por su parte, no le otorgó inicialmente la misma prioridad que Castañeda al tema del gasto en publicidad municipal; sin embargo, con la revocatoria a la vuelta de la esquina, tuvo que ir cediendo en relación con su idea inicial e ir acercando su ética y buenas intenciones a esa realidad política que probablemente buscaba empezar a cambiar. De esa forma, y debido a los bajos niveles de aceptación de su gestión en sus dos pri-

meros años, Villarán tuvo que finalmente hacer un mea culpa y admitir los costos políticos que le trajo no comunicar oportunamente y adecuadamente lo que venía haciendo y planificando la municipalidad (Wurst 2014).

Concluyendo, considero que la comparación de ambos casos nos permite afirmar con relativa certeza que tanto la gestión de Castañeda como de Villarán propusieron en esencia dos formas marcadamente distintas de hacer política y ver el gobierno de la ciudad. En el tema de las obras, la orientación de la gestión de Castañeda estuvo básicamente enfocada hacia los resultados (concretos y rápidos), a diferencia de la gestión de Villarán, que buscó introducir en la agenda municipal la importancia de fortalecer los procesos, ya sean estos participativos, de reforma o fortaleciendo la capacidad de gestión de la propia municipalidad. Sin embargo, para mala suerte de los intereses electorales de Villarán, dado el déficit y demanda de infraestructura física en muchas zonas populares de Lima, no debe sorprender que el interés del elector promedio de estos lugares no se encuentre tan orientado a cómo se hace una obra, sino más bien por cuántas se harán y para cuándo.

Así pues, a escasas semanas de las elecciones municipales del 5 octubre, ¿podríamos inferir que las encuestas de intención de voto que sitúan a Villarán a más de 30 puntos atrás de Castañeda nos están sugiriendo que es políticamente inviable enfrentarse o querer cambiar toda una mentalidad que demanda acción, rapidez, más cemento y obras en la puerta de su casa? ¿Acaso la experiencia de Villarán en Lima nos tiene que llevar a pensar que en la ciudad de hoy no puede funcionar con éxito un gobierno de corte reformista, progresista y que no sucumba al corto plazo? Creo que la respuesta a esto la podemos empezar a buscar en las mismas deficiencias

políticas y muchas veces de sentido común que aquejaron a la actual gestión en varios momentos críticos. Fue evidente la carencia de un manejo que, más allá de ideales tecnocráticos y éticos, pueda sacar adelante políticamente un proceso de cambio para la ciudad más cercano, no tan brusco y con más empatía hacia las expectativas y comprensión del ciudadano de a pie, sin tener que necesariamente abandonar sus principios en el camino. □

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Wurst, Alberto. "Castañeda, Villarán y dos maneras muy distintas de ver la gestión de obras en zonas populares de Lima?". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 3. Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistaargumentos.org.pe/gestion\\_de\\_obras.html](http://www.revistaargumentos.org.pe/gestion_de_obras.html)  
ISSN 2076-7722

## DE DÓNDE SON LOS CANTANTES: experimentos de trasplante institucional

Omar Awapara\*



La reciente visita de célebres intelectuales a nuestro país, como James Robinson y Francis Fukuyama, ha contribuido al creciente interés por las instituciones por parte de algunos miembros de la prensa y la academia peruana. En claro contraste con la esfera (macro) económica, el panorama político aparece dominado por instituciones débiles e incipientes, incapaces de ser portavoces o vehículos de las preferencias de la mayoría de peruanos. Como en el caso de nuestros más exitosos casos de reforma económica, muchos han visto en experiencias foráneas una posible solución a nuestra triste realidad política. ¿Qué pasaría si nos copiamos las instituciones (inclusivas) de otros países? Las que han tenido éxito, obvio. Aunque no son po-

cos los columnistas o académicos que defienden argumentos similares, como el decano de la Facultad de Derecho de la UPC y hoy miembro del Tribunal Constitucional, José Luis Sardón, o Gonzalo Zegarra Mulanovich, director de *Semana Económica*, en las líneas que siguen me limitaré a tomar como referencia un reciente editorial del diario El Comercio, así como una columna en el mismo diario del conductor de *La hora N*, Jaime de Althaus.

### EL LIBRE COMERCIO DE LAS INSTITUCIONES

De forma bastante monótona, la página editorial del diario El Comercio repite con inusitada frecuencia la fórmula mágica para recobrar la institucionalidad perdida en el país: elegir congresistas por distritos uninominales. En su editorial del 8 de junio de 2014, por ejemplo, atribuye al fraccionamiento político la calidad

\* Estudiante del doctorado en Ciencia Política de la Universidad de Texas en Austin. Agradezco los comentarios de Jorge Aragón, Eduardo Dargent y Alberto Vergara, así como del comité editorial de la revista, a versiones preliminares del texto. Los errores u omisiones son responsabilidad mía.

de nuestras autoridades y postula dicha reforma como paliativo.<sup>1</sup>

Lo cierto es que de acuerdo al decano de la prensa nacional, bajo distritos uninominales se “fomentaría la reducción del número de partidos vía su aglutinación e incentivaría su presencia y enraizamiento en los niveles locales. Como los árboles, nuestra democracia necesita venas que comiencen en sus raíces y hagan circular desde ahí la voluntad popular, haciendo de esta forma que toda ella pueda fortalecerse y dar frutos”. A pesar del tono lírico, hay poca evidencia empírica y lógica que justifique el florido argumento.

Hay problemas menores con el editorial, como en el penúltimo párrafo, donde se afirma que recomponer el sistema de partidos político es necesario “no solo para asegurar la gobernabilidad y el carácter unitario del Gobierno, sino para reconstruir canales de representación que permitan conectar las necesidades y problemas locales con las instancias nacionales”. Suena atractivo y deseable, pero lamentablemente hay una tensión inherente entre los ideales de gobernabilidad y representación, más allá de que sean objetivos realmente alcanzables a través del sistema electoral. Un sistema bipartidista, como el que fervientemente desea el editorial, es intrínsecamente poco representativo, ya que por naturaleza excluirá fuerzas políticas (especialmente cuanto más descendamos en el nivel de gobierno). En términos claros, la representación se limita a dos

voces (piénsese en demócratas y republicanos en los Estados Unidos, y la dificultad de un tercer partido para ganar espacio en el sistema). Por el contrario, un sistema de representación proporcional busca reproducir de manera más fiel la heterogeneidad de fuerzas, ideas, intereses, etc. en un país, a costa o con el riesgo implícito de afectar la gobernabilidad. Lo mismo con las vallas o umbrales de entrada y de salida que establece la ley: mientras más exigentes, mayor será el efecto aglutinador, pero mayor también será la pérdida de representatividad (en términos absolutos) de las fuerzas políticas. En resumen: una cosa es gobernabilidad, otra cosa es representatividad.

Para tener claros los conceptos, si bien es posible afirmar que existen tantos sistemas electorales como países en el mundo, el número de curules o asientos disponibles en un distrito electoral suele diferenciar sistemas mayoritarios de sistemas de representación proporcional. En el Perú, por ejemplo, cada región elige un número de congresistas en proporción con su población: una región como Madre de Dios es en la práctica un distrito uninominal, pues solo hay un curul en disputa, mientras que en el extremo opuesto, en el distrito electoral de Lima, se disputan 36 curules.<sup>2</sup> Así, en realidad, el sistema electoral peruano combina ambos tipos, aunque la mayoría de distritos electorales son de tamaño mediano. La propuesta de tener distritos uninominales implicaría la creación de numerosos distritos electorales de pequeña magnitud en cuanto a densidad poblacional, bajo el supuesto de que su único representante será más receptivo a las demandas de los electores.

1 “Editorial: “Nadie sabe por quién vota”, *El Comercio*, domingo 8 de junio de 2014. De forma curiosa, este editorial está en realidad argumentando que esta adaptación institucional sería la respuesta para lidiar con otras autoridades, a escala municipal y regional (que es lo que motiva el editorial en primer lugar). En otras palabras, según este editorial de *El Comercio*, la solución frente a alcaldes y presidentes regionales corruptos es... ¡la elección de congresistas por distritos uninominales!

2 Tampoco debe confundirse distritos uninominales con elección por distrito único. En este último caso, todo el territorio nacional constituye una única circunscripción. La elección presidencial representa un ejemplo de elección por distrito único. Ver, por ejemplo: “El pernicioso distrito electoral único”, de Fernando Tuesta.

Una reciente columna de Jaime de Althaus repite el mismo argumento, presentándolo esta vez como la “gran reforma política”.<sup>3</sup> El conductor de *La hora N* afirma, sin mayor sustento teórico o empírico, que la introducción de distritos uninominales “reduce el número de partidos, apuntando al bipartidismo; establece una relación mucho más cercana entre los electores y su representante, enraizando la democracia y los partidos; y permite elegir mejor porque se elige entre pocos candidatos”. Vamos por partes. Exactamente cómo este mecanismo electoral transformará un sistema fragmentado en un bipartidismo anglosajón es un misterio. En segundo lugar, si se trata de cercanías, pocas autoridades más cercanas que el alcalde distrital, y a pesar de los incentivos que existen para formar alianzas o juntar fuerzas en los consejos municipales y regionales, los partidos no se enraízan por una norma. Curiosamente, las elecciones municipales y regionales se llevan a cabo con una lógica de distrito uninominal, y ya vemos los resultados. Tercero, también es un misterio por qué se elige mejor si se elige entre pocos, para no mencionar el hecho de que nada garantiza que se presenten pocos candidatos. Salvo que se dieran las condiciones para un voto estratégico, como veremos a continuación.

Estos argumentos en favor de los distritos uninominales se basan en la llamada Ley de Duverger, en honor del académico francés Maurice Duverger (1917- ), quien afirma que sistemas electorales mayoritarios promueven la emergencia de dos candidatos por cada distrito. Es cierto también que distritos electorales de pequeña magnitud (uninominales o de un solo miembro, siendo el caso extremo) favorecen a partidos grandes. Pero de allí no se sigue necesariamente que, frente a la ausencia de partidos grandes, un distrito uninominal dé lugar a uno o dos partidos grandes. El voto estratégico,

que es el fundamento lógico del efecto mecánico de la ley de Duverger, requiere de una serie de condiciones presentes en sistemas políticos institucionalizados y difíciles de encontrar en Perú. Quizá la diferencia más notable sea el grado de claridad y validez con el que el sistema transmite información a los actores políticos respecto a sus posibilidades de éxito o fracaso.<sup>4</sup> Frente a la ausencia de dicha información, múltiples candidatos pueden sobrevalorar sus expectativas de triunfo y lanzarse por su cuenta, mientras que los electores tienen dificultades en discernir si realmente su candidato tiene chances de ganar o no. En contextos donde no hay vínculo alguno entre electores y candidatos, y las encuestas de opinión relevantes son escasas, es ingenuo creer que el mecanismo dé lugar a partidos fuertes. Lección más importante: el contexto importa y puede condicionar el impacto de una regla institucional.

*Son los partidos políticos los que eligen los sistemas electorales, y no al revés. Y lo hacen pensando en la forma de cristalizar, consolidar o mantener su posición de privilegio.*

La expectativa de que unas reglas electorales influyan en el número de partidos políticos requiere entonces de una serie de condiciones sumamente exigentes para el contexto peruano. Si bien un sistema electoral uninominal debería favorecer la coordinación entre distintas fuerzas políticas, la propia variación en el número de fuerzas sociales no puede dejarse de lado. En el Perú, probablemente el clivaje más profundo

3 “La gran reforma política”, Jaime de Althaus, *El Comercio*, 9 de mayo de 2014.

4 Ver al respecto el reciente libro de Robert Moser y Ethan Scheiner, *Electoral Systems and Political Context: How the Effects of Rules vary across new and established democracies*. Nueva York: Cambridge University Press, 2011.

hoy sea pro/anti Fujimori, pero incluso es difícil asegurar que ese sea el caso en cada distrito del territorio nacional. En todo caso, se soslaya el hecho de que posiblemente exista un número alto de clivajes sociales. ¿O acaso podemos afirmar que existan pocos asuntos que dividan a los peruanos?

*De Althaus y otros suelen hacer referencia a que los distritos uninominales predominan en Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia. Y como allí hay dos o tres partidos, la falaz conclusión es que los distritos uninominales causan el bipartidismo.*

Y después vienen las barreras que se presentan a la coordinación en sí. Si solo se necesita veinte o treinta por ciento para ganar una elección, como es el caso de las alcaldías, por ejemplo, y hay información incompleta entre los electores y los propios candidatos sobre quién es favorito, los costos de lanzarse por tu cuenta son menores y los beneficios mayores. Claro, si hay un partido fuerte en tu distrito y solo hay una plaza en disputa, no tiene ningún sentido lanzarte. Más sentido tiene afiliarte a ese partido. Pero ¿es esa la realidad en cada distrito? ¿Existen esas condiciones en el Perú? Como bien dice Josep Colomer (2005: 4-5), profesor de la Universidad de Georgetown, un punto crucial es que estas fallas en la coordinación son más frecuentes bajo sistemas mayoritarios, por los requerimientos de información, negociación y respeto a los acuerdos entre las fuerzas políticas.

Hay otro elemento central: la dirección de la causalidad. Según Colomer, son los partidos políticos los que eligen los sistemas electorales, y no al revés. Y lo hacen pensando en la forma de cristalizar, consolidar o mantener su posición de privilegio. Así, en los países donde pocos partidos dominan las preferencias del electorado, estos establecen sistemas electorales mayoritarios, mientras que países con sistemas multipartidarios anteceden históricamente la elección por representación proporcional. Lo que es perfectamente lógico también. Por eso, cuando se admira el sistema binomial chileno se olvida que fue un artificio dejado por la dictadura de Pinochet para asegurar la representación de la derecha, y más importante aún, refleja el clivaje electoral que divide a la izquierda de la derecha en el país austral. Lo mismo con demócratas y republicanos en Estados Unidos. Incluso en el caso británico, los laboristas solo lograron convertirse en un partido importante con la caída de los liberales. Como reza el título del artículo de Colomer, “son los partidos los que eligen los sistemas electorales”.

#### EL ORIGEN DE LAS INSTITUCIONES

El tema de fondo en esta discusión radica en los límites del trasplante institucional. El prominente sociólogo Alejandro Portes, de la Universidad de Princeton, ha puesto el acento en los obstáculos que elementos culturales y estructurales presentan frente al “*institutional monocropping*” (monocultivo institucional), o el intento de implantar formas institucionales del mundo desarrollado en países menos desarrollados (Portes 2006: 242). El resultado de esta práctica puede ir desde inocuos cambios cosméticos hasta la destrucción de capacidades institucionales con serias consecuencias. El propio Francis Fukuyama ha llegado a la misma conclusión en más de una ocasión, admitiendo que hay casos en los que es posible tener éxito

siempre y cuando existan condiciones sociales y culturales similares a las del país de origen. De forma más reciente, Fukuyama no termina de salir del prefacio a su nuevo libro sin dejar en claro (y también, porque es el prefacio, sacarse el tema rápidamente de encima) con un contundente y vívido ejemplo de los límites del trasplante institucional. Curiosamente, trata directamente sobre sistemas electorales. Fukuyama describe con bastante claridad lo que sucedió cuando Papúa Nueva Guinea y las Islas Salomón (que Fukuyama reconoce como sociedades bastante fragmentadas) implementaron el sistema de distritos uninominales para elegir a sus representantes. El resultado fue caótico: cada distrito eligió a su propio *Big Man*, y desde luego que nada como un sistema bipartidario emergió (Fukuyama 2004). De Althaus y otros suelen hacer referencia a que los distritos uninominales predominan en Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Francia. Y como allí hay dos o tres partidos, la falaz conclusión es que los distritos uninominales causan el bipartidismo. El caso narrado por Fukuyama muestra que ese no es necesariamente el caso.

Tampoco hay que irse hasta el otro lado del mundo para buscar ejemplos. En un artículo reciente, el politólogo peruano Alberto Vergara compara los procesos de descentralización llevados a cabo en Bolivia y en Perú bajo criterios muy similares, y con resultados muy diferentes. Vergara concluye que “reformas institucionales similares pueden generar efectos muy distintos dependiendo en el contexto en que se implementan, y que los países no son tubos de ensayo en los que intervenciones similares producen necesariamente resultados parecidos” (2011: 87). Convendría que tengamos este ejemplo presente ahora que se nos ha dado por renegar del proceso de descentralización y de todo lo que sucede afuera de Lima.

Preguntarse sobre el sistema electoral es un claro ejemplo de la importancia de indagar sobre los orígenes de una institución, que usualmente suelen estar asociados a los intereses o preferencias de determinados grupos. No es cuestión de asumir conspiraciones, sino simplemente de reconocer que todo actor, grupo o clase buscará preservar las ganancias que obtiene de un determinado orden. Finalmente, la conclusión a la que ambos académicos llegan es la misma. Cuidado con la fe ciega en instituciones, especialmente si creemos que pueden ser replicadas automáticamente en cualquier contexto.

#### CONCLUSIÓN

Estamos ya en un momento en el que la discusión sobre si las instituciones importan o no ha sido largamente superado. La respuesta es claramente positiva. Por la misma razón, no basta con repetir que necesitamos institucionalidad o, peor aún, que la respuesta es la mera importación o emulación de instituciones que funcionan, no sin problemas y críticas, en otros contextos como el anglosajón. Claramente, no toda realidad se presta al mismo tipo de institución. El fracaso en implantar instituciones que han funcionado en contextos ajenos ha sido constatado en múltiples ocasiones, pero ello no es óbice para que se insista hasta el aburrimiento con la panacea de los distritos uninominales. □

#### Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Awapara, Omar “De dónde son los cantantes: experimentos de trasplante institucional”. En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 4. Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/los\\_cantantes.html](http://www.revistargumentos.org.pe/los_cantantes.html)  
ISSN 2076-7722

# CONCEPTOS Y POLÍTICA PARA EL CAMBIO CLIMÁTICO



**Julio C. Postigo\***

La comunidad científica que viene estudiando el cambio climático ha sido categórica al señalar que el calentamiento del planeta no admite duda alguna y que el cambio climático es de naturaleza antropogénica (IPCC 2013). El carácter antropogénico del cambio climático es la constatación de la potencia transformadora de la humanidad — en los últimos trescientos años con la revolución industrial, y desde la segunda mitad del siglo XX con la expansión y agudización del capitalismo—. Más aún, la preeminencia del capitalismo impide la implementación de soluciones estructurales en relación con el cambio climático en tanto estas comprometan su predominio como horizonte cultural y forma de organización de la producción

y las relaciones entre las personas. Ejemplos de estos impedimentos son la resistencia de los países emergentes a disminuir su acelerada emisión de gases de efecto invernadero (Victor, Gerlagh y Baiocchi, 2014) y la proliferación de esquemas de mercado (e. g., bonos y pago por servicios ecosistémicos) para promover más negocios con la gestión “responsable” de la naturaleza.

La profundidad y extensión de las transformaciones humanas ha llevado al surgimiento del Antropoceno como la era en la que la sociedad humana es la principal fuerza motriz de las transformaciones planetarias (Crutzen 2002, Steffen, Crutzen y McNeill, 2007). El análisis de los impactos de esta transformación indica que el planeta se encuentra en transiciones críticas; es decir, hacia la superación de umbrales que llevan a nuevos estadios de los que no hay retorno a la condición previa,

\* PhD en Geografía por la Universidad de Texas en Austin. Magister en Estudios Latinoamericanos por la misma universidad. Realizó su post-doctorado en el National Socio-Environmental Synthesis Center de la Universidad de Maryland en College Park. Investigador Asociado del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).

donde habrá nuevos parámetros y condiciones, y los efectos de esta transformación son desconocidos (Barnosky et ál. 2012). Se han identificado, al menos, tres transiciones críticas: cambio climático, tasa de pérdida de biodiversidad (i. e., tasa de pérdida de especies) y la interferencia con el ciclo del nitrógeno (tasa de conversión de N<sub>2</sub> atmosférico en nitrógeno reactivo para uso humano) (Rockstrom et ál. 2009).

Se ha demostrado científicamente que ha sido la acción social la que ha alterado los sistemas vitales del planeta y que, como consecuencia de ello, estamos en una situación en la cual no podemos prefigurar las consecuencias gatilladas por estas modificaciones, y se ha comprometido nuestra propia viabilidad como sociedad. En conjunto, todos estos factores han impulsado un renovado interés por analizar la relación naturaleza-sociedad de manera integral con marcos analíticos como el de los sistemas socioecológicos. En este ensayo presento algunos conceptos que han reaparecido en el contexto del cambio climático y su potencial vínculo con (o utilidad para) el diseño de políticas de adaptación y el fortalecimiento de la resiliencia en el Perú. Finalmente, analizo la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático a la luz de los conceptos presentados e identifico áreas donde esta podría mejorar la gestión adaptativa frente al cambio climático.

#### RENOVADO INTERÉS EN VIEJAS RELACIONES

La interdependencia entre naturaleza y sociedad ha sido notada desde la antigüedad por múltiples disciplinas tanto en las humanidades como en las ciencias sociales y naturales. La filosofía ha abordado la influencia del ambiente en la organización social (Athanasopoulos 2004, Boudouris y Kalimtzis 1999, Pietarinen, 2004). Más concretamente, observadores del ambiente y del clima

entendieron la importancia de estos para la agricultura y el florecimiento de las civilizaciones (Butzer 1994, Butzer, Butzer y Lohrmann, 1993). Asimismo, científicos sociales y ecólogos han abordado, desde distintos ángulos, las presiones que el crecimiento poblacional y los limitados recursos naturales del planeta ejercen el uno sobre los otros y viceversa.

*Se ha demostrado científicamente que ha sido la acción social la que ha alterado los sistemas vitales del planeta y que, como consecuencia de ello, estamos en una situación en la cual no podemos prefigurar las consecuencias gatilladas por estas modificaciones, y se ha comprometido nuestra propia viabilidad como sociedad.*

La creciente percepción de múltiples interconexiones planetarias (i. e., globalización) y los efectos —actuales y proyectados— de la actividad productiva humana han acicateado el desarrollo de una renovada perspectiva integradora de la naturaleza con la sociedad como la mejor forma de comprender el ambiente y superar las aproximaciones particulares de las ciencias sociales o ecológicas (Holling 1995, Liu et ál. 2007, Ostrom 2009, Young et ál. 2006). Es pertinente indicar que han sido las ciencias naturales, en particular la ecología, quienes han liderado esta nueva perspectiva; lamentablemente, las ciencias sociales están aún rezagadas en el esfuerzo por una comprensión integradora.

Se ha planteado que la integración de las complejas interacciones entre naturaleza y sociedad se realice mediante la perspectiva de los sistemas socioecológicos (SSE) o sistemas humanos y naturales acoplados (Berkes y Folke 2000, Liu et ál. 2007, 2007, Ostrom 2009, Turner II et ál. 2003a, 2003b). Sustentada en la teoría de sistemas, la perspectiva de los SSE entiende que los subsistemas naturales y sociales son abiertos, y se interrelacionan mediante el intercambio de energía contenida en las actividades productivas de la sociedad y en los servicios ecosistémicos.

Mientras la actividad productiva es la conexión de sentido que acopla naturaleza y sociedad, la perspectiva de los SSE considera, además, las retroalimentaciones intra e inter subsistemas; asimismo, se reconoce que los SSE son parte de sistemas mayores que los influyen. El análisis de las retroalimentaciones e influencias de sistemas operando en otras escalas espaciales y temporales ha puesto en evidencia una complejidad de interrelaciones hasta antes desconocida. Un elemento de esta complejidad sistémica es la existencia de sorpresas o efectos inesperados e impredecibles.

### CONCEPTOS (QUE PODRÍAN SER) VINCULANTES

La magnitud, agudeza y severidad de los cambios ambientales globales ha motivado la investigación, por un lado, de los efectos de estos cambios en los SSE y, por el otro, de las respuestas de estos. En este relativamente nuevo campo analítico han reaparecido, entre otros, los conceptos de adaptación, vulnerabilidad y resiliencia, los que me interesa presentar por su potencial para vincular investigación y diseño de políticas.

La definición más difundida de adaptación es la de ser un proceso de ajuste o respuesta frente al clima (actual como esperado) y sus efectos (IPCC

2014). De aquí se desprende que el objetivo de la adaptación en los subsistemas sociales es evitar o disminuir el daño o aprovechar las oportunidades. Asimismo, considerando las profundas intervenciones humanas en los subsistemas naturales, es posible esperar situaciones en las que la acción humana facilite la adaptación de estos. El rango de estas intervenciones podría estar definido por el diseño de áreas protegidas y la promoción de organismos genéticamente modificados.

Se han presentado algunas críticas a esta definición de adaptación. En primer lugar, se concibe la adaptación como un proceso de respuesta restringido a las amenazas climáticas. Agregaré que esta perspectiva presupone un resultado positivo de la adaptación, lo que no solo es prematuro, sino que ignora los múltiples factores que harían exitosa la adaptación y desconoce la posibilidad de malas adaptaciones resultantes de las acciones para lidiar con la amenaza climática. Buscando superar estas limitaciones han surgido definiciones de adaptación más abarcadoras. Una muestra es la definición que la considera como cambios en los SSE, entendiéndolos como respuestas a actuales o potenciales efectos del cambio climático que interactúan con procesos no climáticos. Consecuentemente, la adaptación abarca desde acciones puntuales de corto plazo para lidiar con impactos negativos hasta transformaciones profundas de larga duración que buscan prepararse frente a posibles efectos adversos o beneficiarse de los efectos positivos. Vista así, los objetivos de la adaptación trascienden aminorar los impactos del cambio climático y podrían fracasar en moderar el daño o en aprovechar las oportunidades (Moser y Ekstrom 2010).

La vulnerabilidad —incluida la de los SSE o de algún subsistema— es la propensión a ser negativamente afectado por una amenaza, perturbación

o disturbio (IPCC 2014, Turner II 2003a). Sin embargo, esta propensión es el resultado de la combinación de tres factores: i) la exposición frente a la amenaza, ii) la sensibilidad a ser afectado y iii) la capacidad adaptativa para lidiar o responder a la amenaza (Adger 2006). El análisis de estas dimensiones de la vulnerabilidad ha generado la comprensión de las determinaciones sociales de la vulnerabilidad (Ribot 2010). Estas dimensiones se relacionan directamente con aquellos factores no climáticos con los que interactúan las respuestas adaptativas e influyen en su desempeño. Se puede identificar que hay dos maneras de ver la vulnerabilidad. La primera la entiende como un resultado neto de los impactos del cambio climático luego de las respuestas adaptativas, mientras que para la segunda se trata de la inexistencia de la habilidad, debido a múltiples procesos, para lidiar con las perturbaciones o cambios externos (O'Brien et ál. 2007). Las implicancias de esta diferencia, para la investigación y el diseño de políticas, no son menores. La vulnerabilidad como resultado lleva a que son las respuestas adaptativas y la capacidad adaptativa las que determinan la vulnerabilidad. En la segunda perspectiva, la vulnerabilidad es la que determina la capacidad adaptativa (O'Brien et ál. 2004).

Los estudios de la vulnerabilidad de los SSE son un elemento crucial para el diálogo entre la ciencia y los tomadores de decisiones, pues establecen qué y quiénes son vulnerables, y cuáles condiciones socioambientales generan o disminuyen la vulnerabilidad y la resiliencia (Agrawal et ál. 2012, Ribot 2011, Turner II 2003a). Esto representa una oportunidad para pensar el cambio climático desde sus determinaciones no atmosféricas, es decir, contrariamente a como se ha instalado en las agendas científicas y políticas globales. Asimismo, investigar las dimensiones no atmosféricas del cambio climático permitiría la vinculación de este

proceso con políticas públicas de otros sectores, e impulsaría la consideración del cambio climático en todos los sectores del aparato público. Sin embargo, en el Perú, el creciente interés desde la investigación contrasta con el escaso peso político del tema. El contraste no llama la atención en un país donde el diseño de políticas está divorciado de la investigación, pero vive en *servinacuy* con el tráfico de influencias, el conflicto de intereses y los *lobbies* de los grupos de poder.

*Investigar las dimensiones no atmosféricas del cambio climático permitiría la vinculación de este proceso con políticas públicas de otros sectores, e impulsaría la consideración del cambio climático en todos los sectores del aparato público.*

La resiliencia es una característica —originalmente concebida solo en los ecosistemas— por la que los SSE pueden mantener sus funciones y organización luego de experimentar una perturbación (Holling 1973, Walker et ál. 2004). Hay que enfatizar que un sistema resiliente tiene un equilibrio dinámico con el que funciona e interactúa con las perturbaciones, dentro de un conjunto de límites más allá de los cuales se modifican su organización y funciones al punto que se transforma en otro SSE.

Un aspecto importante de resaltar es que la resiliencia relaciona el interior del SSE —i. e., organización y función— con las perturbaciones exteriores. Un sistema resiliente es capaz de procesar el cambio para continuar siendo el mismo.

Esta dialéctica, sin embargo, replantea el rol de las perturbaciones como una oportunidad para el cambio del SSE. Esto se ha conceptualizado como la transformabilidad de los SSE; es decir, aquella capacidad por la que los SSE se transforman cuando su situación frente a las perturbaciones es insostenible (Walker et ál. 2004). Resiliencia y transformabilidad pueden ser entendidos como dos puntos extremos del *continuum* constituido por la capacidad del SSE; el primero se refiere a la capacidad de absorber la perturbación, mientras que la transformabilidad es la capacidad de generar un nuevo sistema cuando las condiciones adversas son insuperables (Folke 2006, Walker et ál. 2004).

La investigación sobre las interrelaciones entre cambio climático, adaptación, vulnerabilidad, resiliencia y transformabilidad está aún en sus inicios. Sin embargo, la complejidad de estas interrelaciones se incrementa cuando se consideran los efectos combinados de perturbaciones climáticas y no climáticas sobre los SSE prestando atención, además, a las distintas escalas espacio-temporales en las que operan los sistemas.

En cierto sentido, el análisis de la vulnerabilidad complementa al de la resiliencia. Esta última se enfoca en la continuidad del funcionamiento del SSE a pesar de estresores, mientras que la vulnerabilidad analiza las condiciones sociales y naturales que explican por qué un SSE interactúa con la perturbación y las formas en que dicha interacción se lleva a cabo (Adger 2006, Brooks 2003). Asimismo, conocer estas condiciones debiera permitir diseños de políticas públicas que aborden alguna(s) de estas dimensiones en forma específica para disminuir la vulnerabilidad.

Adaptación, resiliencia y transformabilidad están bastante emparentados. Considerada como cambio en el SSE frente a perturbaciones externas,

la adaptación podría acercarse a la resiliencia si este cambio lleva a que el sistema mantenga su organización y funcionamiento, pero si se refiere a un cambio de estos, estaría más cerca de la transformabilidad. Basta imaginarnos cambios en los sistemas productivos motivados por cambios en el clima, en los precios, en el acceso a la tierra y el agua. Adicionalmente, la implementación de respuestas adaptativas se sustenta, al menos parcialmente, en que el sistema tiene la capacidad para responder, lo que constituiría, además, parte de su resiliencia. Aquí, nuevamente, se tiene un potencial vínculo con el diseño de políticas que debieran buscar fortalecer las fuentes de la resiliencia de los sistemas, pues, en última instancia, estas generarán adaptación. En la siguiente sección analizo la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático considerando los conceptos presentados previamente, e identifico aspectos en los que un mejor uso de estos puede contribuir a una estrategia más integral para disminuir la vulnerabilidad e incrementar la resiliencia socioecológica frente al cambio climático.

#### COMENTARIOS A LA ESTRATEGIA NACIONAL ANTE EL CAMBIO CLIMÁTICO

La Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) fue puesta en consulta del 24 de julio al 5 de septiembre de 2014 por el Ministerio del Ambiente (Minam). Esbozo a continuación algunos comentarios a la ENCC a la luz de los conceptos previamente presentados.

La ENCC entiende que el principal reto del CC es la reducción de riesgos e impactos, en consecuencia, tiene la visión que para el año 2021 el Perú estará adaptado a los efectos negativos y podrá aprovechar las oportunidades del CC, poniendo los fundamentos para un desarrollo sostenible bajo en carbono (Minam 2014). Los objetivos de

la ENCC son incrementar la conciencia y la capacidad adaptativa frente a los efectos negativos y oportunidades del CC, conservar las reservas de carbono y contribuir a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

La ENCC se enmarca en una perspectiva de la vulnerabilidad como resultado de los impactos al CC luego de la adaptación, ignorando la vulnerabilidad como una característica de los SSE generada por múltiples procesos para responder a presiones externas. Siguiendo a O'Brien (2007), sostengo que la perspectiva escogida por el Minam desconoce las estructuras sociopolíticas y económicas en las que ocurren el CC y la variabilidad climática, y con las que interactúan los espacios locales expuestos al cambio climático. Asimismo, se descarta que las condiciones locales influyen tanto en la exposición al CC como en las respuestas que se implementan, y que estas últimas modifican también el contexto impactado por el CC. Visto así, el CC es un elemento integral del desarrollo. Es decir, el CC modifica el paisaje biofísico, por lo tanto altera el contexto para responder a otros procesos de cambio, los que, a su vez, influyen en el contexto en el que ocurre el CC. Esta perspectiva tiene implicancias mayores para el diseño de políticas porque la reducción de la vulnerabilidad frente al CC implica modificar el contexto institucional, económico y sociopolítico en que el CC ocurre. Solo con estas modificaciones el subsistema social estará en mejores condiciones para responder al cambio.

Los objetivos de la ENCC no consideran los aspectos de exposición y sensibilidad de la vulnerabilidad, perdiendo con ello la posibilidad de tener políticas multisectoriales. Por ejemplo, con los sectores del Midis, Vivienda y Salud para reducir la exposición con viviendas adecuadas para condiciones inclementes y llevar adelante programas de salud y alimentación para reducir la sensibilidad frente a

disrupciones en la producción de alimentos. Considerar la multidimensionalidad de la vulnerabilidad impactaría, al menos, en el indicador de la ENCC que busca incrementar la inversión pública que incorpora la condición del cambio climático.

*Sostengo que la perspectiva escogida por el Minam desconoce las estructuras sociopolíticas y económicas en las que ocurren el CC y la variabilidad climática, y con las que interactúan los espacios locales expuestos al cambio climático.*

También es notable en la ENCC la ausencia de una perspectiva desde la resiliencia. Por un lado, considerar la resiliencia podría orientar políticas para fortalecer los elementos que permiten que el SSE absorba las perturbaciones sin sufrir transformaciones o políticas que disminuyan presiones sobre elementos valiosos para la resiliencia (Adger et al. 2011). Por ejemplo, es reconocido que los conocimientos locales y la información son fundamentales para la resiliencia de los SSE; entonces, las políticas educativas interculturales y la incorporación del conocimiento local en las respuestas locales frente al cambio climático podrían fortalecer la resiliencia de los SSE en el largo plazo.

Un enfoque desde la resiliencia podría llevar a que la ENCC se vincule con los sectores productivos del país. Es decir, pensemos en un sistema productivo o energético resiliente considerando tanto el aspecto de la absorción de perturbaciones sin modificar sus funciones ni organización como la transformabilidad por la cual el sistema puede

cambiar para seguir siendo el mismo. Las políticas públicas para tener fuentes de energía resilientes frente a la variabilidad hidroclimática deberían considerar, al menos, la vulnerabilidad de la generación hidroenergética y la diversificación de fuentes de energía. Para un sistema productivo resiliente, lo mínimo será adaptar la infraestructura y los procesos productivos frente a las amenazas concretas (para el caso de la agricultura ver Cancino Borge et ál. 2011).

### CONCLUSIÓN

El cambio climático no solo trae calentamiento global y eventos extremos más frecuentes e intensos, sino renovados intereses por antiguas relaciones. En este artículo, he presentado la reaparición de perspectivas que abordan la relación naturaleza-sociedad, así como algunos conceptos para comprender mejor las interrelaciones de los SSE con los cambios ambientales globales. Finalmente, he contrastado estos conceptos con la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático del Perú para mostrar algunas de sus limitaciones conceptuales, las áreas donde los conceptos se vinculan y la potencialidad de una comprensión conceptual cabal para el diseño de políticas que disminuyan la vulnerabilidad, promuevan la adaptación y expandan la resiliencia del país. □

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adger, W. N. (2006). "Vulnerability". *Global Environmental Change*, vol. 16, n.º 3: 268-281.
- Adger, W. N. et ál. (2011). "Resilience Implications of Policy Responses to Climate Change". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, vol. 2, n.º 5: 757-766.
- Agrawal, A. et ál. (2012). *Cool Heads for a Hot World-Social Sciences under a Changing Sky*. *Global Environmental Change*, vol. 22, n.º 2: 329-331. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2012.02.003>
- Athanasopoulos, C. (2004). "Ecology, Ethics and the Independent Value of Nature". *Filosofías Agonisma: Studies in Honour of Professor K. Boudouris*, pp. 17-40.
- Barnosky, A. D. et ál. (2012). "Approaching a State Shift in Earth's Biosphere". *Nature*, vol. 486, n.º 7401: 52-58.
- Berkes, F. y C. Folke (2000). "Linking Social and Ecological Systems for Resilience and Sustainability". En Fikret Berkes, Carl Folke y Johan Colding (eds.), *Linking Social and Ecological Systems. Management Practices and Social Mechanisms for Building Resilience*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 1-25.
- Boudouris, K. y K. Kalimtzis (1999). *Philosophy and Ecology: Greek Philosophy and the Environment*. Atenas: Ionia Publications.
- Brooks, N. (2003). *Vulnerability, Risk and Adaptation: A Conceptual Framework* (vol. 38). Norwich: Tyndall Centre for Climate Change Research.
- Butzer, K. W. (1994). "The Islamic Traditions of Agroecology: Crosscultural Experience, Ideas and Innovations". *Ecumene*, vol. 1, n.º 1: 7-50.
- Butzer, K. W., P. Butzer, L. y D. Lohrmann (1993). "The Classical Tradition of Agronomic Science: Perspective on Carolingian Agriculture and Agronomy". En *Science in Western and Eastern Civilization in Carolingian Times*, pp. 539-596.
- Cancino Borge, I. M. et ál. (2011). *Encarando el cambio climático en el Perú. Las opciones de política*. Lima: CIES.
- Crutzen, P. J. (2002). "Geology of Mankind". *Nature*, vol. 415, n.º 6867: 23.
- Folke, C. (2006). "Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-Ecological Systems Analyses". *Global Environmental Change*, vol. 16, n.º 3: 253-267. doi: [10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002](http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002)

- Holling, C. S. (1995). "What Barriers? What Bridges?". En L. H. Gunderson, C. S. Holling y S. S. Light (eds.), *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. Nueva York: Columbia Univ Pr., pp. 3-34
- Holling, C. S. (1973). "Resilience and Stability of Ecological Systems". *Annual Review of Ecology and Systematics*, n.º 4: 1-23.
- IPCC (2013). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. In T.F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex & P.M. Midgley (Eds.), (pp. 1535). Cambridge, UK and NY, USA: Cambridge University Press.
- (2014). "Summary for Policymakers". En C. B. Field et ál. (eds.), *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (pp. 34). Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- Liu, J. et ál. (2007a). "Complexity of Coupled Human and Natural Systems". *Science*, vol. 317, n.º 5844: 1513-1516. doi: 10.1126/science.1144004
- Liu, J. et ál. (2007b). "Coupled Human and Natural Systems". *Ambio*, vol. 36, n.º 8: 639-649. doi: 10.1579/0044-7447(2007)36[639:chans]2.0.co;2
- Ministerio del Ambiente (2014). *Estrategia Nacional ante el Cambio Climático*. Disponible en <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/11/2014/07/Documento-borrador-de-la-ENCC.pdf>
- Moser, S. y J. Ekstrom (2010). "A Framework to Diagnose Barriers to Climate Change Adaptation". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 107, n.º 51: 22026-22031. doi: 10.1073/pnas.1007887107
- O'Brien, K. et ál. (2004). "What's in a Word? Conflicting Interpretations of Vulnerability in Climate Change Research". *CICERO Working Paper*.
- O'Brien, K. et ál. (2007). "Why Different Interpretations of Vulnerability Matter in Climate Change Discourses". *Climate Policy*, vol. 7, n.º 1: 73-88.
- Ostrom, E. (2009). "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems". *Science*, vol. 325, n.º 5939: 419-422. doi: 10.1126/science.1172133
- Pietarinen, J. (2004). "Plato on Diversity and Stability in Nature". En M. Oksanen and J. Pietarinen (eds.) *Philosophy and Biodiversity*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. pp. 85-100.
- Ribot, J. (2010). "Vulnerability Does not Fall from the Sky: Toward Multiscale, pro-porr Climate Policy". En Robin Mearns y Andrew Norton (eds.), *Social Dimensions of Climate Change. Equity and Vulnerability in a Warming World*. Washington, D. C.: The World Bank, pp. 47-74.
- (2011). "Vulnerability Before Adaptation: Toward Transformative Climate Action". *Global Environmental Change*, vol. 21, n.º 4: 1160-1162. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.07.008>
- Rockstrom, J. et ál. (2009). "A Safe Operating Space for Humanity". *Nature*, vol. 461, n.º 7263: 472-475.
- Steffen, W., P. Crutzen y J. McNeill (2007). "The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?". *Ambio*, n.º 36: 614.
- Turner II, B. L. et ál. (2003a). "A Framework for Vulnerability Analysis in Sustainability Science". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 100, n.º 14: 8074-8079. doi: 10.1073/pnas.1231335100
- (2003b). "Illustrating the Coupled Human-Environment System for Vulnerability Analysis: Three Case Studies". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 100, n.º 14: 8080-8085. doi: 10.1073/pnas.1231334100

Victor, D. G., R. Gerlagh y G. Baiocchi (2014). "Getting Serious about Categorizing Countries". *Science*, vol. 345, n.º 6192: 34-36.

Walker, B. et ál. (2004). "Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems". *Ecology and Society*, vol. 9, n.º 2. doi: 5

Young, O. et ál. (2006). "The Globalization of Socio-Ecological Systems: An Agenda for Scientific Research". *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions*, vol. 16, n.º 3: 304-316. doi: 10.1016/j.gloenvcha.2006.03.004

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Postigo, Julio C. "Conceptos y política para el cambio climático " En *Revista Argumentos*, año 8 n.º 4 Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/conceptos\\_y\\_política.html](http://www.revistargumentos.org.pe/conceptos_y_política.html)  
ISSN 2076-7722

# CÓMO RESPONDER AL RETO DEL CAMBIO CLIMÁTICO DESDE LAS CIUDADES



Martín Beaumont\*

El cambio climático es consecuencia del modelo de crecimiento urbano que hemos creado en Occidente desde el siglo XIX. Mientras el modo de crecimiento y consumo en las ciudades siga siendo como el actual, altamente demandante de energía, y en particular energías fósiles, que ocupa y destruye territorios, recursos y ecosistemas a un ritmo superlativamente mayor que el propio crecimiento de la población que absorbe, el cambio climático será una realidad y pondrá en riesgo la supervivencia de nuestro mundo.<sup>1</sup>

\* Sociólogo, PUCP. Director de la Fundación Avina en el Perú y Profesor asociado del Departamento de Gestión de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 Como dice mi colega Bernardo Toro, de la Fundación Avina en Colombia: el cambio climático no pone en riesgo el planeta, ni la vida en nuestro planeta, sino solo a nuestra especie y su civilización; nuestro mundo.

Muchas ciudades, afortunadamente, están creando ellas mismas sus alternativas de modos de vida sostenibles en transporte, en gestión de residuos sólidos, en consumo de agua, en producción de energía, etc. Por ello, no habrá desarrollo sostenible sin ciudades sostenibles.

## ¿POR QUÉ ACTUAR EN LAS CIUDADES?

La población mundial es desde hace pocos años mayoritariamente urbana. Es la primera vez que esto sucede en la historia de la humanidad.<sup>2</sup> Más importante aún, la tendencia a la urbanización se mantendrá en las próximas décadas, acompañada del crecimiento de la población mundial. Para

2 En 1925, la población urbana apenas superaba el 20% y en 1950 era de 29,7%.

2030, el 60% de la población mundial será urbana y para 2050 llegará al 70%. Para dicho año, la población urbana mundial se habrá duplicado y pasado de 3,4 a 6,3 millardos de personas.

*Mientras el modo de crecimiento y consumo en las ciudades siga siendo como el actual, altamente demandante de energía, y en particular energías fósiles [...], el cambio climático será una realidad y pondrá en riesgo la supervivencia de nuestro mundo.*

Siendo parte de un país y una región predominante urbanos (en torno al 78% en ambos casos), quizás esta tendencia parezca aceptable y no llame la atención. Sin embargo, el rápido proceso de urbanización a escala planetaria tiene una fuerte repercusión sobre el consumo de energía y, por tanto, sobre el cambio climático: dado que la matriz energética mundial se centra en combustibles fósiles, el incremento de la población urbana implica un incremento en el consumo de dichas fuentes, haciendo que las ciudades se conviertan en la principal causa del cambio climático: en la actualidad, el 67% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) proviene de las ciudades y la demanda de energía de las ciudades representa el 80% del consumo total (Sánchez Rodríguez 2013: 8). Debido a las dificultades conceptuales y empíricas de una medición de este tipo, un estudio de las Naciones Unidas se muestra más cauteloso con los resultados, ofreciendo rangos: medidas a partir de la producción, las ciudades serían responsables de entre el 40% y

el 70% de las emisiones de GEI; medidas sobre el consumo, los niveles oscilan entre 60% y 70% (ONU Hábitat 2011: 28).

Zonas altamente densificadas y ciudades enteras se convierten en “islas de calor”: al predominar el hormigón en las construcciones, las viviendas y oficinas se calientan más, incentivando el uso de aire acondicionado para enfriarlas. El efecto inmediato del uso del aire acondicionado es la emisión de más calor, incrementando la temperatura media atmosférica de las ciudades y generándose una retroalimentación perversa.<sup>3</sup>

De modo que cualquier esfuerzo serio de mitigación que ataque las causas del cambio climático debe centrarse en el modelo insostenible de ciudad que hemos desarrollado en el último siglo: poco densificada, organizada en torno al automóvil, consumista. Las ciudades no solo consumen energía sino territorios que proveen servicios ecosistémicos fundamentales para la misma vida en la ciudad: en los últimos cincuenta años, la población de São Paulo aumentó 2,5 veces, pero su área creció 11 veces, convirtiendo bosques o suelo agrícola en núcleos urbanos y suburbanos, reduciendo la superficie boscosa y, por tanto, su capacidad de absorber CO<sub>2</sub>.

El caso de Lima es bien conocido: el suelo agrícola de los ríos Rímac, Chillón y Lurín se ha reducido o ha sido incluso eliminado totalmente (Municipalidad Metropolitana de Lima 2014: 177). El área urbana de Lima se incrementó en 11.800 hectáreas en los últimos 14 años “y más de 20.000 en los últimos treinta años” (MML 2014: 178).

<sup>3</sup> En el verano, la temperatura en algunas zonas de la ciudad de Madrid sube entre 1,5 y 2 grados debido al uso de aire acondicionado. Para sacar el aire caliente de un ambiente y llevarlo al exterior, estos aparatos emiten 30% más de calor del que logran expulsar (Méndez 2011).

Más aún, si consideramos la ciudad no únicamente como su entramado físico, sino como una red de intercambios e interacciones sociales, económicas y políticas de escala planetaria (Brenner 2013), veremos que el impacto de las ciudades sobre los ecosistemas no se agota en el *hinterland* de cada centro urbano, sino que se extiende a zonas alejadas que sirven, a través de la agricultura, la industria y la extracción de recursos naturales, a la reproducción del incesante consumo ciudadano.

*El impacto del cambio climático en nuestras ciudades se expresará, pues, en menor disponibilidad de agua en la costa (por la deglaciación), mayor número de inundaciones y deslizamientos en zonas inadecuadamente urbanizadas*

En palabras de ONU Hábitat: “Los centros urbanos crean dos categorías principales de impactos sobre el ciclo del carbono y el sistema climático, concretamente cambios relacionados con la emisión de aerosoles, GEI y residuos sólidos, y cambios relacionados con el uso del suelo” (2011: 16).

De cualquier modo, que una ciudad contribuya más o menos al cambio climático depende de varios factores: su situación geográfica (no solo por la temperatura atmosférica a lo largo del año sino por su cercanía o no a diversas fuentes de energía); su situación demográfica más asociada a la reducción de la densidad urbana (ciudades más extensas para un mayor número de viviendas o de unidades familiares por vivienda) que al número mismo de habitantes, es decir, más vinculada a la organización espacial de la ciudad y su grado de densificación (2011: 28-30); y, por último, el grado de desarrollo

relativo (países ricos o “desarrollados”) y el modelo de crecimiento económico del país (“países emergentes”, países Bricsa) donde se encuentra la ciudad ciertamente influirán, pues las emisiones en los países desarrollados y en los emergentes son sustancialmente más altas que en países de menor grado de desarrollo relativo como el Perú.

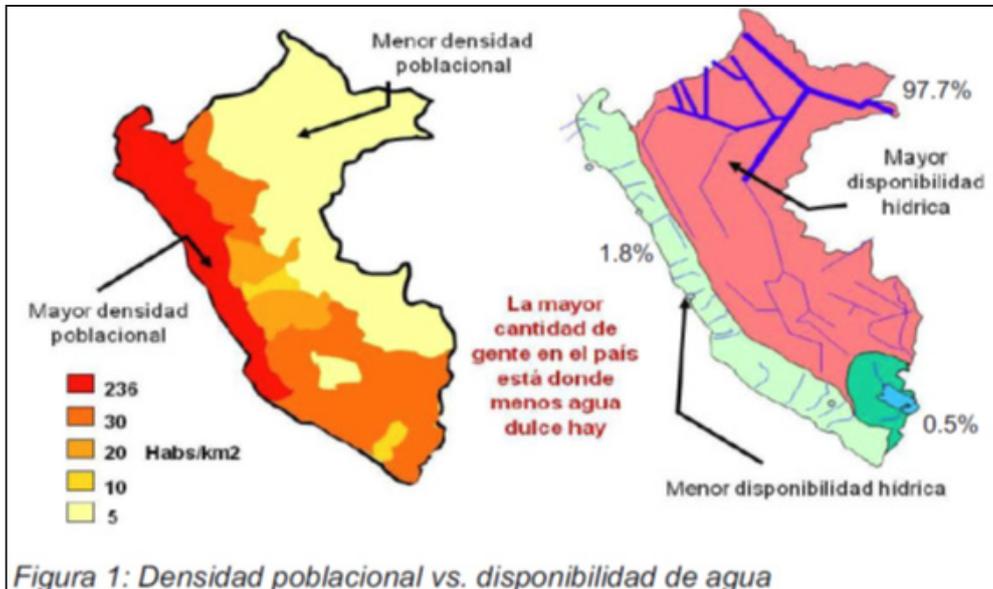
#### ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO

Las medidas de adaptación al cambio climático en las ciudades resultan, ciertamente, imprescindibles. Los impactos del cambio climático sobre la población y su economía pueden ser catastróficos. Planteemos brevemente el caso peruano para luego hacer una generalización: los dos controladores del clima en el Perú, la Cordillera de los Andes y la corriente de Humboldt (PNUD 2013: 10), ya están sufriendo la presión del cambio climático. El Perú ha perdido el 22% de sus glaciares en los últimos 25 años, lo que representa el consumo de 10 años de agua en la ciudad de Lima. Asimismo, el Fenómeno del Niño se vuelve recurrente, calentando la superficie del océano frente a nuestras costas e incrementando la frecuencia e intensidad de los eventos extremos.

El impacto del cambio climático en nuestras ciudades se expresará, pues, en menor disponibilidad de agua en la costa (por la deglaciación), mayor número de inundaciones y deslizamientos en zonas inadecuadamente urbanizadas y, para las ciudades costeras (las que tienen el mayor número de población en nuestro país), un mayor peligro de inundaciones por elevación del nivel del mar. Todo esto afectará la infraestructura urbana, la provisión de energía y agua, los ecosistemas y las biodiversidad y, por tanto, a los sistemas productivos, comerciales y de servicios.

En relación con la disponibilidad de agua, la situación del Perú es particularmente frágil, como lo muestra el siguiente esquema:

Gráfico 1



Fuente: Sociedad de Urbanistas del Perú 2011: 8.

Gráfico 2

FACTORES DEL CAMBIO CLIMÁTICO	CONSECUENCIAS
Desglaciación de nuestros recursos hídricos de montaña	Menor contribución al caudal de vertientes que abastecen de agua para el consumo humano, procesos industriales y generación hidroeléctrica. Aumenta el riesgo de desastres naturales como huaycos, inundaciones, rebalses
Aumento de la temperatura de la superficie y del océano	Cambios en la densidad de las aguas oceánicas superficiales Afectaría la frecuencia e intensidad del Fenómeno del Niño De darse condiciones similares al Niño: Interrupción del afloramiento de aguas subsuperficiales ricas en nutrientes por la profundización de la termoclina Disminución de la productividad primaria en casi 50% Reducción de la fijación de CO2 por parte del fitoplancton de la costa peruana Disminución del agua en los suelos produciría sabanización de los bosques tropicales en el este de la Amazonía. Pérdidas importantes de biodiversidad debido a la extinción de especies Disminución de la productividad de importantes cultivos así como la productividad pecuaria
Elevación del nivel del mar	Aumento del riesgo de inundaciones Pérdidas en actividad langostera Posible desaparición de humedales en la zona costera

La mayor densidad poblacional en la región costera, que tiene la menor disponibilidad de agua, presiona fuertemente los recursos hídricos y las medidas para hacer frente a este fenómeno. De hecho, a la ciudad de Lima no le basta el agua de las tres cuencas que ocupa (Rímac, Chillón y Lurín), sino que capta agua de cuencas cada vez más lejanas, como la del Mantaro.

Los impactos sobre la economía son de diversa índole: un aumento medio en la temperatura de la tierra impactará en los ecosistemas, en la biodiversidad y en la disponibilidad del agua, lo que puede afectar la salud de la población y dañar la infraestructura física por el incremento de los desastres debido al aumento de los eventos extremos, generando todo ello daños en la productividad agropecuaria, pesquera e industrial y en los sectores de comercio y servicios conexos.

Un estudio del Banco Central de Reserva muestra la correlación entre los efectos del cambio climático en el Perú y las consecuencias que acarrearía (ver esquema en la página anterior). En dicho estudio, la autora calcula que, para un escenario de 2 °C de incremento en la temperatura de la tierra,<sup>4</sup> el impacto sobre el PBI peruano sería “entre 5,7% y 6,8% menor al nivel de PBI alcanzado sin cambio climático (PBI potencial); mientras que al año 2050 estas pérdidas a nivel del PBI potencial serían superiores al 20%” (Vargas 2009: 51).

#### MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN VAN DE LA MANO

Aunque mitigación y adaptación al cambio climático se han vuelto dos temas de política independientes,

4 El escenario de 2 °C es el resultado de una negociación política a escala global, que acepta serios niveles de afectación para un número importante de personas y ecosistemas. Lamentablemente, las actuales previsiones señalan que incluso este escenario será fácilmente sobrepasado debido a la incesante emisión de GEI, que ya superó la barrera de las 400 partes por millón.

compitiendo por atención en la agenda pública y por recursos públicos, ambas pueden ir de la mano y retroalimentar sus efectos positivamente, como señala el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC 2007). Por ejemplo, la gestión sostenible de los bosques nativos puede ser vista tanto desde una perspectiva adaptativa (porque mejora la salud del ecosistema y su resiliencia) como mitigativa (porque reduce la deforestación y, por tanto, las emisiones de CO<sub>2</sub>). En las ciudades pasa lo mismo: políticas de ordenamiento territorial para promover la densificación urbana y evitar la ocupación del suelo que presta servicios ecosistémicos sirven tanto a la adaptación como a la mitigación frente al cambio climático.

*Una apropiada ocupación del suelo en las ciudades puede evitar la afectación de las zonas productoras de agua y de captura de CO<sub>2</sub> (mitigación) al mismo tiempo que se evita la urbanización extensa y poco densificada, con su impacto negativo en consumo de energía (mitigación) y la ocupación de suelo inundable (adaptación).*

Una apropiada ocupación del suelo en las ciudades puede evitar la afectación de las zonas productoras de agua y de captura de CO<sub>2</sub> (mitigación) al mismo tiempo que se evita la urbanización extensa y poco densificada, con su impacto negativo en consumo de energía (mitigación) y la ocupación de suelo inundable (adaptación). Estas medidas ya se vienen tomando activamente en muchas ciudades de América Latina. Por ejemplo, la declaración de “reservas urbanas” que ya existe en

ciudades como Bogotá, que protege zonas clave bajo presión de empresas constructoras. Un caso más cercano es el programa Lomas de Lima, de la actual gestión municipal de la capital, que tiene la misma finalidad y podría proteger hasta 70.000 hectáreas de ecosistemas frágiles y productivos.<sup>5</sup>

Las medidas de reducción de riesgos de desastres también tienen este potencial: ayudan a incrementar la preparación y resiliencia de barrios expuestos ayudándolos a adaptarse al cambio climático (por ejemplo, limpiando, señalizando y liberando las torrenteras) mientras se implementa programas de gestión de residuos sólidos inclusivos, contribuyéndose así a mitigar el cambio climático.<sup>6</sup>

En general, las medidas vinculadas al ordenamiento territorial tienen la ventaja de servir simultáneamente a ambas necesidades, tanto de adaptación como de mitigación, por lo que la aplicación por parte de las autoridades locales y regionales de planes de ordenamiento territorial como parte de políticas integrales de gestión del territorio es fundamental en la lucha contra el cambio climático mientras ayudan a superar la dicotomía “adaptación o mitigación”.

Podemos encontrar ejemplos similares de complementariedad y sinergia entre adaptación y mitigación en otros campos clave de la gestión urbana, como la movilidad sostenible, la gestión del agua, la construcción sostenible, la eficiencia energética y la gestión de residuos sólidos. Ciudades como

Copenhague, Quito, Bogotá, San Francisco, Estocolmo o Ámsterdam presentan ejemplos recientes y viables (costo efectivos) de medidas que pueden implementarse.

Además de acciones específicas de adaptación y mitigación, se requieren al menos dos estrategias adicionales complementarias a la primera: la generación y gestión de información y la participación y corresponsabilidad ciudadanas (Municipio del Distrito Metropolitano de Quito 2012). Tanto la información como la participación son centrales para reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia de los barrios frente al cambio climático.

### SERÁ PARTE DE LA AGENDA DE DESARROLLO POST 2015

El año 2015 termina el ciclo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En ese marco, desde 2012 las Naciones Unidas inauguraron un proceso de consulta a escala global para discutir con actores clave qué objetivos deberían reemplazarlos. Con buen criterio y muñeca, las NN. UU. han ido generando consenso entre los actores participantes sobre la necesidad de crear un solo marco que vincule la lucha contra la pobreza con la meta de la sostenibilidad. Gracias a ello, es casi un hecho que la Conferencia General de la ONU de setiembre de 2015 sancionará los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La versión actual de los objetivos incluye uno vinculado a la acción frente al cambio climático: “Tomar acción urgente para combatir el cambio climático y sus impactos”. Igualmente importante es el hecho de que se haya incluido un objetivo en torno a las ciudades sostenibles. En su formulación actual, el objetivo n.º 11 señala: “Hacer que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

5 Ver <http://www.munlima.gob.pe/programas/ambiente/lomas-de-lima>

6 La torrentera que divide Mariano Melgar y Paucarpata, en Arequipa, por ejemplo, se usa desde hace años como zona informal de descarga de desmonte y basura. Esto no solo ha producido peligrosamente la reducción de la torrentera, sino también la ocupación de recicladores, quienes se han asentado en la zona para recuperar residuos y ganarse la vida. Se requieren políticas que aborden ambas problemáticas de manera conjunta.

Una de las metas referidas a este último objetivo incluye la respuesta integral al cambio climático y la reducción de riesgos de desastres (Undesa 2014). Aun cuando las negociaciones no han concluido, el marco institucional para la respuesta frente al cambio climático y, en particular, para su respuesta desde las ciudades ya ha sido establecido, y responde al hecho de que las ciudades son una de las principales causas de las emisiones de CO<sub>2</sub>, pero también de las soluciones innovadoras que se proponen para hacerle frente. —■

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brenner, Niel (2013). "Tesis sobre la urbanización planetaria". *Nueva Sociedad*, n.º 243.

IPCC (2007). *International Panel on Climate Change. IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007. "Mitigation and Adaptation. Synergies and Trade-Offs"*. Disponible en: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg3/en/ch11s11-9.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg3/en/ch11s11-9.html)

Méndez, Rafael (2011). "¿Cuánto calientan la ciudad los aires acondicionados?". *Diario El País*, 16 febrero. Disponible en: [http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/02/16/actualidad/1297810810\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/02/16/actualidad/1297810810_850215.html)

Municipalidad Metropolitana de Lima (2014). *Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025*. Disponible en: <http://www.planlima.gob.pe/>

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (2012). *Plan de Acción Climático 2012- 2016*. Quito: DMQ.

ONU Hábitat (2011). *Informe mundial sobre asentamientos humanos 2011: las ciudades y el cambio climático: orientaciones para políticas*. Disponible en: <http://www.onuhabitat.org/>

PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: Cambio climático y territorio. Desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. Lima, PNUD.

Sánchez Rodríguez, Roberto (ed.) (2013). *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina*. CEPAL-IAI. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/51806/Respuestasurbana.pdf>

Sociedad de Urbanistas del Perú (2011). *Informe Perú: vulnerabilidad de las ciudades frente al cambio climático en agua y saneamiento*. Lima: SUP.

Undesa (2014). *United Nations Department of Economics and Social Affairs, Division for Sustainable Development*. Disponible en: <http://sustainabledevelopment.un.org/fo-cusdsdgs.html>

Vargas, Paola (2009). *El cambio climático y sus efectos en el Perú*. Banco Central de Reserva del Perú. Documento de trabajo n.º 2009-14. Working paper series 2009. Lima: BCRP.

#### Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Beaumont, Martín "Cómo responder al reto del cambio climático desde las ciudades". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º4. Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/responder\\_al\\_cambio\\_climatico.html](http://www.revistargumentos.org.pe/responder_al_cambio_climatico.html)

ISSN 2076-7722

# ¿ES POSIBLE USAR UN MECANISMO DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES PARA LA PRESERVACIÓN DE LAS FUENTES DE AGUA EN EL ÁMBITO RURAL?

Hildegardi Venero y Marisela Sotelo\*



El cambio climático es uno de los problemas ambientales más complejos en la actualidad. Si bien el Perú es uno de los países que dispone de gran cantidad de agua dulce per cápita, se encuentra entre los treinta países que sufren de escasez y estrés hídrico, debido, por un lado, a que el mayor porcentaje de su población vive en regiones áridas y semiáridas, y, por el otro, a la mala gestión y utilización de los recursos disponibles por parte de las autoridades y los habitantes respectivamente, situación que será difícil de cambiar si no se toman medidas que permitan preservar el cuidado de las fuentes de agua, sobre todo en lugares con altos niveles de pobreza (Alegría 2007).

\* Hildegardi Venero es magíster en Economía por la Universidad de Ilades/Georgetown e investigadora principal del IEP. Marisela Sotelo estudió Economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú y es asistente de investigación del IEP. Ambas trabajan dando asesoramiento y haciendo monitoreo al proyecto SABA Plus de la Cooperación Suiza-Cosude.

En el ámbito rural, uno de los mecanismos más utilizados para mitigar un problema de esta naturaleza es el pago por servicios ambientales (PSA), dado que permite generar un fondo para la conservación de la fuente del agua en el mediano plazo, incorporando un monto adicional en la tarifa de los servicios de agua y saneamiento, denominado en el área rural como cuota familiar. De esta manera, el artículo pretende analizar la factibilidad de implementar el PSA en el ámbito rural usando información registrada en dos zonas del país que, al día de hoy, vienen enfrentando escasez de agua: la cuenca de Santo Tomás, en Cusco, y la de Challhuahuacho, en Apurímac.

## EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL PSA

En el Perú, el cambio climático está asociado principalmente a dos impactos: la retirada de los glaciares

(con una reducción del 30% de su área total en los últimos 35 años), que restringe el suministro del agua en las zonas costeras y montañosas, y el Fenómeno de El Niño, cuyas fluctuaciones en la temperatura ocasionan fuertes lluvias y sequías (Smith y Wandel 2006, Clements 2010, Semarnat 2009). En este contexto, la política ambiental, sujeta a la capacidad de los Gobiernos, aumenta la resiliencia a estos efectos y mejora la gestión de importantes ecosistemas, inclinándose cada vez más a mecanismos económicos como el pago por servicios ambientales, el cual, de manera eficaz y rápida, mejora la gestión ambiental en la región (Willetts 2008).

La Ley General del Ambiente, en su artículo 94, define como servicios ambientales a todos los recursos naturales y demás componentes que permiten la preservación de las condiciones de los ecosistemas y del ambiente, de tal forma que el Estado establece mecanismos para lograr la conservación de los ecosistemas, la diversidad biológica y los demás recursos naturales (Minam 2005). En ese sentido, la ley recomienda la protección del recurso hídrico, la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero y la protección de la biodiversidad; no obstante, para que funcione, es necesario hacer un pago por servicios ambientales que financie esta actividad de conservación (Otárola 2011).

En la literatura sobre el tema hay evidencia de que el PSA desempeña un papel importante en la reducción de la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático en distintos lugares del mundo (Sudmeier-Rieux et ál. 2006). Recientemente, este se ha convertido en un instrumento de política que contribuye a la adaptación basada en los ecosistemas-AbE, mediante el cual son conservados y gestionados de modo sostenible. Incluso, en ocasiones, es preferido a la adaptación basada en infraestructuras (Olivier 2012, Banco Mundial

2009). Asimismo, el PSA puede tener efectos secundarios en la adaptación de los proveedores de servicios y en el fortalecimiento de las instituciones vinculadas con la adaptación (Wertz-Kanounnikoff et ál. 2011).

*En el Perú, el cambio climático está asociado principalmente a dos impactos: la retirada de los glaciares (con una reducción del 30% de su área total en los últimos 35 años), que restringe el suministro del agua en las zonas costeras y montañosas, y el Fenómeno de El Niño.*

Aunque existen mecanismos de PSA en los países desarrollados, el enfoque de este artículo concierne al de los países en desarrollo, y en particular al ámbito rural, pues son estos los que son considerados como especialmente vulnerables al cambio climático, debido a su mayor sensibilidad y menor capacidad de adaptación. De esta manera, en los países en desarrollo, el PSA implica negociaciones ambientales entre los sectores público y privado a escala local, que ofrecen beneficios directos —como la mejora en la gestión ambiental y el fortalecimiento de las economías locales— e indirectos —como la mejora del capital social, el apoyo a los marcos legales y el aumento del capital humano—, lo que da lugar a que, además de fomentar la capacidad de las comunidades locales, actúe como herramienta para la adaptación al cambio climático, fenómeno que afecta la productividad, la diversidad y el funcionamiento de los ecosistemas en todo el mundo (Smith et ál. 2001, Schneider et ál. 2007).

Los pobres, que dependen directamente de la condición y estado de los recursos naturales para su subsistencia, son quienes sienten los mayores impactos ante estos cambios. Por consiguiente, la disposición de ayudarlos a adaptarse a este problema ambiental requiere del aumento de su capacidad para gestionar y restaurar óptimamente los ecosistemas a través de la introducción del PSA, además del fortalecimiento de las instituciones, tecnologías e infraestructuras (Intergovernmental Panel on Climate Change 2007, Willetts 2008).

### EL CASO PERUANO EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PSA

La disminución de la cantidad de agua en el ámbito rural es un fenómeno que cada vez se vuelve más frecuente. Es por este motivo que, a base de data de dos cuencas importantes del país con escasez del agua, se ilustra la factibilidad de implementar un mecanismo de pago por servicios ambientales, el cual posibilita la creación de un fondo que permite financiar la conservación de la fuente de agua, un aspecto relevante para las familias que se encuentran alrededor de esta además porque se podrán disponer de ella para mejorar su calidad de vida.<sup>1</sup>

Asimismo, el PSA, en el área rural, está asociado a otros factores, como la cobertura de servicios que hay en la zona, el monto de la cuota familiar, el cumplimiento en el pago de esta cuota (tasa de morosidad) y, de forma imprescindible, la disposición a pagar por parte de los hogares. La combinación de estos requisitos es la que determinará si es posible la implementación del PSA en zonas con altos niveles de pobreza.<sup>2</sup>

1 Las cuencas de Santo Tomas en Cusco y la de Challhuahuacho en Apurímac.

2 La cuota familiar es el pago que las familias del sector rural hacen por el servicio de agua y saneamiento. El cálculo de la cuota esta normado en la Resolución Ministerial 2005-2010-Vivienda, y es significativamente diferente a la tarifa que rige en el ámbito urbano.

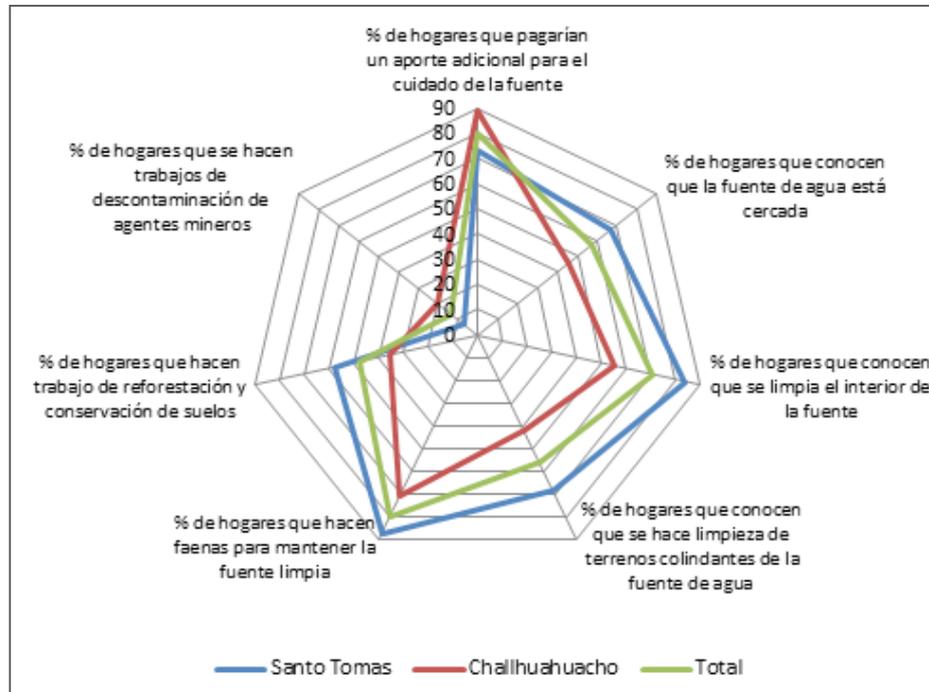
### REQUERIMIENTO BÁSICO PARA ESTABLECER UN PSA EN EL ÁMBITO RURAL

Para implementar el PSA, es importante que las familias entiendan cómo funciona este mecanismo, debido a que no existen muchas experiencias de este tipo en el ámbito nacional y, más aún, en zonas con alto nivel de pobreza (el 80% de hogares de los ámbitos de estudio se encuentra bajo esta condición).<sup>3</sup> Ante esto, se encuentra que solo el 5% de los jefes de familia conoce el PSA y cómo funciona, razón por la cual los encuestadores dedicaron un tiempo adicional para explicar en qué consiste.

Una vez informados, se les preguntó sobre la posibilidad de hacer un aporte adicional al monto que pagan por el servicio conocido como cuota familiar, el cual permitiría crear un fondo que garantice asegurar el cuidado de la fuente en el mediano plazo. Esto tuvo una aceptación en más del 80% de las familias, lo cual, a su vez, da muestra de la importancia del tema para ellas. Otro aspecto a considerar es la disposición que tienen a participar en labores de conservación y el cuidado de las fuentes de agua: el 50% de los hogares dio importancia al cuidado de la fuente y el 70% de los jefes de familia manifiesta conocer que se hace limpieza dentro de la fuente, además de la relevancia que le dan a la limpieza de terrenos colindantes de la fuente de agua (56% de los hogares). Asimismo, un aspecto destacado es que una proporción significativa de la población realiza faenas para mantener la fuente limpia (80%), lo cual haría que no cobren por ese trabajo; justamente, en estos casos, el PSA es creado para que ellos sean remunerados por cumplir esta labor.

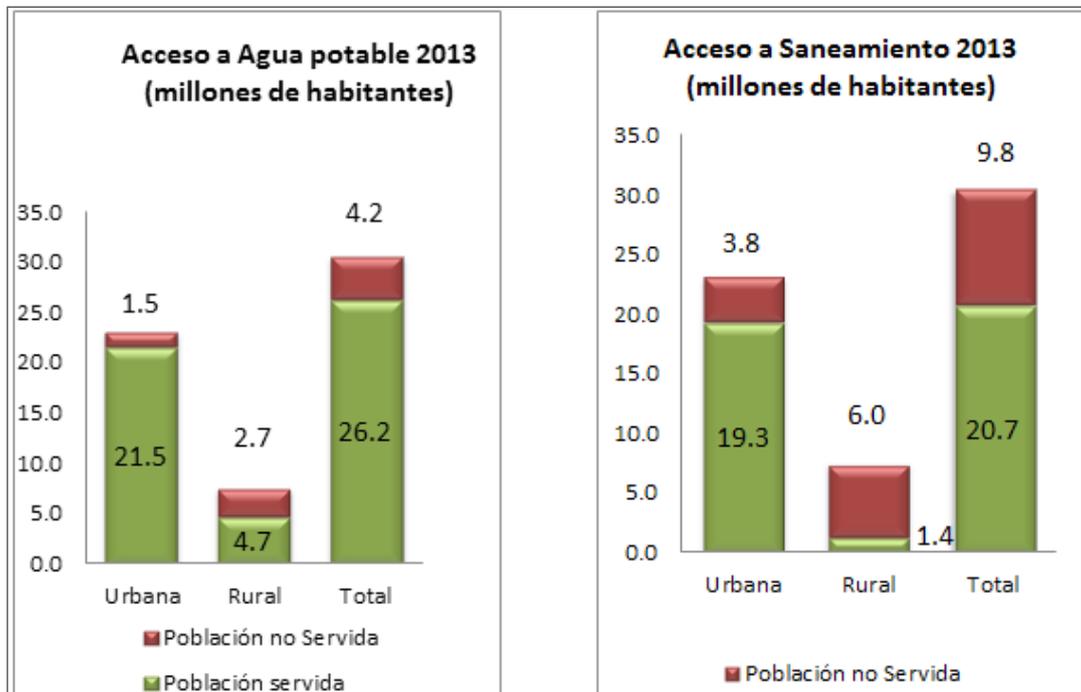
3 La experiencia más conocida es dirigida por la Sunass en Moyobamba, Tarapoto y Chachapoyas.

Gráfico 1. Aporte para el cuidado de la fuente



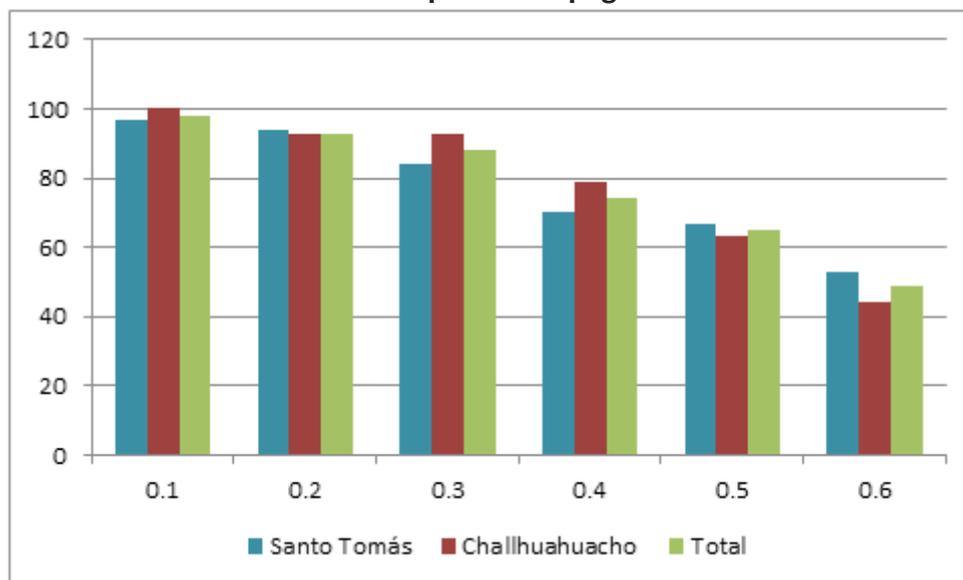
Fuente: Encuesta a hogares. CARE-OPS 2011. Elaboración propia.

Gráfico 2.



Fuente: Enapres 2013. Elaboración propia.

Gráfico 3. Disposición a pagar el PSA



Fuente: Encuesta a hogares. CARE-OPS 2011. Elaboración propia.

### La cobertura del servicio

La cobertura del servicio es uno de los elementos que determina la factibilidad de la implementación del PSA. En otras palabras, hay una relación directa entre una mayor cobertura y un mayor fondo recaudado, debido a que el PSA está asociado directamente al pago de los servicios de agua y saneamiento. No obstante, en el ámbito rural del Perú, todavía hay 2,7 millones y 6 millones de personas que no cuentan con los servicios de agua potable y saneamiento, respectivamente (Enapres 2013), lo cual determina que un porcentaje significativo de hogares no pague el PSA (gráfico 2).

### La cuota familiar

Por otro lado, como se mencionó con antelación, para financiar la gestión de los servicios de agua y saneamiento, las organizaciones comunales aportan la cuota familiar, que, en general, ayuda a financiar la compra del cloro y a cubrir los gastos de

administración, operación y mantenimiento de los sistemas. La mano de obra requerida para el trabajo de mantenimiento y desinfección del sistema es voluntaria, y responde a las características del modo de trabajo en la comunidad. El monto de la cuota es un referente importante para el cálculo del PSA, el cual, en los casos de estudio, representa aproximadamente el 70%. En la actualidad, la cifra promedio supera los 5 soles por familia en sistemas por gravedad y 8 soles en sistemas por bombeo; en ese caso, el PSA debería ser de 3,5 y 5,6 soles, respectivamente. De este modo, en un sistema de alrededor de cincuenta familias, el monto recaudado sería de 175 y 280 soles, respectivamente —que resultan ser reducidos para el mantenimiento y cuidado frecuente de la fuente.

El monto del pago de los servicios ambientales  
Las experiencias citadas en este artículo (la cuenca de Santo Tomás, en Cusco, y la de Challhuahuacho, en Apurímac) han permitido determinar que 80% de las personas están dispuestas a pagar por

los servicios ambientales; sin embargo, el problema es que el monto de la cuota familiar es aún muy reducido, y, por ende, el monto del PSA también. En otras palabras, los resultados obtenidos señalan que lo recaudado por este concepto no es suficiente para la formación de dicho fondo, lo cual convierte al PSA en un aporte simbólico (que deberá ser complementado por otros actores, públicos o privados).

*En el ámbito rural del Perú, todavía hay 2,7 millones y 6 millones de personas que no cuentan con los servicios de agua potable y saneamiento, respectivamente.*

A manera de conclusión, se puede advertir que el PSA es un mecanismo para la conservación de la fuente del agua en el área rural. No obstante, en zonas con alto nivel de pobreza, su factibilidad depende de varios factores.

En un contexto donde la escasez del agua se hace cada vez más frecuente, es reconfortante que más del 80% de hogares le den importancia a implementar un mecanismo de esta naturaleza; sin embargo, hay aspectos que deben ser tomados en cuenta para su implementación. Uno de ellos es el pago de la cuota familiar. En el Perú, aún el 36,8% de la población no tiene acceso al servicio de agua potable. En ese sentido, ese porcentaje, todavía significativo, imposibilita que se pueda implementar el PSA en esos lugares, debido a que su recaudación está asociada a la cuota familiar. Otra limitante importante es el monto de la cuota familiar: el PSA representa 70% de esta cuota. Si el referente es el monto de la cuota, lo que se puede obtener por el mecanismo es pequeño e

insuficiente para cubrir las labores de preservación de la fuente. Esto determinaría que otras instituciones cubran más del 90% del fondo, probablemente, mediante un mecanismo de alianzas público-privadas aún no desarrollados del todo en el medio rural.<sup>4</sup>

La recomendación a la que queremos llegar es que se debe insistir en la implementación del PSA, dado que es una manera de que los hogares se comprometan y sean conscientes de los efectos del cambio climático. Se tiene que pensar en un monto diferenciado de acuerdo con la capacidad de pago. No debemos olvidar que el agua es un derecho humano, y que hay un porcentaje de familias que no podrán cumplir con este servicio; sin embargo, hay otros hogares que pueden pagar de acuerdo al consumo que hacen en su hogar. Por último, si bien la micromedición no está generalizada en el ámbito rural, se debe explorar este mecanismo para complementar la imposición del PSA, por lo menos, en lugares con alta escasez de agua. —

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alegría, J. (2007). *The Challenges of Water Resources Management in Peru*. Green Bar: University of Wisconsin.

Banco Mundial (2009). *Convenient Solutions to an Inconvenient Truth: Ecosystem-Based Approaches to Climate Change*. Washington: Environment Department of The World Bank.

CARE-OPS (2011). *Estudio sobre política tarifaria y demanda potencial de agua para uso doméstico en servicios de agua potable y alcantarillado con propuesta de un fondo de conservación*. Lima: CARE.

Clements, R. y M. Cossio (2010). *Climate Change adaptation in Peru: The Local Experiences*. Lima: Soluciones Prácticas.

<sup>4</sup> Existen algunas experiencias en las que el Banco de Crédito del Perú ha implementado, mediante el mecanismo de obras por impuestos, inversiones en agua y saneamiento en Piura.

Enapres (2013). *Base de datos*. Disponible en <<http://inei.inei.gov.pe/microdatos/>>.

*Intergovernmental Panel on Climate Change (2007). Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Ginebra: Intergovernmental Panel on Climate Change.

Minam (2005). *Ley General del Ambiente-Ley n.º 28611*. Disponible en <<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf>>.

Olivier, J. (2012). *Trends in Global Co2 Emission*. La Haya: European Commission's Joint Research Centre.

Otárola E. (2011). *Informe final del diseño del esquema de PSA hidrológico de la cuenca del río Cañete*. Lima: MINAM, CIAT, CARE, WWF.

Royal Society (2013). *Climate Change Q&A*. Ginebra: Intergovernmental Panel on Climate Change.

Schneider, S. et ál. (2007). "Assessing Key Vulnerabilities and the Risk from Climate Change". En *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and vulnerability: Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Intergovernmental Panel on Climate Change, pp. 779-810.

Semarnat (2009). *Cambio climático. Ciencia, evidencia y acciones*. México D. F.: PNUD, Semarnat.

Smith, B. et ál. (2001). "Adaptation to Climate Change in the Context of Sustainable Development and Equity". En *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability: Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 877-912.

Smith, B. y Johanna Wandel (2006). *Adaptation, Adaptive Capacity and Vulnerability*. Ghelph: Global Environmental Change.

Sudmeier-Rieux, K. et ál. (2006). *Ecosystems, Livelihoods and Disasters: An Integrated Approach to Disaster Risk Management*. Gland: IUCN.

Wertz-Kanounnikoff S. et ál. (2011). *Ecosystem-Based Adaptation to Climate Change: What Scope for Payments for Environmental Services? Climate and Development*. Maputo: Cifor.

Willetts, E. (2008). *Watershed Payments for Ecosystem Services and Climate Change Adaption Case Study: Rugezy Wetlands, Rwanda*. Duke: Nicholas School of the Environment and Earth Sciences.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Venero, Hidalgardi y Marisela Sotelo "¿Es posible usar un mecanismo de pago por servicios ambientales para la preservación de las fuentes de agua en el ámbito rural?". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º4. Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/servicios\\_ambientales.html](http://www.revistargumentos.org.pe/servicios_ambientales.html)  
ISSN 2076-7722

# CAMBIO CLIMÁTICO Y SOCIEDAD CIVIL PERUANA: ¿asistimos a la formación de un movimiento social ambientalista?

Enrique Fernández Maldonado\* y  
Lorena del Carpio\*\*



## INTRODUCCIÓN

El cambio climático representa actualmente uno de los principales problemas que enfrenta la sociedad global. Alrededor de él se articulan procesos, instituciones y actores transnacionales y locales movilizados en torno a una agenda ambiental-climática que se ha convertido en prioritaria para la comunidad internacional:<sup>1</sup> hoy es casi un consenso global la necesidad y urgencia de aprobar

un nuevo modelo de gobernanza climática que nos posibilite encarar (con éxito) los factores desestructurantes del calentamiento global. Dada la magnitud del problema, desde 1995 las Naciones Unidas auspician conferencias anuales para hacer seguimiento a los acuerdos asumidos en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), vigente desde 1994. Este año se lleva a cabo la vigésima Conferencia de las Partes en la ciudad de Lima, entre el 1 y 10 diciembre, cuyo principal objetivo es redactar un nuevo Acuerdo Climático Global que será propuesto —y eventualmente aprobado— en la COP21 a desarrollarse en París en 2015. En esa Conferencia se espera establecer nuevos compromisos para los Estados en materia de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), así como definir los compromisos

\* Sociólogo por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), con estudios de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA).

\*\* Economista de la Universidad Nacional de San Agustín, con estudios de Maestría en Economía de los Recursos Naturales y del Ambiente (UNALM). Especialista en cambio climático y proyectos de desarrollo.

1 Los informes que mayor difusión y credibilidad tienen son los emitidos por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), creado en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Una compilación de sus reportes se pueden encontrar en [http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml)

de financiamiento que los países desarrollados deberán transferir a los países en desarrollo para realizar medidas de adaptación al cambio climático.

*Este año la cumbre “alternativa” se viene organizando en un complejo proceso de negociaciones [...] que bajo el lema “¡Cambiemos el sistema, no el clima!” esperan encauzar a los miles de activistas y organizaciones que arribarán a Lima*

En este contexto, un conjunto de organizaciones, plataformas y redes internacionales vienen desarrollando procesos de articulación e incidencia política para hacer seguimiento e incidir en las negociaciones intergubernamentales que llevan a cabo los gobiernos en el marco de las COP, y que están relacionadas con el establecimiento de una gobernanza ambiental global, a fin de reforzar las acciones y generar alianzas con actores locales y nacionales. Entre sus objetivos está exigirle a los Estados, a los organismos internacionales y al sector empresarial cambios en los modelos de producción, desarrollo y consumo que influyen en el calentamiento global. En el caso del Perú, organizaciones sindicales, sociales, gremios agrarios e indígenas que trabajan o que han incorporan el tema climático-ambiental como parte de su plataforma político-gremial han confluído alrededor de la denominada Cumbre de los Pueblos frente al Cambio Climático, un espacio de articulación de los movimientos y organizaciones sociales que se congrega cada año en torno a las cumbres internacionales climáticas. En este proceso, una serie de agencias y redes internacionales han construido relaciones políticas y de cooperación financiera

con sus “afiliados” a escala nacional, con el objetivo de reforzar la agenda global y nacional. Este año la cumbre “alternativa” se viene organizando en un complejo proceso de negociaciones [...] que bajo el lema “¡Cambiemos el sistema, no el clima!” esperan encauzar a los miles de activistas y organizaciones que arribarán a Lima para sumarse a las movilizaciones globales a favor del medio ambiente y contra el cambio climático.

En este artículo queremos plantear una primera mirada al proceso de movilización y articulación social peruano alrededor de la problemática del cambio climático en el país. Esta aproximación, en ese sentido, explora la hipótesis acerca de la eventual formación —en el actual contexto de la organización de la COP20 en nuestro país— de un movimiento social climático/ambientalista local con capacidad para incidir en la agenda nacional, regional o internacional y, de ser el caso, establecer qué perspectivas o retos tendría que enfrentar en el futuro inmediato para constituirse como movimiento.

#### LOS ANTECEDENTES

La CMNUCC se planteó como objetivo prioritario mantener la temperatura promedio de la Tierra por debajo de los 2 °C.<sup>2</sup> En relación con este objetivo se ha venido desarrollando un complejo proceso de negociaciones que lleva dos décadas sin que los Estados se pongan de acuerdo en soluciones consensuadas y llevadas a la práctica. No es este el único proceso de negociaciones que se da en el ámbito de las Naciones Unidas con similar grado de complejidad; sin embargo, se trata del más político y controversial por todo lo que implica. El cambio climático representa un riesgo

<sup>2</sup> Sin embargo, un gran sector de científicos y organizaciones consideran que 1,5 °C debería ser el límite. Actualmente la temperatura se ha incrementado en 0,8 °C, lo que ya está generando impactos.

enorme para la comunidad internacional e involucra a los Estados y a las sociedades en su conjunto. La gravedad del reto exige que los Gobiernos concreten avances sustantivos en la adopción de compromisos vinculantes y al mismo tiempo pone en cuestión la viabilidad de un modelo de producción y organización social que deifica el consumo y el uso intensivo de energías fósiles, altamente lesivas para el medio ambiente y los ecosistemas. En este contexto surgieron una serie de organizaciones sociales internacionales —Climate Action Network (CAN), WWF, Oxfam, Jubileo Sur, Amigos de la Tierra, Campaña por la Justicia Climática, entre otras— que se articulan en torno a una “agenda climática global” con puntos en común. Por varios años el grueso de sus intervenciones de incidencia y *lobby* estuvieron enfocados en el espacio de la CMNUCC, y se plantearon como objetivo influir en los mecanismos de compromiso de reducción de emisiones de GEI y la provisión de financiamiento por parte de los países desarrollados, principales responsables del calentamiento global. Desde estos espacios se han realizado acciones colectivas globales orientadas a incidir en las agendas y en los acuerdos resultantes de eventos intergubernamentales como las COP convocadas por las Naciones Unidas. La estrategia de algunos de los actores internacionales ha ido variando en función de la evolución del proceso de negociaciones, y en algunos casos se ha combinado con intervenciones en diferentes niveles y espacios de incidencia en los ámbitos nacional y local.

Las intervenciones a escala nacional, en ese sentido, cobran especial relevancia en el contexto de la acción colectiva de diversos actores para revertir el calentamiento global. Es desde cada país que las organizaciones presionan a sus gobiernos para que adopten políticas claras y coherentes con las necesidades de adaptación y mitigación al cambio climático. Desde esa perspectiva, la definición

de las agendas ambientales internas resulta clave para el desarrollo de capacidades de adaptación de la población, sobre todo, para empujar el tránsito hacia una nueva matriz energética basada en el uso de energías renovables (como la solar y eólica) y la superación del modelo de producción, crecimiento y consumo que está en la base del calentamiento global y el crecimiento desmesurado de la desigualdad económica y social.

*La agenda climática no es necesariamente una nueva agenda; engloba, agrava y vuelve más visibles problemas preexistentes, planteando el reto de considerar obligatoriamente escenarios climáticos futuros para cualquier actividad productiva o extractiva.*

En los últimos años el movimiento climático internacional atravesó por coyunturas claves. Un primer hito crítico fue la Conferencia de las Partes realizada en Copenhague, Dinamarca, en el año 2009 (COP15). Esta conferencia tenía por objetivo establecer un nuevo acuerdo climático que “actualizara” los acuerdos del Protocolo de Kyoto, con serias limitaciones para cumplir con sus metas de reducción de emisiones globales de GEI. La cumbre de Copenhague concitó mucha expectativa en los movimientos sociales que desplegaron acciones de incidencia y movilización en cada país y en la misma sede del evento. El resultado de esta COP se consideró, sin embargo, un fracaso, en la medida que concluyó sin un compromiso claro por parte de los Gobiernos. Este retroceso generó un quiebre en el movimiento activista internacional. Ante este escenario no previsto, el movimiento climático no

supo responder con una estrategia alternativa para encauzar las negociaciones y orientarlas hacia la adopción de compromisos vinculantes.

Este objetivo se traslada ahora a la COP20 por realizarse en Lima. Se espera que esta concluya con un borrador de nuevo Acuerdo Global, el cual sería aprobado y firmado por los Estados parte en la COP21 del próximo año en París. De ahí la enorme expectativa respecto de la adopción de compromisos vinculantes que permitan mantener el incremento de la temperatura del planeta por debajo de los 2 °C.

Como parte del proceso de la COP20, el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, organizó la Cumbre del Clima en Nueva York (22-23 de septiembre), en el marco de la 69° Asamblea General de las Naciones Unidas. En este conclave los países miembros debían presentar compromisos de reducción de emisiones de GEI y propuestas de financiamiento para sustentar el nuevo Acuerdo Climático global, haciendo de esta una reunión clave con miras a la COP20. Por eso, la respuesta de la sociedad civil global no pudo ser más contundente: el último domingo 21 de septiembre, millones de personas en todo el mundo se movilizaron para exigir a sus gobiernos la adopción de compromisos claros para enfrentar al cambio climático de manera estructural y sostenible. La que se llevó a cabo en Nueva York, sede de la Cumbre del Clima, fue considerada la movilización más grande en la historia del movimiento internacional climático, al reunir a casi medio millón de personas<sup>3</sup> y movilizar la acción coordinada de 1100 organizaciones para la convocatoria y organización de la manifestación. En cierta medida, el objetivo de la marcha se cumplió con la visibilidad mediática

que adquirió el movimiento y la atención recibida por el propio Ban Ki Moon, que acompañó la marcha neoyorquina junto con otros referentes mundiales de la cultura, la política y los deportes. Mensajes como “¡Justicia climática, ahora!” o “#AccionNoPalabras”, tras los cuales fueron convocadas las manifestaciones de septiembre, se han convertido en banderas de diversos frentes y organizaciones nacionales e internacionales, y se espera que formen parte del repertorio de lemas y consignas que llevarán las organizaciones sociales y ambientalistas a la Cumbre de los Pueblos que se realizará simultáneamente a la COP20 en Lima.

Asistimos, entonces, a un momento clave para el fortalecimiento del movimiento climático global. Para algunos esta circunstancia debe entenderse como el punto de partida para un proceso más amplio, liderado por los movimientos sociales a escala nacional, regional y local. Un rasgo que definiría este proceso en marcha es que estaría liderado por un conjunto de movimientos y plataformas internacionales que no se articulan solo alrededor de la cuestión “atmosférica”, sino que unifican e integran una diversidad de dimensiones y acciones relacionadas con los factores desencadenantes (o consecuencias) del cambio climático. Así, procesos relacionados con la soberanía y seguridad alimentaria, los derechos colectivos de minorías, la justicia climática, etc. forman parte de agendas territorializadas que se llevan a cabo en casi todos los países y regiones del mundo. Los acuerdos resultantes de la COP20 pondrán a contraluz la capacidad efectiva de incidencia de estos movimientos sociales en la toma de decisiones gubernamentales cruciales para el futuro de la humanidad. Y como vienen las cosas, no caben más fracasos en los intentos por detener el calentamiento global.

<sup>3</sup> AVAAZ. Ver [https://secure.avaaz.org/es/climate\\_march\\_reportback/?bcJKhgb&v=46391](https://secure.avaaz.org/es/climate_march_reportback/?bcJKhgb&v=46391)

### MOVIMIENTOS AMBIENTALISTAS EN EL PERÚ: LOS ANTECEDENTES

La problemática ambientalista comenzó a tomarse en cuenta en nuestro país apenas hace dos décadas, vinculada en un inicio al desarrollo territorial rural. Sus primeras manifestaciones abordaron los conflictos socioambientales relacionados con el avance de la minería y los hidrocarburos, en territorios particularmente sensibles al impacto social y ambiental de las industrias extractivas. En ese contexto, organizaciones no gubernamentales ambientalistas entablaron relaciones políticas y de cooperación con comunidades campesinas e indígenas para asesorarlas en el desarrollo de sus demandas judiciales, reivindicaciones sociales y acciones colectivas de defensa de sus territorios. El rol jugado por instituciones civiles reconocidas como especializadas en la materia —como la Asociación Labor, CooperAcción, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), la asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), entre otras, y más recientemente el Movimiento Ciudadano frente al Cambio Climático (Mocicc)— en el desarrollo de un debate interno sobre la política ambiental ha resultado clave para visibilizar la problemática que atraviesan diversos sectores y comunidades indígenas enfrascados en conflictos socioambientales por la defensa de sus territorios y derechos colectivos. La relación con sectores indígenas organizados alrededor de organizaciones indígenas o campesinas a escala nacional, como la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (Conacami) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), entre otras, junto con organizaciones supranacionales como la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) o la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (Coica), ha sido clave para darle alcance transnacional y orientación política a sus acciones de incidencia local e internacional.

El cambio climático y sus efectos e impactos se fueron sumando a los problemas ambientales ocasionados por las industrias extractivas, la deforestación y la deficiente gestión ambiental en las ciudades y en el campo. Es por eso que la agenda climática no es necesariamente una nueva agenda; engloba, agrava y vuelve más visibles problemas preexistentes, planteando el reto de considerar obligatoriamente escenarios climáticos futuros para cualquier actividad productiva o extractiva. Es así que el proceso de incidencia en la agenda climática ha ido confluyendo con agendas previas (como es el caso de la deforestación y el mecanismo REDD+,<sup>4</sup> proceso técnico enfocado en el “stock de carbono” de los bosques), en el cual organizaciones indígenas como Aidesep y Coica, y algunas ONG, han logrado incluir aspectos claves como la seguridad jurídica de los territorios y la consulta previa en las políticas nacionales y mecanismos de financiamiento internacional.<sup>5</sup> Por el lado de la adaptación al cambio climático —un proceso que no ha logrado muchos avances, pero requiere mucha atención—, un tema prioritario lo constituye la gestión de recursos hídricos. Son muchas las organizaciones que trabajan el tema del agua y la necesidad de priorizar su uso para consumo humano y agricultura, que contribuya a la seguridad alimentaria, objetivo que se contrapone con la expansión de la actividad minera en zonas de cabeceras de cuenca.

### LA COP Y LA APARICIÓN DE NUEVOS ACTORES

En los últimos dos años, la designación del Perú como anfitrión de la COP20 significó la conformación de nuevos espacios de articulación de organizaciones de la sociedad civil y movimientos

4 Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques y suelos.

5 Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) y Forest Investment Program (FIP), mecanismos del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

sociales locales, en coordinación y con el apoyo de redes y plataformas internacionales vinculadas con la agenda del cambio climático. Para los fines de este texto cabe destacar dos experiencias importantes en esta última etapa.

La primera data de junio de 2013, cuando se constituyó el Grupo Perú COP20 (GPCOP20), una vez conocido que el Perú ocuparía la presidencia peruana de la COP20.<sup>6</sup> Actualmente está compuesto por más de 85 organizaciones sociales —entre ONG ambientalistas, organizaciones sindicales, sociales, de género, religiosas, estudiantiles, juveniles, etc.— que operan a través de comisiones de trabajo y que, a partir de una serie de pronunciamientos sobre la política ambiental y la coyuntura política, se han constituido como un interlocutor ante el Ministerio de Ambiente (Minam)<sup>7</sup> y el Congreso de la República. Esta condición le ha permitido representar a la sociedad civil en las reuniones organizadas por la comisión negociadora peruana ante la COP para informar sobre el proceso de negociaciones internacionales preparatorias del texto del nuevo acuerdo climático global.

Dos son las líneas de acción que se plantea el GPCOP20 en el contexto configurado para diciembre de este año. Por un lado, articular a las plataformas internacionales que hacen seguimiento o buscan incidir en los procesos de negociaciones que se vienen desarrollando en el marco de la COP20, cuyo objetivo es vincular el debate programático y político de los procesos internacionales con los objetivos de la agenda ambiental interna peruana. Asimismo, en el ámbito local, el GPCOP20 se propuso incidir en la formulación y aprobación de una política nacional en materia ambiental y climática que permita encarar —con recursos y

estrategias definidas— el cambio climático en el país. La aparición del GPCOP20 se explica, por un lado, por el creciente proceso de sensibilización y relacionamiento de múltiples organizaciones de la sociedad civil peruana con la problemática del cambio climático, así como por el surgimiento de un conjunto de oportunidades políticas que abre la realización de la COP20 para impulsar una institucionalidad ambiental que recoja los planteamientos propuestos por diversas organizaciones y plataformas de la sociedad civil.<sup>8</sup>

*Organizaciones tradicionalmente vinculadas a la problemática agraria y sindical (como la CGTP, la CCP o la CNA) ahora participan en procesos de incidencia nacional e internacional relacionados con la agenda ambiental y climática, en alianza con plataformas nacionales e internacionales.*

El segundo espacio clave surgido en el contexto de la COP20 es la Cumbre de los Pueblos frente al Cambio Climático. Se trata, en este caso, de un foro social organizado todos los años como respuesta de la sociedad civil global a la cumbre oficial de las Naciones Unidas. Este año la responsabilidad de organizarla es asumida por las organizaciones sociales peruanas, dada la condición de país anfitrión. Así, en una primera etapa —

6 Ver <http://grupoperucop20.org.pe/>

7 Ver <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/minam-y-grupo-peru-cop20-conversan-sobre-la-estrategia-nacional-ante-cambio-climatico/>

8 Esta agenda interna la componen —principalmente— los siguientes objetivos: la aprobación de una ley marco de cambio climático por el Congreso de la República, la actualización de una Estrategia Nacional de Cambio Climático que incorpore los aportes realizados por las organizaciones de la sociedad civil y la participación activa de la sociedad civil en la recientemente reactivada Comisión Nacional de Cambio Climático.

iniciada en mayo de 2014—, el rol de facilitador de la comisión organizadora recayó en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la cual asumió el compromiso de articular a la diversidad de plataformas y organizaciones sociales que participaron en la Cumbre de los Pueblos llevada a cabo en 2008, a propósito de la realización de la Cumbre ALC-UE en Lima. A partir de esta experiencia se constituyó un primer comité impulsor compuesto por centrales y federaciones sindicales, organizaciones internacionales de género, ONG ambientalistas y organizaciones juveniles y de estudiantes, así como se formaron comisiones de trabajo político, mediático-cultural y logístico que tuvieron el encargo de organizar la Cumbre.

Hacia mediados de 2014, esta Comisión organizadora de la Cumbre de los Pueblos se fusionó y estableció una instancia nueva conjuntamente con las organizaciones agrarias e indígenas que conforman el Pacto de Unidad —constituido en 2010 para impulsar la aprobación de la Ley de Consulta—,<sup>9</sup> que venían trabajando la organización de una cumbre social indígena. La lectura política que primó en estas plataformas fue la necesidad de avanzar hacia un proceso de unidad organizativa y programática que permitiera congregarse al conjunto del movimiento social nacional e internacional presente en Lima en diciembre, y a partir de ello fortalecer políticamente este espacio para legitimar sus demandas en representación de un sector más amplio de la sociedad peruana. La dirección de este proceso recae en la comisión política de la Cumbre de los Pueblos, conformada por representantes del Pacto de Unidad, de las centrales sindicales y de las organizaciones sociales, la cual ha venido coordinando con las plataformas

internacionales presentes en la Cumbre del Clima en Nueva York la constitución de un comité de enlace internacional que apoyará la organización y las actividades de la Cumbre de diciembre.<sup>10</sup>

*Organizaciones tradicionalmente vinculadas a la problemática agraria y sindical (como la CGTP, la CCP o la CNA) ahora participan en procesos de incidencia nacional e internacional relacionados con la agenda ambiental y climática, en alianza con plataformas nacionales e internacionales*

La organización de la Cumbre de los Pueblos constituye un proceso complejo, políticamente engorroso y lento a pesar de la premura y urgencias del contexto. La convergencia de actores diversos es en sí misma un mérito de sus impulsores, pero exige un nivel de articulación y madurez en la toma de decisiones para garantizar la unidad programática y política de sus instancias organizativas. La superposición de factores socioculturales, económicos e ideológicos en la relación entre dirigentes y representantes de movimientos sociales de características e historias diversas hace de esta

9 El Pacto de Unidad está compuesto por la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Confederación Campesina del Perú (CPP), la Organización Nacional de Mujeres Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas y Asalariadas del Perú (Fenmucarinap).

10 El denominado Comité de Enlace Internacional tuvo una primera reunión de contacto el 13 de agosto en Lima, cuando en un taller auspiciado por la Fundación Ebert decidieron impulsar la Cumbre de los Pueblos bajo el lema "¡Cambiamos el sistema, no el clima!". Las organizaciones que suscribieron la Declaración de Lima fueron la Confederación de Sindicatos de las Américas (CSA), Amigos de la Tierra América Latina y el Caribe (Atalc), la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC), el Grupo Carta de Belém, Jubileo Sur/Américas, la Marcha Mundial de las Mujeres, la Transnational Institute (TNI) y Vía Campesina, así como organizaciones nacionales como el GPCOP20 y las que integran la comisión organizadora de la Cumbre de los Pueblos.

unidad política una relación difícil, pero hasta el momento vigente, cuyo principal reto será trascender el contexto de la COP20 y constituirse en un movimiento social ambientalista y climático con capacidad de incidencia en las esferas del poder global y regional.

### BALANCE PRELIMINAR

Aun cuando se trate de una experiencia de organización y movilización en proceso de maduración y futuro incierto, el reciente activismo social en relación con la agenda climática y ambiental ha generado espacios de articulación de la sociedad civil que se vienen desarrollando con algunas características particulares. Señalamos a continuación algunas líneas de trabajo para seguir desarrollando.

a) La organización de la COP20 en nuestro país ha incentivado el involucramiento de un número importante de organizaciones, movimientos y redes sociales locales alrededor del tema climático-ambiental. Si hasta hace poco más de una década existía un reducido número de ONG que realizaban trabajos de investigación, sensibilización e incidencia respecto de la problemática ambiental local, participando en procesos de resistencia social e indígena, hoy en día el número de instituciones y organizaciones que han incorporado en sus plataformas programáticas y políticas el problema del cambio climático ha aumentado notablemente. Este escenario se ha visto favorecido por el financiamiento facilitado por agencias cooperantes para proyectos de vigilancia, movilización, capacitación y empoderamiento de organizaciones sociales e indígenas en sus luchas frente a las industrias extractivas. Tenemos así que organizaciones tradicionalmente vinculadas a la problemática agraria y sindical (como la CGTP, la CCP o la CNA) ahora participan en procesos de incidencia nacional e

internacional relacionados con la agenda ambiental y climática, en alianza con plataformas nacionales e internacionales de similares características y niveles de involucramiento (como la Marcha Mundial de las Mujeres, Oxfam Internacional o Construyendo Puentes, entre otras). En este escenario, las ONG ambientalistas juegan un papel clave en la formulación de propuestas y opiniones técnicas vinculadas con la gestión pública de los recursos naturales y las políticas sectoriales vinculadas a la problemática ambiental y climática.

- b) Los espacios y organizaciones sociales peruanas articuladas alrededor del eje COP20 se posicionan —en mayor o menor medida— en torno a una agenda programática de alcance internacional y nacional con objetivos y lineamientos específicos.<sup>11</sup> La consigna “¡Cambiamos el sistema, no el clima!” revela la centralidad de los cuestionamientos al neoliberalismo como modelo de desarrollo y crecimiento y la convierte en eje articulador de una mayoría de los actores sociales involucrados. En este escenario, el desafío del incipiente movimiento ambientalista peruano consiste no solo en hacer valer sus demandas y propuestas programáticas en el proceso de negociaciones internacionales que tiene su próximo hito importante en la conferencia de Lima, sino principalmente en la implementación de una política nacional y de políticas regionales —debidamente estructuradas y financiadas— orientadas a enfrentar el cambio climático de manera oportuna y eficiente.
- c) En el Perú, el movimiento social climático se construye en articulación con redes internacionales

<sup>11</sup> Grupo Perú COP20 (2014). *Documento síntesis y posicionamiento político*. Disponible en <http://grupoperucop20.org.pe/>

vinculadas al cambio climático. El respaldo de redes internacionales como la CAN, la Alianza por la Justicia Global, la Campaña Global por la Justicia Climática, 350.org, Oxfam, el Movimiento de los Pueblos Indígenas por la Autodeterminación y Libertad (IPMSDL), la Plataforma Boliviana contra el Cambio Climático, entre otras, resultará clave no solo para atender los requerimientos financieros y logísticos de la organización de la Cumbre de los Pueblos y la Marcha Mundial por el Clima del 10 de diciembre, sino, sobre todo, porque representa una oportunidad para ejercer presión sobre los gobiernos participantes de la COP (entre ellos el propio Gobierno peruano), a fin de que tomen en cuenta las demandas y propuestas que plantea la sociedad civil global en la definición de los acuerdos y compromisos que se adoptarían en París para 2015.<sup>12</sup>

- d) Asimismo, se trata de un espacio de articulación nuevo, con capacidad limitada para incidir políticamente en la agenda ambiental interna, si bien esta capacidad podría aumentar en el contexto de organización de la Cumbre de los Pueblos y de la realización de la COP20 en Lima. Para ello, las organizaciones de la sociedad civil

involucradas en este proceso enfrentarán un doble reto: en el corto plazo, deberán sobrellevar la frágil articulación interna que sostiene las instancias organizativas de la Cumbre de los Pueblos, fundada en la necesidad de proyectar una imagen de unidad del movimiento social peruano ante la comunidad internacional y las redes y plataformas globales con las que se articula. Las acciones de diciembre nos darán luces sobre el éxito o fracaso de este esfuerzo colectivo. En el largo plazo, este movimiento que se está constituyendo deberá superar limitaciones estructurales (debilitamiento organizativo, pobre financiamiento, carencia de liderazgos con presencia en la opinión pública y falta de experiencia en procesos de negociación internacional) y una serie de factores exógenos que influyen en su accionar (por ejemplo, la criminalización gubernamental de la protesta) si lo que busca es constituirse como un sujeto político con capacidad de movilización e incidencia en la formulación de políticas públicas. El contexto de la COP20 parece propicio para sentar las bases de un proceso de más largo aliento. Veremos si se avanza en esa dirección. □

12 Uno de los tópicos claves en la COP20 será la constitución del Fondo Verde para el Clima, creado para financiar las acciones prevista por la Convención Marco sobre el Cambio Climático. Para Meena Raman (Third World Network), “el éxito de la COP20 depende, en gran medida, de cuántos fondos se comprometerán, para cubrir cuántos años, si vendrán como donaciones o prestamos y si impondrán con estas promesas más condiciones para los países en desarrollo”. Las posiciones de los países se dividen entre quienes proponen que los votos se ponderen en función de las contribuciones al Fondo (Noruega) frente a otros que plantean mecanismos más democráticos y horizontales para garantizar la autonomía en la toma de decisiones (Cuba y Zambia). En Nueva York se espera escuchar compromisos firmes de los países para iniciar la capitalización del Fondo y la orientación de las primeras acciones. Existe, en ese sentido, cierta expectativa por lo que ofrecerá el presidente Humala como aporte y su posición respecto de los mecanismos de gobernanza y administración del Fondo.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Fernández-Maldonado, Enrique y Lorena del Carpio “Cambio climático y sociedad civil peruana: ¿asistimos a la formación de un movimiento social ambientalista?”. En *Revista Argumentos*, año 8, n.º4. Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/cambioclimatico\\_y\\_sociedadcivil.html](http://www.revistargumentos.org.pe/cambioclimatico_y_sociedadcivil.html)  
ISSN 2076-7722

## PAISAJES CALLADOS: el idioma quechua y el estudio del medio ambiente andino



Joshua Shapero\*

**E**n este artículo presento la importancia que tiene la lengua nativa para los estudios y proyectos medioambientales y sugiero tres etapas de esta inclusión. Para ilustrar, considero el léxico (e. g., topónimos, nombres de especies, etc.), la morfología de derivación verbal y la gramática de orientación espacial, y en cada caso muestro su funcionamiento como mecanismo y reflejo de las prácticas ambientales de los hablantes. Empiezo con un episodio ilustrativo.

### INTRODUCCIÓN

Los dos jóvenes alumnos de ingeniería ambiental estaban parados frente a un grupo de comuneros de una comunidad en la Cordillera Blanca, Áncash, quienes estaban sentados en escritorios. El efecto general fue como el producido en una aula de colegio, solo que los más jóvenes aquí se pararon frente a los

mayores. La mayoría de los comuneros también tenían puestos los sombreros que acostumbran usar cuando van a trabajar al campo. De hecho, acababan de regresar —ingenieros y comuneros— de haber caminado lo largo de la quebrada. Todos habían pasado el día tomando muestras de cuerpos de agua desde los 4000 hasta los 4400 msnm. Lo que encontraron no fue una sorpresa, pues es un fenómeno que está ocurriendo cada vez más en las subcuencas del río Santa.

Los alumnos y los comuneros tenían dos formas de entender este frecuente fenómeno y de hablar sobre él. Los alumnos estaban parados frente los comuneros justamente para que estos aprendan a hablar y responder al fenómeno en la misma forma que lo habían aprendido los alumnos durante su formación educativa. El fenómeno es simplemente que el agua se está volviendo roja. Esto es evidente al ver los riachuelos, ojos de agua y ríos

\* Candidato doctoral, Departamento de Antropología, Universidad de Michigan, Ann Arbor.

afectados, que tienen un color a óxido, y también tiñe las piedras alrededor. Los futuros ingenieros explicaron las razones subyacentes. El color que vemos resulta del cambio climático: cuando se derrite el hielo de los nevados, deja expuesta piedras que contienen minerales como el hierro y el magnesio, los cuales se filtran al agua, cambiando su color. Pero, como enfatizaron mucho los alumnos de ingeniería ambiental, el efecto va más allá del color. La consecuencia más alarmante de este cambio climático es que el agua se vuelve im potable, y puede causar hasta alteraciones genéticas en quienes la consumen. Por otro lado, echa a perder el suelo dedicado a fines agrícolas; todo lo cual anuncia una crisis inminente. Una solución organizada entre instituciones gubernamentales y no gubernamentales en Huaraz fue llevar a cabo un programa para que las personas directamente afectadas —los comuneros— se informen del aspecto científico de la situación y para que adquieran la capacitación e instrumentos necesarios para acceder diferentes fuentes de agua por sus propios medios.

Después de haber recopilado los datos en la quebrada, todos se juntaron para revisar la información recogida en un edificio construido por el Parque Nacional de Huascarán en la entrada de la quebrada. Entonces ocurrió algo inesperado. Mientras los dos alumnos universitarios fueron escribiendo los datos recopilados en papelotes, cometieron errores muy notorios para todos los presentes, pero totalmente inadvertidos a ellos mismos. Sin embargo, ningún residente dijo nada hasta que yo me atreví a preguntar si es que se habían apuntado bien los nombres de algunos sitios. En realidad, fueron errores evidentes y risibles para los comuneros, pero además al parecer mi pregunta levantó una ansiedad sobre la compleja y extraña jerarquía que impone el contexto, de tal modo que los comuneros soltaron sus risas.

Los estudiantes universitarios escribieron para referirse a un lugar “Huaman Pamparipa” y “Pachacocha”. En realidad, los nombres son “Wamanripapampa” y “Paqtsaqucha”. Quizás si fueran nombres propios sin una relación semántica con el lugar nombrado hubieran sido errores menos relevantes. Pero el hecho es que la mayoría de los topónimos quechuas consisten en descripciones ecológicas. Por ejemplo, *Wamanripapampa* es un nombre compuesto por dos sustantivos: *wamanripa* y *pampa*. *Wamanripa* (*Laccopetalum giganteum*) es una hierba que se utiliza comúnmente para curar enfermedades de los bronquios. *Pampa* obviamente refiere a una extensión de tierra relativamente plana. Entonces *Huamanripapampa* es un topónimo que describe una pampa donde abunda la *wamanripa*. Este tipo de topónimo es bastante común en los Andes. Por ejemplo, conozco un sitio llamado *Putaq*, y justamente en este sitio crece bastante la flor llamada *putaq*. Se trata, pues, de nombres que contienen y preservan información ecológica, muchas veces de gran utilidad. Por ejemplo, hay un sitio en el distrito de Olleros llamado *Masraqu*. De nuevo, es un nombre compuesto de dos sustantivos. El primero, *masra*, denomina a un parásito, probablemente un tipo de nematodo, que vive en el suelo y causa enfermedades a los animales que consumen los pastos que crecen sobre tal suelo. *Uqu* alude a un lugar pantanoso. Entonces el topónimo describe un pastizal húmedo que suele ser contaminado con parásitos, y de esta forma hace una advertencia, como si hubiera un cartel que avisara a los pastores que vigilen los síntomas de infección entre los animales que comen allí. Al mismo tiempo, sabemos que el medio ambiente siempre cambia, y donde antes proliferaba una planta ahora otra ocupa el suelo. Los topónimos, entonces, permiten también conocer parte de la historia ecológica de un lugar.

Es evidente que los líderes de la actividad perdieron acceso a un campo entero de información porque no conocían la lengua quechua, lo cual no solo les hizo cometer errores en la reproducción de los topónimos y perder su contenido ecológico, sino que también marcó una distancia social entre ellos y los comuneros participantes en el taller. A pesar de la retórica común y bien ensayada acerca de que es importante valorar e integrar los conocimientos ancestrales de los quechuahablantes, en realidad tal discurso siempre reproduce la misma estructura que sostiene la noción de capital cultural, mediante la cual los ingenieros brindan información científica al campesino o indígena. De hecho, muchas veces imparten información realmente crítica y necesaria, como en este caso, sobre el serio peligro que representa el agua contaminada. Sin embargo, el intercambio reproduce una estructura de poder que contribuye a cerrar cada vez más la posibilidad de que los quechuahablantes compartan su propio conocimiento.

#### RETOS EPISTEMOLÓGICOS A LA COLABORACIÓN CIENTÍFICA LOCAL

Es importante reflexionar sobre el proceso de colaboración. Muchas veces se concibe demasiado literalmente. Imaginamos al científico y al indígena sentándose en una mesa, o quizás sobre una piedra, poniéndose a hablar apasionadamente sobre sus ideas hasta que se activa un tipo de hibridación mágica que combina los conocimientos “tradicional” y “científico.”<sup>1</sup> Es necesario reconocer que esta es una ilusión imposible, porque el discurso utilizado por un quechuahablante, por ejemplo, para hablar sobre el uso medicinal de una planta y el empleado por un botánico se validan a través de estructuras de autoridad distintas (Tedlock y Mannheim 1995, Hill e Irvine 1992,

<sup>1</sup> Para una discusión más completa del problema, ver Smith y Sharp 2012.

Duranti 1990). ¿Cómo podemos hacer las equivalencias necesarias para realmente integrar estos discursos si el científico busca validar las proposiciones a través de un cuerpo de argumentos acumulativos textuales, mientras el hablante de quechua con conocimiento sobre plantas medicinales busca validarlo por medio de lo que ha visto con sus propios ojos y mediante lo que ha escuchado por personas en quienes confía? ¿Cómo integramos proposiciones que no describen exactamente las mismas calidades del mundo, no se fundan en los mismos métodos y no tienen las mismas expectativas sobre su extensión?

*los líderes de la actividad perdieron acceso a un campo entero de información porque no conocían la lengua quechua, lo cual no solo les hizo cometer errores en la reproducción de los topónimos y perder su contenido ecológico, sino que también marcó una distancia social entre ellos y los comuneros participantes en el taller.*

Entonces, si no ocurre un sincretismo total, ¿qué es lo que pasa? Hay diferentes posibilidades. Primero, el discurso científico puede ir empleando sus propios métodos, buscando validar o invalidar las proposiciones del conocimiento tradicional. Por ejemplo, Marin (2010) presenta un estudio sobre el cambio climático en Mongolia que trata de reconciliar las observaciones de pastores locales con datos científicos recopilados con instrumentos meteorológicos. Con esta conciliación pretende entender mejor la difícil cuestión sobre los impactos *locales y regionales* del cambio climático. Para

hacer esto, desarrolla una metodología de entrevista y encuesta que recopila e interpreta las observaciones locales. La función de esta metodología es separar comentarios “pragmáticos, positivistas”, basados en “observaciones directas”, de comentarios “derivados de reflexiones éticas” (p. 165). De esta forma, la metodología sirve como un filtro discursivo que solo permite pasar el contenido fácilmente integrado por el discurso científico ya establecido. Esta es la salida más común, y ha servido bastante tanto a la comunidad científica como a la industria farmacéutica. Pero dejaremos de lado por ahora su impacto en los pueblos indígenas a escala mundial. Otra posibilidad es que las personas que poseen estos conocimientos tradicionales pueden empezar a hablar sobre sus prácticas en términos científicos. Esto pasa con menos frecuencia y es mucho más común entre personas que han migrado del campo hacia zonas urbanas. De hecho, el que estas personas no tengan estrechos vínculos sociales con su comunidad posibilita que estén abiertas a un discurso que no está autorizado a través de tales vínculos.

*No hay muchos ingenieros que empleen su tiempo para aprender los conocimientos básicos transmitidos por una lengua indígena. Pareciera que al final solo les interesara el discurso científico y solo requirieran de unos cuantos datos superficiales de la cultura*

Vemos que ninguna de estas dos formas involucra una colaboración en la práctica. Y no es porque, por ejemplo, los quechuahablantes no quieran o no puedan aprender la metodología y los vocabularios científicos. El mencionado taller es

una prueba entre muchas de que no les falta la voluntad para sacrificar dos días de sus labores e intereses personales para hacerlo. En cambio, hay mucho menos voluntad del otro lado, pues no hay muchos ingenieros que empleen su tiempo para aprender los conocimientos básicos transmitidos por una lengua indígena. Pareciera que al final solo les interesara el discurso científico y solo requirieran de unos cuantos datos superficiales de la cultura y experiencia a la que se aproximan, como nombres y usos comunes de las plantas. En muchos casos, su meta final es prevenir una crisis de salud, para lo cual ofrecen un taller en castellano para hacer algunas advertencias y transmitir metodologías, lo que no está mal, pero silencia un hecho fundamental: los residentes de los alrededores de la Cordillera Blanca son los que tienen contacto más directo con las zonas en peligro por el cambio climático, y si es que habrá cambios, su cooperación es inevitable.

#### LA RELACIÓN ENTRE CULTURA, MEDIO AMBIENTE Y LENGUA

Como enfatiza repetidamente la antropología, la cultura no es solo lo que vemos de un grupo o lo que podamos decir sobre sus comportamientos y creencias. Más bien, la cultura está compuesta por una red de hábitos, desde el modo de caminar hasta los criterios para decidir las actividades del día. Muchas veces no son cosas fáciles de articular en palabras, sin embargo, dan forma a la cotidianidad. La manera en que una población interactúa con su medio ambiente está estrechamente vinculada con su cultura de una forma que no es accesible a la reflexión inmediata. En este sentido, aun el conocimiento científico sobre el medioambiente acerca de un lugar estará siempre incompleto hasta que pueda entender e incorporar la base cultural del comportamiento de la población humana local. Las ciencias sociales y la imaginación popular

padecen un modo de concebir la realidad que separa los espacios urbanos de los rurales. Así, aunque parece algo obvio decir que no es posible entender la dinámica ambiental de una ciudad sin analizar el comportamiento de sus pobladores, no hay una gran preocupación por conocer el comportamiento de los pastores que utilizan los pastizales regados por glaciares que están en peligro debido al calentamiento global.

A continuación doy dos ejemplos que, junto con el de los topónimos antes analizados, subrayan la importancia del conocimiento del quechua respecto de la planificación y estudio del medio ambiente en los Andes. Los ejemplos tratan de la orientación espacial y de la morfología verbal. Cada uno corresponde a beneficios relacionados con el estudio y planificación vinculados al medio ambiente.

#### ORIENTACIÓN ESPACIAL

Pocas personas han reflexionado sobre el significado cognitivo del uso de las palabras “izquierda” y “derecha.” Sin embargo, los hablantes de castellano, inglés, alemán, holandés o japonés, entre otras muchas lenguas, utilizamos estas palabras habitualmente. Esta dependencia produce la necesidad de recordar las relaciones espaciales siempre en relación con nuestros cuerpos, y en los pocos casos excepcionales que utilizamos los puntos cardinales para orientarnos, nos es luego muy difícil luego recordarlos en términos de izquierda o derecha. La razón es que orientarse con respeto al cuerpo o en relación con el ambiente exterior requiere procesos cognitivos distintos e irreconciliables (Levinson 2006). Durante dos años de trabajo de campo lingüístico, etnográfico y cognitivo en la cuenca del río Negro, en la Cordillera Blanca, encontré que no utilizan formas lingüísticas equivalentes a izquierda o derecha en quechua, y cuando usan el castellano lo hacen con muy poca frecuencia; y prefieren

más bien los términos “arriba” y “abajo”, pero utilizados para corresponder al “este” y “oeste”.<sup>2</sup> Esto no es extraño, pues hay varias otras lenguas con estas características en las Américas (Brown 2008), Australia (Haviland 1993), Asia (Bickel 2001), África (Ameka y Essegbey 2006) y Oceanía (Levinson 2006). Este hecho lingüístico tiene otras consecuencias, puesto que determina la manera en que uno percibe el paisaje alrededor y cómo se conduce dentro de él; además, requiere del hablante estar al tanto de su orientación y permanecer —consciente e inconscientemente, por cierto— observando el paisaje, buscando señales de orientación como los picos de nevados, la ubicación del sol, percibiendo la dirección del viento y atendiendo a la proyección de las sombras y la inclinación de la Tierra también. Mi estudio demuestra además que los cambios introducidos por el Parque Nacional Huascarán en relación con el manejo de los pastizales tienen consecuencias lingüísticas y cognitivas respecto del sistema de orientación, algo que contribuye notablemente al cambio lingüístico en el uso del castellano entre la generación joven.

#### RELACIONES SOCIALES CON EL PAISAJE

Es muy conocido que en los Andes las montañas son concebidas como seres vivos, algo que se manifiesta de modo más ostensible en las ofrendas que se les hacen, una práctica que, vinculada con el fundamental principio andino de reciprocidad, ha sido entendida como un medio para asegurar los recursos de la naturaleza en forma de agua abundante, así como para perpetuar la fertilidad de la tierra; una explicación que se presta muy fácilmente a la retórica de la sostenibilidad ilustrada por la imagen bienintencionada pero ingenua del “salvaje ecológicamente noble” (Hames 2007, Redford 1991).

<sup>2</sup> Para ver más sobre el uso del quechua en la descripción de las relaciones espaciales, consultar Shapero 2014.

Sin embargo, esa realidad no es tan simple, como tampoco la idea occidental de la reciprocidad ni de la relación entre el quechuahablante y las montañas. En realidad, la reciprocidad no se propone establecer un intercambio tan directo y obvio. Por lo demás, la mirada foránea ignora que el pago está integrado a una práctica ritual. Por ejemplo, en la cuenca del río Negro hay frecuentes fiestas —velorios, matrimonios, bautismos— en las que el anfitrión alimenta y entretiene a muchos invitados, debido a lo cual muchas familias comen bien y en abundancia gratuitamente varias veces cada mes, lo que no debiera llevar a creer que quien ofrece la fiesta lo hace a su vez para recibir el beneficio de otras celebraciones, porque la práctica está rigurosamente ritualizada —el bautismo demanda la distribución de comida—. Del mismo modo, cuando uno va a ciertos lugares a pastorear, simplemente ofrece un pago al cerro. Otras veces, uno pide algo del cerro —buen tiempo, un viaje ligero o hallar a un animal—. Como cada acción ocurre dentro de un contexto, no se puede decir sin más que el pago es una suerte de intercambio o trueque.

*Los ejemplos que he proveído aquí sirven para ilustrar que la relación entre hombre y medio ambiente es decididamente cultural, y que conocer bien el idioma local es crítico para poder entender esta relación.*

No obstante, el conocimiento del quechua permite entender mejor esta relación. El verbo “chacchar”, o, en quechua, chaqchay, refiere a la acción no solo de masticar coca, sino también a su aspecto ritual. Cuando iba a la puna, los pastores o usuarios (dentro del Parque Nacional Huascarán) siempre chacchaban fumando un cigarrillo y tomando un poquito de alcohol puro para ro-

ciarlo desde su boca sobre el cerro. Gracias a que yo estaba estudiando el quechua pude entender la explicación de un amigo muy perceptivo, según la cual había dos maneras totalmente distintas y gramáticamente demarcadas de chacchar. La primera es chaqchakuy, la otra es chaqchapuy. Uno lleva el sufijo “ku” y la otra el sufijo “pu”. El sufijo “ku” se utiliza para acciones realizadas para el bien del hablante, mientras “pu” se emplea para las acciones llevadas a cabo para el bien de una tercer persona. El chaqchapuy siempre se hace en cierto momento del camino, cuando uno empieza a cansarse o a entrar a un lugar más próximo a la influencia del hirka (el cerro). Entonces, se mastica la coca y se fuma el cigarrillo, pero siempre hablando y soplándole aire primero, ofreciendo la coca y el cigarrillo al cerro y a los awichakuna (los abuelitos). El chaqchakuy, en cambio, tiene varios contextos, por ejemplo, cuando uno es tomado por la ansiedad de perderse o teme que el camino lo venza, o cuando parece que puede granizar. Se hace el chaqchakuy también cuando se desea encontrar a un animal o si se busca saber si es necesario tratar una enfermedad en el hospital de la ciudad.

## CONCLUSIONES

Sugiero que hay tres etapas en la inclusión del idioma local tanto en los estudios ambientales como en los proyectos de conservación o desarrollo ecológico. Primero, la lengua se puede utilizar para interpretar topónimos, nombres de plantas y términos ecológicos. Segundo, sirve como medio de tender lazos de confianza y obtener colaboración durante la investigación. Finalmente, provee un campo analítico que permite un entendimiento más profundo de los comportamientos culturales que dan forma a la relación entre una población y su medio ambiente. Sin embargo, vemos que hasta ahora los estudios ambientales se quedan en la primera etapa, y algunos apenas muestran

la posibilidad de avanzar a la segunda. Para ilustrarlo, resumo el rol de las lenguas indígenas en cuatro estudios ejemplares. Dos de ellos tratan de las observaciones de pastores en Mongolia (Marin 2010) y en Pakistán (Joshi et ál. 2013), pero carecen de cualquier referencia lingüística; incluso, no es posible ni siquiera saber en qué lengua fueron conducidas las entrevistas. Otro estudio, sobre el impacto del cambio climático en la etnobotánica de el Tíbet (Salick et ál. 2009), solamente utiliza metodologías botánicas. La única mención de la población humana es hecha en un párrafo al final que reconoce, de modo general, el valor que el pueblo indígena asigna al discurso sobre prácticas sostenibles ecológicas. El último estudio, también sobre observaciones de pastores en Mongolia (Bruegger et ál. 2014), sí explica que las entrevistas fueron realizadas en mongol, y brinda el significado de dos términos ambientales en esta lengua. Sin embargo, no va más allá de un nivel muy literal, una traducción de estos términos a sus equivalentes en el vocabulario científico.

Los ejemplos que he proveído aquí sirven para ilustrar que la relación entre hombre y medio ambiente es decididamente cultural, y que conocer bien el idioma local es crítico para poder entender esta relación. Además, he sugerido que el rol de los seres humanos es central, porque son ellos quienes se benefician del medio ambiente y al mismo tiempo sufren su deterioro. Sin embargo, los marcos organizacionales internacionales para intervenir en el clima, como el Protocolo de Kioto y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), no se preocupan por conocer a los pueblos indígenas (Smith y Sharp 2012), y mucho menos por el rol de lenguas indígenas en su propósito de lograrlo. Otro ejemplo indicativo es el que brinda el libro *Indigenous Peoples and Climate Change in Latin America and the Caribbean* (Kronik y Verner 2010), editado por

el Banco Mundial. En esta publicación, muy detallada, el lenguaje sirve solo como un marcador para identificar a grupos indígenas (p. 124). Aparte, hay dos débiles menciones a la importancia de la lengua: que está vinculada de alguna forma con la percepción del mundo (p. 2) y que contiene conocimientos importantes (p. 40). Sin embargo, no hay ninguna indicación acerca de cómo se relaciona con la percepción del mundo, ni sobre qué tipos de conocimientos contiene. Solo podemos concluir que es un punto que, para los autores, no merece investigación ni tratamiento serio. Mi intención aquí fue mostrar que es posible realizar investigaciones capaces de ver la relación entre el ambiente y el idioma, y profundizar en el concepto de los conocimientos y patrones culturales pertinentes al medio ambiente que están incrustados en la lengua y su gramática. Así, estos estudios pueden ayudar a facilitar un diálogo y cooperación más recíproca entre los científicos y las poblaciones de las zonas más afectadas por el calentamiento global. Sugiero que esta cooperación es necesaria tanto para el desarrollo de la teoría científica como para el esfuerzo práctico de manejar y combatir los efectos del cambio climático. ■

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ameka, Felix K. y James Essegbey (2006). "Elements of the Grammar of Space in Ewe". En Stephen C. Levinson y David Wilkins (eds.), *Grammars of Space: Explorations in Cognitive Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 359-399.

Bickel, Balthasar (2001). "Deictic Transposition and Referential Practice in Belhare". *Journal of Linguistic Anthropology*, vol. 10, n.º 2: 224-247.

Brown, Penelope (2008). "Up, Down, and Across the Land: Landscape Terms, Place Names, and Spatial language in Tzeltal". *Language Sciences*, n.º 30: 151-181.

Bruegger, Retta A., Odgarav Jigjsuren y María E. Fernández-Giménez (2014). "Herder Observations of Rangeland Change in Mongolia: Indicators, Causes, and Application to Community-Based Management". *Rangeland Ecology & Management*, vol. 67, n.º 2: 119-131.

Burenhult, Niclas (2008). "Streams of Words: Hydrological Lexicon in Jahai". *Language Sciences*, n.º 30: 182-199.

Duranti, Alessandro (1990). "Politics and Grammar: Agency in Samoan Political Discourse". *American Ethnologist*, vol. 17, n.º 4: 646-666.

Hames, Raymond (2007). "The Ecologically Noble Savage Debate". *Annual Review of Anthropology*, n.º 36: 177-190.

Haviland, John B. (1993). "Anchoring, Iconicity, and Orientation in Guugu Yimithirr Pointing Gestures". *Journal of Linguistic Anthropology*, vol. 3, n.º 1: 3-45.

Hill, Jane H. y Judith T. Irvine (eds.) (1992). *Responsibility and Evidence in Oral Discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kronik, Jakob y Dorte Verner (2010). *Indigenous Peoples and Climate Change in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: The World Bank.

Kuipers, Joel (2013). "Evidence and Authority in Ethnographic and Linguistic Perspective". *Annual Review of Anthropology*, n.º 42: 399-413.

Joshi, S., W. A. Jasra, M. Ismail, R. M. Shrestha, S. L. Yi, and N. Wu (2013). "Herders' Perceptions of and Responses to Climate Change in Northern Pakistan." *Environmental Management* n.º 52: 639-648.

Levinson, Stephen C. (2003). *Space in Language and Cognition: Explorations in Cognitive Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.

----- (2006). "The Language of Space in Yéli Dnye". En Stephen C. Levinson y David Wilkins (eds.), *Grammars of Space: Explorations in Cognitive Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 157-205.

Marin, Andrei (2010). "Riders under Storms: Contributions of Nomadic Herders' Observations to Analysing Climate Change in Mongolia". *Global Environmental Change*, n.º 20: 162-176.

Redford, Kent (1991). "The Ecologically Noble Savage". *Orion*, n.º 9: 24-29.

Salick, Jan, Fang Zhendong y Anja Byg (2009). "Eastern Himalayan Alpine Plant Ecology, Tibetan Ethnobotany, and Climate Change". *Global Environmental Change*, n.º 19: 147-155.

Shapero, Joshua (2014). "Spatial Gestures in Ancash Quechua: Seeing, Holding, and Knowing the Land". En C. Müller et ál. (eds.), *Body-Language-Communication: An International Handbook on Multimodality in Human Interaction*. Volume 2. Berlín: Mouton de Gruyter.

Smith, Heather A. y Karyn Sharp (2012). "Indigenous Climate Knowledges". *WIREs Climate Change*, n.º 3: 467-476.

Tedlock, Dennis y Bruce Mannheim (eds.) (1995) *The Dialogic Emergence of Culture*. Urbana: University of Illinois Press.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Shapero, Joshua "Paisajes callados: el idioma quechua y el estudio del medio ambiente andino". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 4 Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/paisajes\\_callados.html](http://www.revistargumentos.org.pe/paisajes_callados.html)  
ISSN 2076-7722

# CONSTRUYENDO GOBERNANZA CLIMÁTICA: Identificando los riesgos de corrupción en la gestión de recursos naturales



Christian Chiroque\*

El fenómeno del cambio climático comprende la variación del clima que es atribuible, de manera directa o indirecta, a actividades humanas, las cuales alteran la composición de la atmósfera que se refleja en la variación del clima a lo largo del tiempo (ONU 2002: 3). Desde el ámbito internacional, diversos organismos han remarcado la necesidad de generar medidas desde el Estado para resolver este problema que se plantea como interés público. Así, desde 1992 la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, insta a los estados integrantes, que reúne a casi la totalidad de los países del mundo, a tomar medidas a fin de prever, prevenir y reducir al mí-

nimo las causas del cambio climático y sus efectos. Uno de los objetivos a alcanzar es garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, para lo cual se requiere la construcción de un marco institucional para la gestión sostenible de los recursos naturales (biomasa, bosques, océanos y ecosistemas terrestres), la reducción de la contaminación y emisión de gases, y la defensa de los derechos de las comunidades afectadas por los proyectos de las empresas extractivas. En esta línea, en el caso peruano, en los últimos años, se han desarrollado una serie de iniciativas legales e institucionales, que permitirán optimizar la toma de decisiones en materia de adaptación al cambio climático<sup>1</sup>.

\* Estudiante de último año de Ciencias Sociales, en la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente se desempeña como Asistente en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de la Presidencia del Consejo de Ministros. Cabe precisar que el presente artículo no refleja necesariamente la opinión de la CAN Anticorrupción.

<sup>1</sup> En esta materia, el Estado Peruano ha declarado el presente año, "Año de la promoción de la industria responsable y del compromiso climático". Así también, recientemente se ha creado el "Comité de Investigaciones Científicas en Cambio Climático" conformado por el Ministerio de Ambiente.

Sin embargo, para la exitosa implementación de tales políticas públicas se requiere un marco institucional estable y una gestión pública eficiente. En este contexto uno de los riesgos más grandes que posee el desarrollo exitoso de políticas públicas en esta materia es la corrupción. Dicho fenómeno se manifiesta debido a que el desarrollo de políticas para la adaptación del cambio climático y la mitigación de sus efectos, comprende una transformación de la forma en que se desarrollan las actividades económicas en nuestra sociedad, específicamente en el uno de los aspectos más relevantes, la gestión de recursos naturales. En el presente artículo se brinda un acercamiento a la identificación de riesgos de corrupción, a fin de asegurar el fomento de una gestión sostenible de los recursos naturales y la construcción de un sistema de *gobernanza climática*. Así también, se analizarán las características de los países en materia de gobernanza de recursos naturales y cómo se pueden proponer iniciativas que reduzcan los riesgos de corrupción en este campo.

#### **SOBRE LA CORRUPCIÓN EN LA GESTIÓN DE RECURSOS NATURALES**

La corrupción es un fenómeno complejo que puede manifestarse en cualquier ámbito de la administración pública, en cualquier estrato y a través de muchas modalidades. Las políticas de adaptación del cambio climático no son la excepción. La corrupción puede atravesar la gestión de recursos naturales tanto en sectores de recursos no renovables (tales como petróleo, gas o minerales), como en recursos renovables (bosques, pesca o agro). Existen investigaciones que sostienen que donde coexisten altas rentas o ingresos por las actividades vinculadas a la extracción de recursos naturales junto con bajos niveles de calidad institucional, la probabilidad de incidencia de actos de corrupción es más alta (Kolstad 2008: 2). De la misma

manera, siguiendo a Klitgaard, en procedimientos en donde se presenta una alta discrecionalidad de los funcionarios en la toma de decisión, junto con poca transparencia y escasa rendición de cuentas y control de la ciudadanía los riesgos que un acto de corrupción ocurra son mayores (1988).

*Donde coexisten altas rentas o ingresos por las actividades vinculadas a la extracción de recursos naturales junto con bajos niveles de calidad institucional, la probabilidad de incidencia de actos de corrupción es más alta*

Sobre este punto, cabe resaltar que gran parte de los gobiernos (una muestra de 58 países) que cuentan con mayores niveles de exportación de recursos naturales en el mundo, presentan mayores niveles de corrupción. El Gráfico N° 01 presenta un diagrama de dispersión que relaciona los puntajes obtenidos en el *Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional* y los niveles de exportación de recursos naturales según los *Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial*. De esta manera, podemos observar que el 87% de los países analizados poseen una puntuación por debajo de 50 en el IPC, hecho que indica los serios problemas de corrupción percibidos entre los funcionarios públicos, políticos, empresarios y analistas en sus respectivos gobiernos. Por otro lado, sólo el 13% presenta niveles de corrupción parciales o mínimos. Dentro de estos, países como Noruega y Australia sobresalen por sus altos nivel de exportaciones de recursos naturales y sus bajos niveles de corrupción.



corrupción en cada una de las etapas. A grandes rasgos podemos distinguir cuatro procesos relevantes, mencionar sus características generales y detallar los riesgos de corrupción que se podrían presentar. Según un estudio del Banco Mundial (2009), se puede observar fases bien marcadas en las actividades de las industrias extractivas y que están relacionadas con la gestión pública de los recursos naturales.

Una primera etapa, comprende el otorgamiento por parte del gobierno de derechos de exploración, desarrollo y explotación en áreas o sectores particulares como minería, hidrocarburos o sectores forestales. Estos derechos se brindan a través de mecanismos establecidos por el marco normativo tales como arrendamientos, concesiones, licencias o contratos y se realizan entre el gobierno y las empresas extractivas. En esta etapa, los procedimientos de otorgamiento de concesiones, pueden ser vulnerables a las influencias indebidas, a las actividades de *lobby* (informal) de las empresas extractivas<sup>3</sup> en los centros de toma de decisiones y al conflicto de intereses realizados por funcionarios públicos, hechos que pueden causar efectos negativos en dicho proceso. Es decir, la corrupción puede ser realizada por todo actor (político, funcionario público o empresa privada) relacionado directamente con los procesos de asignación de permisos y licencias, hecho que generalmente genera la construcción de redes de corrupción entre los mismos. Por ejemplo, en el caso de la industria maderera en Papua Nueva Guinea, diversos informes y estudios sostienen que en dicho sector la corrupción se encuentra generalizada, significando mecanismos sistemáticos de sobornos, incumplimiento de reglamentaciones, violaciones masivas de derechos de propietarios de tierras y

destrucción ambiental extrema (TI 2011: 349). De la misma manera, en Camerún, el hijo del presidente, Frank Biya, logró poseer una concesión para la realización de actividades industriales de tala sobre 130 000 hectáreas de bosques, hecho que demuestra claros indicios de una lógica patrimonialista en la gestión del sector forestal en dicho país.

*La corrupción puede ser realizada por todo actor (político, funcionario público o empresa privada) relacionado directamente con los procesos de asignación de permisos y licencias, hecho que generalmente genera la construcción de redes de corrupción entre los mismos.*

En segundo lugar, se encuentra la etapa de regulación y fiscalización de operaciones. En esta etapa, entra en funcionamiento el marco regulatorio y las entidades públicas que tienen competencias asignadas para fiscalizar las actividades de las empresas extractivas, a fin de lograr un proceso de explotación del recurso seguro, saludable y con medidas de protección ambiental. La fiscalización en este tipo de sector (en especial en el sector forestal) es compleja, ya que las actividades se desarrollan en zonas remotas, alejadas de los centros urbanos, lo que dificulta el control (TI 2011: 37). En esta línea, Monge sostiene que la debilidad institucional de las autoridades en materia ambiental, así como la escasa delimitación de competencias en materia de fiscalización, podrían significar un riesgo para el correcto desempeño de las actividades extractivas y la eficiente gestión sostenible de los recursos naturales.

<sup>3</sup> Para mayor desarrollo ver un artículo de Francisco Durand (2006) en el cual realiza un análisis sobre el fenómeno de captura del Estado y su incidencia en el caso peruano.

Tabla 1. Mapeo de riesgos de corrupción a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas

PROCESO	CARACTERÍSTICAS GENERALES	RIESGOS DE CORRUPCIÓN
<i>Adjudicación de Contratos y Licencias</i>	- Otorgamiento de Derechos de exploración y explotación (concesiones)	- Captura de políticas e influencia indebida en los centro de toma de decisiones del Estado ( <i>Captura del Estado, Lobby</i> )
	- Presentación y Aprobación de los Instrumentos ambientales (Estudios de Impacto Ambiental)	- Falta de Transparencia y difusión de información en el otorgamiento de derechos.
	- Procesos de Consulta y consentimiento previo con la población del área de influencia de los proyectos.	- Conflicto de Intereses ( <i>Puerta Giratoria</i> ) en el otorgamiento de licencias
<i>Regulación y Supervisión de las Operaciones</i>	- Cumplimiento del marco regulatorio de fiscalización del sector en relación con la exploración y explotación de recursos naturales con las medidas de protección ambiental requeridas.	- Falta de Transparencia y difusión de información de los informes de fiscalización de proyectos u operaciones.
	- Resolución de conflictos sociales y posibles impactos ambientales.	- Fraude en la Presentación en los informes de supervisión.
	- Fiscalización y control de las emisiones de gases invernaderos (emisiones de carbono).	- Mecanismos de <i>patronazgo y clientelismo</i> con los actores a nivel local ( <i>Captura a nivel local</i> ) que limitan el control social.
<i>Generación de Renta y Tributación (Impuestos y Regalías)</i>	- Recolección de impuestos producto de la actividad extractiva.	- Fraude en la rendición de cuentas.
		- Generación de rentas a través de evasión fiscal.
		- Poca transparencia en los procesos de tributación y distribución de renta. - <i>Corrupción administrativa</i> en la rendición de cuentas.
<i>Gestión y Asignación de Ingresos</i>	- Distribución del Canon a Gobiernos Regionales y municipalidades. - Utilización del presupuesto cuyo recurso es el canon de las actividades extractivas	- Malversación y apropiación indebida de fondos
		- Irregularidades en la administración de los recursos públicos
		- Control disperso sobre las finanzas
		- Creación de redes de patronazgo - Falta de capacidad de gestión

Elaboración propia. Fuente: Transparencia Internacional (2008), Banco Mundial (2009), Transparencia Internacional (2011), Transparencia Internacional (2009)

Por otro lado, un tercer proceso vulnerable a la corrupción es la generación de renta y la recepción de tributos de las actividades extractivas por el gobierno. Este proceso comprende la recolección de los impuestos y las regalías que genera la actividad extractiva, así como también, la realización de auditorías y procesos administrativos que aseguren una eficiente política fiscal. En esta etapa, se presentan riesgos en materia de evasión fiscal. Por ejemplo,

Durand sostiene que debido a la *captura del estado* y a la influencia en el otorgamiento de exoneraciones fiscales en la década del 90, en el Perú se registraron pérdidas fiscales importantes que se estiman en \$ 815 millones para el sector minero, \$ 577 millones en agricultura y \$ 549 millones en el sector de hidrocarburos (2012: 45). Por último, se encuentra la gestión de ingresos obtenidos de la tributación de las actividades de extracción de

recursos naturales y la asignación del mismo a entidades públicas. En este caso, se presentan los riesgos no en el gobierno central, sino en los gobiernos subnacionales que operan con los ingresos obtenidos de la tributación de las actividades extractivas. Algunos de los riesgos comprenden el control no fiscalizado sobre las finanzas a nivel subnacional, la interacción de las autoridades con proveedores de bienes o recursos a nivel local, junto con la creación de redes de patronazgo y clientelismo político con las industrias extractivas que operan localmente.

### GOBERNANZA CLIMÁTICA Y CAMBIO CLIMÁTICO

¿Qué significa contar con una gobernanza climática? Según Joan Prats, en un estudio sobre gobernabilidad democrática y su vínculo con el desarrollo humano, la gobernanza implica aquella estructura y procesos de coordinación entre diferentes actores, sean individuos u organizaciones, que generan los marcos de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas (Prats 2001). Cabe resaltar, que a diferencia de otras acepciones del término gobernanza, el término no se limita al ámbito estatal, sino que incluye a sectores que han incrementado su papel en los últimos tiempos tanto en la dinámica política, como la economía y la sociedad en general: el sector empresarial. Siguiendo esta línea, para poder enfrentar un problema público de carácter global, como el cambio climático, es necesario poseer una gobernanza climática que comprenda el conjunto de políticas soberanas, reglas e instituciones que regulen el manejo de los recursos naturales y las actividades que posean impacto en los mismos, a fin de conseguir un desarrollo sostenible que enfrente las causas y mitigue los efectos del cambio climático (TI 2011, Cepal 2012).

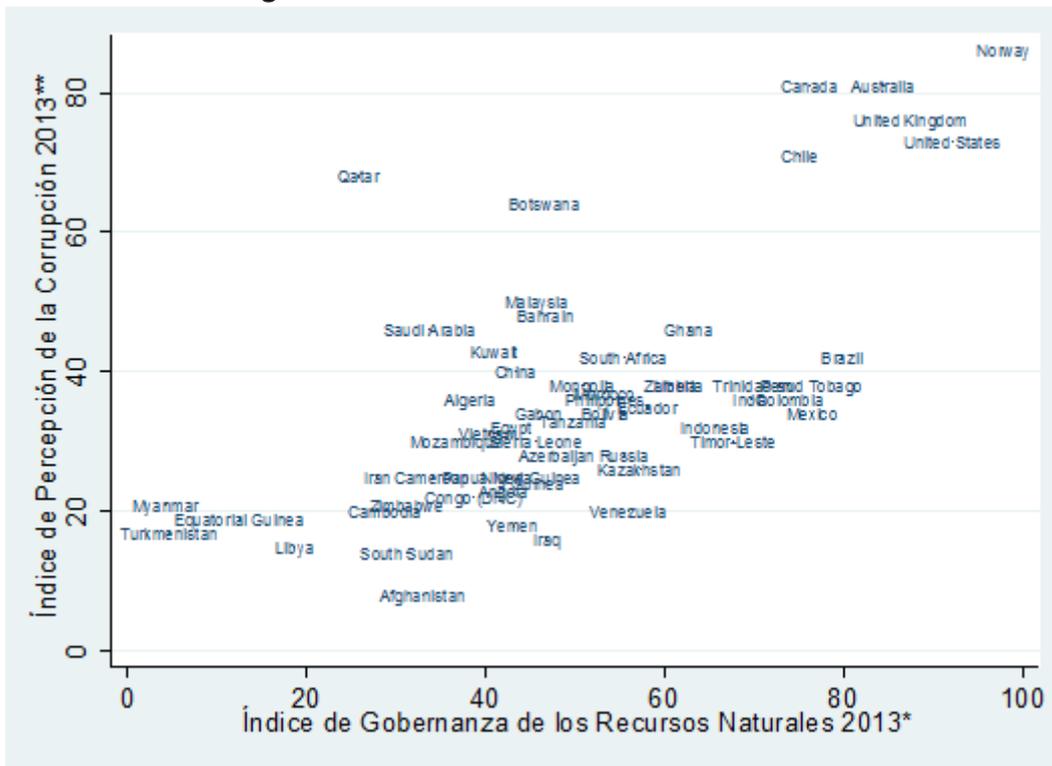
Una medición reciente de la gobernanza en este sector fue realizada por el *Revenue Watch Institute*.

En el *índice de gobernanza de los recursos naturales* propuesto por la entidad califica y clasifica a una muestra de países con mayor porcentaje de exportaciones de recursos naturales (petróleo, gas y minerales)<sup>4</sup>, según cuatro dimensiones específicas. En primer lugar, el grado de cumplimiento del marco legal e institucional (leyes, reglamentos, entre otros.) de las actividades extractivas y que facilitan la transparencia y rendición de cuentas (1). Así también, las prácticas de transparencia realizadas por los gobiernos y el grado de accesibilidad de la información pública por la ciudadanía (2), junto los controles de calidad y seguridad (3) que fomenten la integridad y eviten la incidencia de conflicto de intereses (*revolving door*). Finalmente, la gobernanza comprende características del sistema político, entendida como eficacia del gobierno, estado de derecho y democracia.

Realizando un análisis comparado, podemos encontrar una clara relación entre los resultados del Índice de gobernanza en Recursos Naturales y la corrupción percibida en los distintos países (IPC). En el Gráfico N° 02 se muestra un diagrama de dispersión que nos permite observar que países como Noruega, Inglaterra, o Australia, poseen altos niveles de gobernanza de los recursos naturales (puntajes de 98, 88 y 85 respectivamente) y presentan mejores puntajes respecto a la baja percepción de la corrupción en sus gobiernos (98, 90 y 97 puntos). Por el contrario, países como Libia o Guinea Ecuatorial, presentan niveles bajos de gobernanza de recursos naturales (18 y 12 puntos) hecho que se refleja en la percepción que poseen como gobiernos muy corruptos (15 y 17 puntos). En general se puede evidenciar una fuerte correlación (0.65) entre aquellos países que poseen altos niveles de gobernanza de recursos naturales y menor percepción de existencia de corrupción en el gobierno.

<sup>4</sup> Cabe mencionar que los países mencionados concentran el 85% de la producción de petróleo en el mundo, 90% de los diamantes y el 80% del cobre.

**Gráfico 2: Índice de percepción de la corrupción vs. clasificación del índice de gobernanza de los recursos naturales 2013**



Elaboración Propia.

Fuente: Estimaciones del equipo técnico del FMI (2012), Revenue Watch Institute (2013), TI (2013)

\* Calculado en una escala de 0 a 100 puntos, donde 0 equivale a menor gobernanza y 100 a mayor gobernanza.

Compuesto por 4 dimensiones: Entorno Legal (20%), Acceso a la Información (40%), Gobernabilidad (20%),

\*\* Calculado en una escala de 0 a 100 puntos, donde 0 equivale a percepción de altos niveles de corrupción y 100 a la percepción de muy bajos niveles de corrupción.

Según *Revenue Watch Institute*, sólo el 18% (11) de los países estudiados obtienen una calificación satisfactoria, mientras más del 55% presentan una gobernanza débil o muy débil. Actualmente, ante este escenario, diversas organizaciones, tanto público como privadas, se encuentran implementando iniciativas que fomenten la gobernabilidad sobre la riqueza de los estados mediante el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, así como la lucha contra la corrupción en la gestión de recursos naturales. De esta manera, la Iniciativa

de Transparencia en Industrias Extractivas (EITI), desarrollado por el Banco Mundial, desde el año 2002, desempeña un papel crucial en los procesos de generación y tributación transparente de las actividades extractivas. Dicha iniciativa hace un llamado a los gobiernos y a las empresas a publicar regularmente todas las transacciones, pagos e ingresos de dinero que provienen de las actividades de industrias extractivas. De esta manera, haciendo una comparación entre los reportes otorgados por el gobierno y por las empresas públicas se puede verificar la coincidencia en los

reportes y analizar detalladamente las discrepancias, a fin de evitar la transferencia de dinero que sustente un acto de corrupción (Banco Mundial 2009). En el Perú, desde el año 2006, se está implementando dicha iniciativa con la finalidad de aumentar la transparencia de los pagos tributarios y no tributarios que realizan las empresas mineras y de hidrocarburos al Estado y los ingresos que se registran por dichos pagos (RWI 2011).

*Realizando un análisis comparado, podemos encontrar una clara relación entre los resultados del Índice de gobernanza en Recursos Naturales y la corrupción percibida en los distintos países (IPC).*

Sin embargo, estudios han puesto énfasis en que los proyectos o programas que tienen por objetivo el desarrollo de sistemas de gobernanza en sectores de recursos naturales también pueden ser vulnerables a la corrupción. Por ejemplo, el Programa de Reducción de Emisiones por deforestación y la degradación forestal REDD+, que está orientado a reducir las prácticas generadoras de procesos de degradación de suelo y la emisión de gases de efecto invernadero, asegurando la biodiversidad y salvaguardando las reservas de carbono que prestan los bosques, presenta riesgos como el acaparamiento de tierras, el fraude, conflictos de intereses o la malversación de fondos de los ingresos derivados del propio programa. Ante ello, la ONU ha emitido una guía para la evaluación de riesgos de corrupción en dicho programa que contiene una matriz con la cual se podrán realizar identificaciones de los riesgos de corrupción y el desarrollo de sistemas de desa-

rollo de capacidades para mitigar dichos riesgos y asegurar el cumplimiento de los objetivos de dicha iniciativa (2012: 6).

En conclusión, con este breve acercamiento a la problemática de la construcción de gobernanza climática se puede afirmar que para la eficiente implementación de políticas de adaptación al cambio climático es necesario resaltar la necesidad de desarrollar una institucionalidad sólida y mecanismos de gestión eficiente, transparente y libre de corrupción. En el presente artículo se ha podido identificar los riesgos de corrupción que pueden presentarse tanto en la cadena de valor de actividades extractivas, así como en los mismos programas de financiación para la mitigación del cambio climático. Dicho hecho demuestra la necesidad de desarrollar iniciativas en materia anticorrupción en la gestión de recursos naturales, diagnósticos de riesgos de corrupción y la preparación de planes de acción concretos que fomenten la transparencia e integridad en el sector a fin de lograr el máximo beneficio social y desarrollo económico, manteniendo la sostenibilidad ambiental. ■

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Mundial (2009). "Extractive Industries Value Chain". Extractive Industries for Development Series, n.º 3. Washington : World Bank
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). Gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Santiago: Cepal.
- Durand, Francisco (2012). "El debate sobre la captura del Estado". En *La gran continuidad*. Lima: Desco.
- Fondo Monetario Internacional (2012). *Macroeconomic Policy Frameworks for Resource Rich Developing Countries*. Washington DC: FMI.

Klitgaard, Robert (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley CA: University of California Press.

Kolstad, Ivar (2008) *Corruption in Natural Resource Management. An Introduction*. CHR Michelsen Institute. U4 Anti-Corruption Resource Centre Brief.

Hellman, Joel y Daniel Kaufmann (2001). "La captura del Estado en las economías en transición". *Finanzas & Desarrollo*, septiembre.

Hodgson, Geoffrey y Shuxia Jiang (2008). "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista". *Revista de Economía Institucional*, vol. 10: 55-80.

Monge, Carlos (2012). "Entre Río y Río. El apogeo y la crisis del extractivismo neoliberal y los retos del post extractivismo en el Perú". En Alejandra Alayza y Eduardo Gudynas, *Transiciones y alternativas al extractivismo en la región andina. Una mirada desde Bolivia, Ecuador y Perú*. Lima: RedGE y CLAES

O'Donnell, Guillermo (1996). "Otra institucionalización". *Política y Gobierno*, vol. 3, n.º 2: 219-244.

Organización de las Naciones Unidas (2002). *Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático*. Nueva York: ONU.

----- (2012). *Guía para la evaluación de riesgos de corrupción en REDD+*. Nueva York: ONU.

Prats Joan (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico" En: *Revista Instituciones y Desarrollo* Nº 10. Institut Internacional de Governabilitatde Catalunya. Barcelona: IIGC, pp. 103-148

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Manteniendo el rumbo: el manejo de los riesgos de corrupción relativos al cambio climático*. Nueva York: ONU.

Revenue Watch Institute (2011). *Informe de transparencia. Conciliación entre ingresos y gastos por canon y regalía minera*. Lima: Programa de Vigilancia Ciudadana, RWI.

----- (2013). *The 2013 Resource Governance Index. A measure of Transparency and Accountability in the Oil, Gas and Mining Sector*. Nueva York: RWI.

Standing, André (2007). *Corruption and the Extractive Industries in Africa. Can Combatting Corruption Cure the Resource Curse?* Sudáfrica: Institute for Security Studies.

Transparencia Internacional (2006). *Curbing Corruption in Public Procurement*. Berlín: TI.

----- (2008). *Enlazando las agendas de corrupción, agua y medio ambiente para combatir el cambio climático*. Berlín: TI.

----- (2009). *Corruption and Local Government*. Berlín: TI.

----- (2011). *Informe global de la corrupción. Cambio climático*. Berlín: TI.

----- (2013). *Corruption Perceptions Index 2013*. Berlín: TI.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Chiroque, Christian "Construyendo gobernanza climática: Identificando los riesgos de corrupción en la gestión de recursos naturales". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 4 Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/gobernanza\\_climatica.html](http://www.revistargumentos.org.pe/gobernanza_climatica.html)  
ISSN 2076-7722

# LAS INVESTIGACIONES SOCIALES SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO. Una revisión preliminar



Fernando Bravo\*

Habiendo desplazado a otros problemas ambientales de la agenda pública mundial (la capa de ozono, la amenaza nuclear, la lluvia ácida), el cambio climático (CC) se ha convertido en una narrativa global merced a la conciencia pública que ha ganado, al cuestionamiento que impone al modo de vida de la humanidad, a los intereses y conflictos que trasluce y, cómo no, a su capacidad de trastornar las bases de reproducción de nuestra civilización.

En este artículo nos proponemos hacer una revisión preliminar de la producción bibliográfica de las ciencias sociales en torno al CC, principalmente el caso de las investigaciones peruanas: ¿qué tan cierto es el silencio de los cientistas sociales? ¿Por qué se afirma que estos se han mostrado reacios a

investigar el calentamiento global? ¿Qué caracteriza a las investigaciones sociales sobre los impactos del CC en el Perú? En un primer momento, abordamos el caso de las ciencias sociales del extranjero, para luego rastrear los estudios locales hechos desde esta tradición académica en torno al CC y sus implicancias en el Perú.

## I. CAMBIO CLIMÁTICO Y CIENCIAS SOCIALES

Normalmente asociado a los avances de las ciencias duras (paleoclimatología, oceanografía, meteorología, biología), el CC ha establecido tardía relación con las disciplinas de la sociedad. Al fin y al cabo, fue un físico, el francés Joseph Fourier, quien planteó por primera vez en 1827 que la atmósfera podía funcionar como una especie de invernadero; su colega, el irlandés John Tyndall, descubrió en 1859 que el dióxido de carbono y el metano podían absorber la radiación infrarroja

\* Sociólogo y magíster en Desarrollo Ambiental. Candidato a doctor en Antropología, docente de la PUCP y especialista parlamentario en la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

(Schoijet 2008: 107) y fue un químico, el sueco Svante Arrhenius, quien anticipó en 1896 que los combustibles fósiles podrían acelerar el calentamiento de la atmósfera.

A lo largo del siglo XX este predominio de las ciencias naturales continuó y se consolidó, logrando trascender los predios de la academia e introducir sus descubrimientos, hipótesis y conclusiones en la agenda internacional: a instancias de la Organización Meteorológica Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, se crea en 1988 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Si bien este proceso no ha estado exento de tensiones, conflictos y suspicacias, se podría decir que las ciencias duras han sido exitosas en su predicamento sobre los escenarios y opciones que el calentamiento global le plantea a la humanidad. Sin embargo, en la medida que los tópicos ambientales se introducían en las agendas globales, dentro de las ciencias sociales se esparcían inquietudes académicas alrededor del objeto ambiente y se ampliaba la demanda de contar con una perspectiva social y política que brinde explicaciones en torno a las ideologías, agendas, pugnas, intereses e imaginarios que los informaban. Es así que desde hace pocos años se registra una recomposición en el mundo de las ciencias que incentiva a las disciplinas sociales a asumir un papel más proactivo frente a los asuntos ambientales y al CC en particular (Bravo 2013: 73).

Empero, ¿se podría decir que a estas alturas las ciencias sociales han logrado una activa participación para responder a las interrogantes sociales, políticas y culturales que esta inédita situación plantea?

Algunos autores han brindado respuestas bastante severas en torno a esta prolongada ausencia de

sociólogos, antropólogos y politólogos. Por ejemplo, el teórico político alemán Harald Welzer afirma que

resulta desconcertante que prácticamente todos los análisis científicos de los fenómenos y las consecuencias del cambio climático sean estudios de las ciencias naturales, modelizaciones y pronósticos, mientras que del lado de las ciencias sociales y de la cultura impera el silencio, como si fenómenos tales como los colapsos sociales, los conflictos de recursos, las migraciones masivas, las amenazas a la seguridad, el miedo, la radicalización, las economías de guerra y de violencia, etc. no recayeran en su área de competencia. (Welzer 2010: 53)

Desde el biologismo académico, Kerri Smith, en un artículo de la revista *Nature*, se preguntaba por qué los sociólogos han sido tan lentos para estudiar el CC:

El cambio climático es en esencia un problema social, entonces, ¿por qué los sociólogos se han mostrado tan lentos en estudiarlo?... Puesto que la sociología tradicionalmente ha estado enfocada en la gente antes que en el ambiente, los sociólogos se han mostrado poco dispuestos en abordar el cambio climático. (Smith 2009: 89)

¿Esto es realmente así? ¿No peca Welzer de pesimista o Smith de poco veraz? ¿Es que no hay algunos investigadores sociales que ya han hecho incursiones relevantes y productivas en el ámbito del CC? Al respecto, puedo citar algunos trabajos de importancia que podrían quizás no refutar totalmente, pero sí matizar lo referido por estos autores, sin desconocer que aún hay un déficit sustantivo y que el tópico del calentamiento global abre oportunidades de mayor desarrollo para las ciencias sociales y de la cultura.

Uno de ellos es el de David Shearman y Joseph Wayne (2007), quienes postulan que los estados democráticos liberales se hallan atravesados por

intereses sectoriales y por la búsqueda materialista, lo que los incapacita para emprender respuestas al CC. Así las cosas, los Gobiernos deberían considerar enfoques más autoritarios. Giddens (2009), por su parte, discrepa con ese punto de vista; además, examina las conexiones entre CC y seguridad energética, bajo la premisa de que por el momento no existe una política sistemática del CC. Otro texto sugerente es el de Haldén (2009), reporte que analiza las consecuencias del calentamiento global en la política internacional en general y en la seguridad internacional en particular. Del mundo de habla hispana resalta el texto colectivo, escrito por científicos naturales y sociales, coordinado por Duarte (2006).

*Desde hace pocos años se registra una recomposición en el mundo de las ciencias que incentiva a las disciplinas sociales a asumir un papel más proactivo frente a los asuntos ambientales y al CC [cambio climático] en particular.*

Aunque posterior a las observaciones de Welzer y Smith, otra publicación relevante es la del politólogo australiano John Dryzek (2011), quien en un amplio volumen compila una gama de artículos que desarrollan subtemas como la opinión pública, los impactos sociales, la seguridad, los movimientos sociales, las acciones gubernamentales y la gobernanza global, en clave del CC. Muy recientemente, Dryzek y la también politóloga australiana Hayley Stevenson (Stevenson y Dryzek 2014) identifican las deficiencias y éxitos de la gobernanza del clima mundial, la que se muestra poco capaz de ofrecer propuestas innovadoras

en la rendición de cuentas, la comunicación, la búsqueda de consensos y la información acerca del CC.

En 2013, el Consejo Internacional de las Ciencias Sociales de la Unesco publicó el *Informe mundial sobre ciencias sociales 2013*<sup>1</sup>, reporte que tuvo como tema principal los cambios ambientales globales. En él justifican que las ciencias sociales tienen que centrarse en el cambio ambiental global: en primer lugar, este constituye un problema ambiental y social a la vez; en segundo término, dado que las causas y consecuencias del cambio ambiental global son esencialmente sociales, las respuestas habrán de ser de la misma naturaleza; y por último, estiman que las ciencias sociales pueden ayudar a la sociedad a comprender qué cambios son necesarios “a nivel de los individuos, de las organizaciones y de los sistemas, y cómo se pueden llevar a cabo de manera factible en el plano político y de forma aceptable en el plano cultural” (Unesco 2013: 4). Producto de ello, hacen un llamado urgente a “los especialistas en ciencias sociales para que intensifiquen la investigación sobre las causas, vulnerabilidades y repercusiones humanas del cambio ambiental, y para que contribuyan a preparar las respuestas que exige la crisis de la sostenibilidad”<sup>2</sup> (Unesco 2013: 3).

## II. CAMBIO CLIMÁTICO, SOCIEDAD Y CIENCIAS SOCIALES EN EL PERÚ

La situación de las ciencias sociales peruanas y su relación con los asuntos ambientales y el efecto invernadero no podía ser más distinta que aquella de las ciencias sociales globales, descrita en líneas anteriores, al menos en cuanto al momento en

1 Véase <http://www.worldsocialscience.org/documents/wss-report-2013-summary-esp.pdf>

2 El informe insta también a los especialistas de las ciencias sociales a establecer una colaboración más estrecha entre sí y con colegas de otros campos científicos.

que ha comenzado a interesarse en los asuntos ambientales. De hecho, la tesis que afirma que el Perú será uno de los países más afectados por los trastornos climáticos del calentamiento global por su posición geográfica y la gran biodiversidad de su territorio<sup>3</sup> es más que suficiente para urgir respuestas sobre cuáles serán los escenarios sociales que se esperarían y cómo debiéramos reajustar nuestras reglas de convivencia social y política, nuestras maneras de ocupar el territorio y nuestras actividades productivas.

El desarrollo de las investigaciones sociales en torno al CC y sus impactos en el Perú se halla aún en sus inicios, pese a que dicho tema comenzó a tomar interés gubernamental en los años noventa, concretamente en 1993, cuando el Estado peruano creó la Comisión Nacional de Cambio Climático mediante Resolución Suprema N.º 359-93-RE (Valverde 2014: 55). Nadie espera respuestas inmediatas, pero tal vez este desfase entre un problema público naciente y el interés de un sector de la academia tenga que ver con razones parecidas a aquellas por las cuales las ciencias sociales del “primer mundo” demoraron en trabajar el CC. Recién a fines de los años noventa algunos trabajos comenzaron a hacer episódicas referencias al efecto invernadero y al calentamiento global, sin ser estos su objeto de interés principal, como son los de Pascó-Font (1999) y Agenda Perú (2000).

¿Qué ha hecho que las ciencias sociales locales hayan tardado en hacer suyo el CC? Una primera razón puede tener que ver con que las ciencias sociales internacionales, que mayormente marcan las agendas y las prioridades, se interesaron con cierto retraso, como ya lo refirió Smith. Un segundo factor consiste en que no todos los investigadores sociales tienen alguna especialización vinculada a lo ambiental, lo

que podría haber limitado una incursión más decidida. La reciente apertura de diplomados, maestrías y cursos de índole ambiental, abiertas a las disciplinas sociales, podría estar revirtiendo esta limitante. Otra posible razón se sustenta en un estilo de trabajo por el cual la colaboración entre investigadores sociales y especialistas de las ciencias naturales no ha sido una práctica común en la pequeña comunidad científica peruana.

De este modo, ha de entenderse que la producción aún sea limitada en cuanto al número de estudios de contenido social acerca del CC. Así por ejemplo, un estudio sobre la producción bibliográfica sobre CC en el país (Gallardo 2008: 127) indica que de 162 publicaciones revisadas sobre CC en el Perú, apenas el 2,5% corresponden a textos sobre educación, el 9,3% a políticas y 1,2% a conocimientos tradicionales, mientras que el resto, esto es, la mayoría, se centra en variabilidad climática, cuencas, gestión del riesgo, glaciares, bosques, agua, gases de efecto invernadero, etc. En cuanto al interés de los expertos, de 140 investigadores identificados, solo el 7% estudió los aspectos de la cultura y la historia; el grupo mayoritario se interesó en temas como diversidad biológica, producción agrícola y forestal, clima y agrometeorología, ecosistemas marinos, etc. (Gallardo 2008: 117). De 2008 a la fecha, es probable que estas proporciones se hayan modificado un tanto, en la expectativa de que ya exista un mayor número de investigadores y trabajos desde el enfoque social. En lo que sigue, se agrupa la bibliografía revisada que trabaja distintos aspectos del CC en el Perú.

### **2.1 Estudios de casos y espacios circunscritos, sin pretensiones generalizadoras**

En este tipo de bibliografía, se encuentra el texto de Araujo (2009), quien a través de un examen de la cosmovisión, costumbres e ideología de las

<sup>3</sup> Véase <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/por-que-el-peru-es-el-tercer-pais-mas-vulnerable-al-cambio-climatico/>

comunidades campesinas de las poblaciones afectadas por el CC en la cuenca del río Suches, lado oriental del lago Titicaca, propone un modelo de adaptación al cambio climático que parte de la noción de diálogo. Lo interesante es que se privilegia el saber tradicional de las comunidades campesinas como una fuente de información climática, al mismo nivel que la provista por los servicios de meteorología e hidrología.

*Dado que las causas y consecuencias del cambio ambiental global son esencialmente sociales, las respuestas habrán de ser de la misma naturaleza [...] las ciencias sociales pueden ayudar a la sociedad a comprender qué cambios son necesarios.*

A su turno Piselli (2010), desde una perspectiva económica, evalúa el impacto de los eventos climáticos extremos en el desempeño de la actividad agrícola en los valles de la región Piura y en el valle del Mantaro. Aunque no llega a resultados concluyentes, en palabras del autor, “estos sugieren que las percepciones sobre los impactos de los eventos extremos relacionados con el cambio climático afectan de manera negativa la rentabilidad de la actividad agrícola” (Piselli 2010: 362). En esta misma línea de calibrar el impacto de eventos climáticos extremos en entornos circunscritos, Crespeigne et ál. (2010) realizan un estudio exploratorio para identificar las estrategias ex ante y ex post que utilizan los campesinos para mitigar los efectos o adaptarse a eventos climáticos extremos, como fue el caso de la helada que afectó a la comunidad campesina de Ccasapata, Huancavelica, en febrero de 2007. Logran demostrar a partir de dicho caso que existe una fuerte

relación entre pobreza y vulnerabilidad, y que los campesinos más pobres tienen menor capacidad de protegerse frente a los riesgos climáticos.

Por su parte Vergara (2011), tomando como caso de estudio la comunidad de Conchucos, Áncash, se propuso conocer la percepción ambiental de los comuneros respecto a la variabilidad climática e identificar y analizar las estrategias campesinas de adaptación agrícola frente a esta. Concluye que los campesinos perciben los cambios climáticos en la temperatura (que traducen en calor) y en las precipitaciones, percepción que ha sido corroborada por el análisis de las variaciones en la climatología de la precipitación. O sea, el saber local frente al clima en Conchucos se ve respaldado por las observaciones científicas.

Cabrera y Chirinos (2012) hacen una distinción interesante entre cambio climático, que corresponde a las actividades humanas que alteran la composición de la atmósfera mundial, y *variabilidad climática*, que se encuentra relacionada con causas naturales. De esa forma, “debido a la falta de evidencias científicas que argumenten que los cambios ocurridos en la zona de Quinua, Ayacucho, sean producto de la actividad humana” optan por utilizar “el término variabilidad climática para aludir a los cambios en el clima ocurridos en dicha zona” (Cabrera y Chirinos 2012: 657). Vale preguntarse si esta distinción conceptual debiera ser tomada en cuenta por los demás estudios, sin olvidar la búsqueda de evidencias científicas orientadas a conocer si existe relación entre las distorsiones climáticas locales y el calentamiento global propiamente dicho.

## **2. 2 Trabajos bajo el formato de ponencias, artículos académicos y capítulos de libros**

Otros trabajos, aun cuando buscan tocar aspectos generales, permanecen en el formato de ponencias, artículos de revistas especializadas

o capítulos de libros, sin llegar a ser estudios de mayor extensión y profundidad. Tal el caso de Earls (2009), quien propone la utilización de la geometría de los fractales para el estudio de las cuencas hidrográficas, cuya estructura facilita, según el autor, la aplicación de esta geometría no euclidiana. Texto escrito desde una especial combinación entre antropología y física, que lo convierte en una rareza, el autor demuestra la viabilidad de la matemática fractal para comprender el funcionamiento de sistemas complejos, como son las cuencas hidrográficas en los Andes y la organización agrícola en comunidades andinas.

En este rubro podrían incluirse textos de balance de la investigación sobre la temática ambiental en el Perú a partir de los tópicos de biodiversidad, CC y desertificación, como el de Ruiz (2012), quien diagnostica que las investigaciones emprendidas sobre dichos temas no son uniformes en calidad e importancia, no ponen de relieve los procesos políticos y normativos y, más bien, se orientan al procesamiento de insumos técnicos (p. 455). Pero más relevante para nuestro interés es que Ruiz dude de la rigurosidad de buena parte de las investigaciones sobre biodiversidad, CC y desertificación en el Perú, las cuales no suelen ser sometidas a los criterios de exhaustividad y calidad, tal como la revisión por pares: “Durante la realización de los talleres preparatorios de Sepia para este documento, se plantearon críticas —válidas en mi opinión— a la gran cantidad de trabajos e ‘investigaciones’ resultantes de consultorías y profesionales cuyas capacidades y rigurosidad en el análisis son, en el mejor de los casos, muy discutibles” (p. 461).

Más recientemente, Pajares y Loret de Mola (2014) proponen, tras una discusión conceptual, teórica y filosófica sobre la que reposa el conocimiento occidental del CC, la necesidad de una “ruptura epistemológica” de la tecnociencia do-

minante que permita valorar el conocimiento tradicional y los saberes locales, orientada a la creación de estrategias sostenibles frente al trastorno climático antropogénico. Asimismo, denuncian la excesiva focalización en los aspectos científicos y económicos del CC y una actitud contraria a los aspectos sociales y culturales del problema (p. 297). Una conclusión relevante para las ciencias sociales por parte de los autores es que el CC tiene causas sociales, de tal modo que su solución será también social.

### 2.3 Textos orientados a la definición de acciones y políticas públicas sobre el CC

Los trabajos que se proponen establecer criterios para la acción y políticas públicas sobre el CC en el Perú aún son escasos.<sup>4</sup> Sin embargo, los que circulan han logrado identificar muchas líneas de intervención, cuando no algunas ausencias y debilidades que es preciso reforzar. El texto de Pajares y Llosa (2009) se mueve en el plano de las propuestas de política pública para la adaptación frente al CC, las que tienen que tomar en cuenta las tendencias advertidas por las entidades científicas especializadas. Tras ello, identifica los impactos del CC en el Perú y aterriza en el diseño de políticas de adaptación, lo que se acompaña con un análisis de la vulnerabilidad, en el que resalta Huancavelica como la región más vulnerable, la que a su vez recibe el menor presupuesto para la implementación de la adaptación. Esto último es indicativo de que, al menos hasta la fecha de publicación de este documento, el sector público nacional no había logrado una gestión eficiente del CC, primando más bien una visión compartimentalizada y una ausencia de liderazgo. Para el caso de

4 No se incluyen acá los documentos y diagnósticos oficiales, como pueden ser la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, cuya propuesta se encuentra bajo escrutinio público, o el Plan de Acción de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático. Aunque hay data, propuestas y enfoques diversos, no son textos académicos en sí mismos.

los gobiernos regionales, se advierte una deficiente capacidad institucional para comprender las implicancias del cambio climático global.

El informe de Oxfam y Grupo Propuesta Ciudadana (2009) examinó la respuesta gubernamental al financiamiento de las medidas de adaptación frente al CC a través de la revisión de las políticas públicas y los recursos financieros destinados para ese fin. Estiman que el CC no puede ser visto como una moda académica o como un discurso de los políticos, sino como una vital necesidad que ha de ser integrada en un nuevo paradigma del desarrollo socioeconómico, cuyas variables tienen que ser consideradas tanto para definir políticas como para tomar decisiones de inversión.

Otro es el texto de Cancino, Mendoza y Postigo (2011), preparado especialmente para la coyuntura electoral de 2011, donde se expone una propuesta de política para afrontar el CC y sus efectos en el país. A la par que hace un diagnóstico sobre la vulnerabilidad del territorio peruano y sobre las consecuencias sociales y económicas derivadas del CC, se propone una política sustentada en la adaptación antes que en la mitigación, identificándose objetivos tales como construir y organizar información adecuada sobre el CC y su impacto en el país, contar con fuentes de energía resilientes a la variabilidad hidroclimática, reducir la vulnerabilidad de la población e incrementar la resiliencia del aparato productivo.

El mismo autor Postigo (2014) actualiza el anterior texto colectivo para insistir en que enfrentar los efectos del CC en el Perú implican alcanzar objetivos de la política económica, tales como la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible de las zonas rurales, lo que se explica porque los más pobres y marginales son los más vulnerables frente a los efectos del CC. Una

vez más se resaltan los aspectos socioeconómicos del CC, cuyo tratamiento amerita medidas del mismo orden.

La aparición de algunas tesis, como la de la politóloga Valverde (2014), son indicativas de que el CC se está convirtiendo en objeto de interés académico. Este trabajo relata cómo se diseñan las políticas públicas en el Perú y qué factores influyen en su diseño. La autora encuentra que “el factor más influyente sobre el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú es el condicionamiento interno ejecutado por el MEF y su Viceministerio de Hacienda” (p. 74), para añadir que el Ministerio del Ambiente se encuentra limitado para actuar y resolver problemas públicos por la influencia del condicionamiento interno que ejerce el MEF, como actor con poder de veto (p. 76), conclusiones bastante decidoras del grado de dependencia del sector ambiente.

#### **2.4 Trabajos de miradas nacionales y regionales**

Aunque todavía no existen investigaciones de mayor alcance, tres trabajos intentan mirar espacios más amplios que el de los casos focalizados. El documento coordinado por Amat y León (2008), pensado en los países miembros de la Comunidad Andina, reconoce el conocimiento milenario de las poblaciones andinas, del cual es necesario aprender para adaptarnos a los cambios. Otra referencia importante es que la vulnerabilidad de la región no solo está dada por la ocurrencia de eventos climáticos, sino también por la creciente y cada vez mayor exposición de los diferentes sistemas (poblacional, agrícola, etc.) a tales amenazas. Dicho documento destaca una de las paradojas del CC, esto es, el hecho por el cual el daño económico potencial que causaría se correlacionaría negativamente con la intensidad de la contaminación: países que producen mayores emisiones

de efecto invernadero se hallan menos expuestos a sus efectos que aquellos que emiten menores cantidades.

*Aún no hay textos acuciosos sobre el impacto del CC en la salud pública, el perfil epidemiológico y la morbilidad en el país, [...] Otro vacío que habrá de completarse es la forma en que el CC será gestionado por el sistema político, en un escenario dentro del que el Perú es un país altamente vulnerable.*

Un documento que esboza un diagnóstico de las posibles incidencias económicas del CC para el Perú es el de Vargas (2009). Revestido de estimaciones, cálculos, gráficos y hasta regresiones matemáticas, el trabajo pondera el impacto del CC en el crecimiento económico del país: “Se proyecta que por efecto del cambio climático la tasa de crecimiento de nuestro PBI per cápita en 2030 será entre 0,18 y 0,78 puntos porcentuales menor a la del crecimiento per cápita potencial” (p. 43). Sin embargo, más allá de los aspectos económicos, establece conclusiones que comulgan con la necesidad de mirar el CC a partir de perspectivas integradoras, que sería una ventana de oportunidad para las ciencias sociales: “Se hace necesaria una gran visión integral y multidisciplinaria para planificar y concretar acciones anticipadamente que permitan adaptarnos a las potenciales consecuencias del cambio climático, más aún considerando nuestra gran vulnerabilidad ante eventos de esa naturaleza” (p. 52).

Finalmente, un trabajo de corte antropológico y demográfico, que hace una reflexión sobre un caso local (el nevado Huaytapallana, en Junín), pero que intenta insertarlo en el proceso mundial de migraciones ambientales, es el del antropólogo Teófilo Altamirano (2014). Su estudio constituye un interesante llamado de atención para que las políticas públicas sobre el CC asuman un enfoque más integral y plural en sus lineamientos y propuestas, en una coyuntura en la que el Estado peruano pretende hacerse notar ambientalmente en foros internacionales. Además, expresa pioneramente el interés por parte de las ciencias sociales peruanas en los desplazamientos poblacionales motivados por fenómenos ambientales, tópico que aún no tiene mucho desarrollo en el ámbito de la academia.

### III. ALGUNOS VACÍOS Y RETOS PLANTEADOS POR EL CALENTAMIENTO GLOBAL

Aparte de las razones del tardío interés en el CC por parte de las ciencias sociales peruanas, hay algunos vacíos que ameritan cubrirse. Por ejemplo, aún no hay textos acuciosos sobre el impacto del CC en la salud pública, el perfil epidemiológico y la morbilidad en el país, dado el hecho de que los trastornos climáticos modificarán las condiciones socioeconómicas y los patrones por los cuales actúan los vectores que predisponen a las enfermedades infecciosas.<sup>5</sup> Otro ámbito que aún falta cubrir es el del papel de la institucionalidad política regional frente al CC; si bien existe una línea de publicaciones de la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente,<sup>6</sup> la variable política regional no es objeto del análisis. El texto de Postigo

<sup>5</sup> Está el artículo de Feo et ál. (2009).

<sup>6</sup> Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente (2010). Cambio climático en el Perú. Regiones del sur. Lima. La ONG Soluciones Prácticas tiene una línea de publicaciones de cierta amplitud sobre el CC, aunque su enfoque se vincula más a una mirada técnica del tema.

(2013) marca allí un inicio que necesita seguirse: aun cuando existen valiosos conocimientos tradicionales de los pobladores andinos en razón de su experiencia frente a los trastornos del clima, los gobiernos regionales de las zonas estudiadas (Arequipa, Cusco y Puno) no se muestran preocupados con ello.<sup>7</sup>

Otro vacío que habrá de completarse es la forma en que el CC será gestionado por el sistema político, en un escenario dentro del que el Perú es un país altamente vulnerable: ¿se necesitará algún tipo de ley de consulta previa frente a situaciones límite que provengan del calentamiento global? ¿Qué modificaciones constitucionales, funcionales y de estructura serán necesarias introducir al sistema político? ¿Qué ajustes se requerirá aplicar en el Estado?

También se necesita estudiar el plano de las representaciones sociales del CC, esto es, los imaginarios, las percepciones y los discursos que se están forjando a su alrededor. Una será la representación que se hagan los campesinos del sur andino y otra la que se harán los empresarios pesqueros, por ejemplo. Tampoco hay que olvidar el papel de los medios de comunicación, pues estos informan y editorializan con mayor frecuencia alrededor del objeto ambiente y el calentamiento global. Otro campo de análisis necesario será el de la seguridad nacional y los escenarios sociopolíticos que se generarán en situaciones extremas. ¿Cuál será la capacidad de la democracia para procesarlos? Entre los desafíos que el CC le plantea a las ciencias sociales locales está la adopción de un estilo de trabajo que facilite un mayor y mejor diálogo con las ciencias naturales e ingenieriles, puesto que será necesario su auxilio y apoyo. Asimismo,

<sup>7</sup> Postigo 2009 es otro trabajo precedente que también explora las estrategias de adaptación y de gestión del riesgo que ponen en práctica los sectores campesinos en estas mismas regiones.

será preciso poner de relieve la relación que adquiere el CC con el desarrollo y la protección de los medios de vida de la gente, lo que indica que en nuestro país el asunto del desarrollo persiste como una tarea pendiente e inconclusa. Seguidamente, a tenor de lo señalado por Ruiz (2012), otro reto es la adopción de estándares de calidad en la producción académica de las ciencias sociales en torno al CC, a fin de que el rigor, la confiabilidad y la calidad permeen su realización.

Aunque obvio, otro desafío consiste en lograr que las propias ciencias sociales instalen el debate sobre el CC en su interior, con los debidos cuidados frente a la peregrina idea de que se trata de una moda adicional. Esto se vincula con la necesidad de crear condiciones para capacitar e introducir a los recursos humanos de las ciencias sociales en los asuntos ambientales, en lo que tendrán responsabilidad los departamentos y escuelas de dichas especialidades.

Creemos que también se hace preciso lograr un equilibrio entre lo técnico y lo político, para evitar aproximaciones sesgadas hacia un lado u otro. En esa medida, hay que tener cuidado con las visiones altamente tecnocratizadas del CC. No será para nada recomendable perder de vista su carácter de problema social y político (Lezama 2004). No está de más mencionar otro desafío consustancial al ejercicio de las ciencias sociales locales: las orientaciones y prioridades temáticas de los organismos de cooperación y financiamiento. Si bien ya existe una gran experticia al respecto, no deja de ser un asunto a tomar en cuenta, más aún cuando alrededor del CC se han forjado discursos, intereses y apuestas políticas de carácter negacionista, encaminadas a desvirtuar los informes científicos y a presentarlos como teorías especulativas e hipótesis discutibles. ■

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agenda Perú (2000). *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*. Lima: Agenda Perú.
- Altamirano, T. (2014). *Refugiados ambientales: cambio climático y migración forzada*. Lima: PUCP.
- Amat y León, C. (coord.) (2008). *El cambio climático no tiene fronteras. Impacto del cambio climático en la Comunidad Andina*. Lima: CAN.
- Araujo, H. (2009). "Estrategias de adaptación ante el cambio climático en las comunidades campesinas de la parte alta de la cuenca del río Suches". *Tecnología y Sociedad*, n.º 8: 65-81.
- Bravo, F. (2013). "Los asuntos ambientales en la teoría antropológica". *Revista Peruana de Antropología*, n.º 1: 67-76.
- Cabrera, A. y C. Chirinos (2012). "Cambios en recursos hídricos y temperatura ambiental en Quinua, Ayacucho: efectos en la producción agrícola, percepciones y estrategias locales". En *Perú: el problema agrario en debate. Sepia XIV*. Lima: Sepia.
- Cancino, I., A. Mendoza, y J. Postigo (2011). *Políticas frente al cambio climático*. Lima: CIES.
- Crespeigne, E. et ál. (2010). "Exploración de las estrategias y prácticas de una comunidad campesina de los Andes centrales frente a los riesgos extremos asociados al cambio climático". En *Perú: el problema agrario en debate. Sepia XIII*. Lima: Sepia.
- Dryzek, J. et ál. (2011). *Oxford Handbook of Climate Change and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Duarte, C. (coord.) (2006). *Cambio global. Impacto de la actividad humana sobre el sistema Tierra*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Earls, J. (2009). "Organización social y tecnológica de la agricultura andina para la adaptación al cambio climático en cuencas hidrográficas". *Tecnología y Sociedad*, n.º 8: 13-32.
- Feo, O. et ál. (2009). "Cambio climático y salud en la región andina". *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, vol. 26, n.º 1: 83-93.
- Gallardo, M. et ál. (comps) (2008). *Directorio nacional. Cambio climático en el Perú: instituciones, investigadores, políticas, programas, proyectos y recopilación bibliográfica. Primera aproximación*. Lima: Soluciones Prácticas-ITDG.
- Giddens, A. (2009). *The Politics of Climate Change*. Malden: Polity Press.
- Haldén, P. (2007). *The Geopolitics of Climate Change: Challenges to the International System*. Estocolmo: FOI Swedish Defence Research Agency.
- Lezama, J. L. (2004). *La construcción social y política del medio ambiente*. México: El Colegio de México.
- Oxfam y Grupo Propuesta Ciudadana (2009). *Cambio climático y presupuesto público en el Perú*. Lima: Oxfam y Grupo Propuesta Ciudadana.
- Pajares, E. y J. Llosa (2009). "Hacia el diseño e implementación de políticas públicas regionales para la adaptación al cambio climático global". En *Cambio climático, crisis del agua y adaptación en las montañas andinas. Reflexión, denuncia y propuesta desde los Andes*. Lima: Desco, Red Ambiental Peruana.
- Pajares, E. y C. Loret de Mola (2014). "Otras políticas climáticas: ruptura de episteme y diálogo de saberes". En *Perú hoy. Más a la derecha comandante*. Lima: Desco.
- Pascó-Font, A. (1999). *Desarrollo sustentable en el Perú*. Lima: Agenda Perú.
- Piselli, R. (2010). "Impacto económico de fenómenos climáticos extremos sobre la actividad agrícola en la región Piura y el valle del Mantaro". En *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XIII*. Lima: Sepia.
- Postigo, J. (2009). *Estrategias de adaptación y gestión del riesgo frente al cambio climático en tres regiones del sur andino peruano*. Lima: Cepes, Asociación Arariwa, Desco, Propuesta Ciudadana.

----- (2013). "Desencuentros y (potenciales) sinergias entre las respuestas de campesinos y autoridades regionales frente al cambio climático en el sur andino peruano". En J. Postigo (ed.), *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas. Una vinculación necesaria*. Santiago de Chile: ICAL.

----- (2014). "Encarando el cambio climático en el Perú: las opciones de política". *Debate Agrario*, n.º 46.

Ruiz, M. (2012). "Balance ambiental 1990-2010: aportes de la investigación sobre biodiversidad, cambio climático y desertificación en un contexto de acuerdos ambientales multilaterales". En *Perú: el problema agrario en debate. SEPIA XIV*. Lima: Sepia.

Smith, K. (2009). "The Wisdom of Crowds". *Nature Reports Climate Change*, n.º 3: 89-90. Disponible en <http://www.nature.com/climate/2009/0908/full/climate.2009.73.html>

Shearman, D. y J. Wayne Smith (2007). *The Climate Change Challenge and the Failure of Democracy*. Londres: Praeger.

Schoijet, M. (2008). *Límites del crecimiento y cambio climático*. México: Siglo XXI.

Stevenson, H. y J. Dryzek. (2014). *Democratizing Global Climate Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Unesco (2013). *Informe mundial sobre ciencias sociales. Cambios ambientales globales. Resumen*. París: Consejo Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO.

Valverde, A. (2014). *Cambia el clima, no cambia el Estado: el diseño de la política de adaptación al cambio climático en el Perú*. Tesis para optar el título de licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, PUCP.

Vargas, P. (2009). *El cambio climático y sus efectos en el Perú*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

Vergara, K. (2011). Variabilidad climática, percepción ambiental y estrategias de adaptación de la comunidad campesina de Conchucos, Áncash. *Tesis para optar el título de licenciada en Geografía y Medio Ambiente*, PUCP.

Welzer H. (2010). *Guerra climáticas. Por qué mataremos (y nos matarán) en el siglo XXI*. Madrid: Katz Editores.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Fernando, Bravo "Las investigaciones sociales sobre el cambio climático. Una revisión preliminar". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 4 Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/investigaciones\\_sociales.html](http://www.revistargumentos.org.pe/investigaciones_sociales.html)  
ISSN 2076-7722

# ACERTIJOS ENTRE LAS TRAMAS DEL DESARROLLO Y LAS DIGRESIONES DE LA ADAPTACIÓN



José Alfonso Heredia\*

*Son varias las décadas en que se ha experimentado con la promoción del desarrollo rural, incluido en ello la visión ambiental. ¿Cuánto habría contribuido el ingrediente cambio climático a poner en práctica medidas y políticas sensatas y efectivas, en específico, desde el punto de vista de las poblaciones afectadas? Las siguientes líneas brindan sencillas reflexiones sobre este conjunto de procesos antes que rigurosas evidencias y demostraciones, pues más bien son hartas las interrogantes que se abren en el serpenteante trayecto del desarrollo... sostenible.*

“

No queremos que nuestros hijos sufran como nosotros, trabajando en estas tierras”. Esa es una versión sintética, que corresponde a un mensaje recibido una y otra vez por quienes hemos recorrido el área rural, hablando con sus pobladores e intentado comprender las disyuntivas y avatares de su vida cotidiana. Otra idea recurrente en esos diálogos consiste en que ni debido a ello las personas aceptan tan fácilmente ser definidas como pobres. Empero, se admite que, cuando llega algún foráneo a ofrecer algo, lo mejor es colaborar, en la perspectiva de mejorar su magro aunque variado portafolio de activos.

Han transcurrido unos sesenta años con intervenciones desde los Estados nacionales o la sociedad civil, con fondos propios o de cooperación internacional, por medio de las cuales se ha intentado terciar en aquellas circunstancias de vida; lapso de tiempo prudente como para acumular variadas experiencias, por ejemplo, sobre metodologías y sistemas de extensión rural.<sup>1</sup> De esas experiencias se han derivado diversos enfoques, los cuales, a su vez, se han plasmado en renovados diseños de intervención, y de política.<sup>2</sup> Así, este conjunto de experiencias nos permiten hoy día hablar de algunas circunstancias incontrovertibles.

\* Sociólogo por la PUCP, con un doctorado en asuntos agronómicos por la Universidad Humboldt de Berlín. Consultor independiente, jheredi@pucp.edu.pe.

1 Al respecto puede consultarse, por ejemplo, Swanson 2010 y World Bank 2012. También hay aportes sugestivos en FAO 2009.

2 En Valcárcel 2007 se encuentra una apretada síntesis de las concepciones estratégicas que orientaron la promoción del desarrollo rural en América Latina durante el último medio siglo.

Una sobresaliente circunstancia indica que no ha sido posible establecer un modelo úni-co, dirigido a promover el desarrollo del área rural, por más variado y heterodoxo que fuere su diseño de intervención. Más bien, una y otra vez se patentiza que cada territorio requiere la prueba y validación de diseños ad hoc.<sup>3</sup> En paralelo, una siguiente circunstancia indica que se han invertido magníficas cantidades de recursos, la mayoría públicos, en promover ese desarrollo rural, sin que se haya conseguido unanimidad, en algún momento, respecto a si aquel se encuentra, al menos, cercano.<sup>4</sup> Más bien, da la impresión de tratarse de un bien enigmáticamente esquivo.<sup>5</sup>

#### UNA SECUENCIA DEL DESARROLLISMO PARA EL ÁREA RURAL

En medio de los procesos que caracterizaron la evolución de las intervenciones y políticas para promover el desarrollo rural, aparecería en determinado momento un enfoque que vale la pena ahora traer a colación: el desarrollo sostenible.<sup>6</sup> A partir de ello se entendió que no bastaba con promover el crecimiento de la producción (fundamentalmente agropecuaria para el caso), ni tampoco con fortalecer

las capacidades de las personas, sino que, además, a fin de asegurar el sustento de las futuras generaciones, ese fomento debía contemplar un uso racional de la base material de recursos naturales que caracteriza a cada territorio.

Hoy se admite que, entre los aportes de las metodologías para promover el desarrollo agropecuario y las novedades del enfoque de desarrollo sostenible, se notó manifiestos avances, ante todo, cuando se trabajaba junto con las poblaciones rurales medidas adecuadas a cada territorio. Esta forma de entender la promoción del desarrollo para el área rural coincidirá con el diseño de nuevas prácticas para la promoción, que fueron genéricamente conocidas como metodologías de tipo participativo.

Aquella fue la aparición en escena del factor participación: ¡cómo era posible que se interviniese sin consultar a los intervenidos! Se levantó así una ingente información sobre las visiones y expectativas de los pobladores rurales. Estas consultas pudieron ser realizadas con mayor o menor esmero y detalle, pues se ha comprobado que no en todos los casos se fue igualmente consecuente en el empleo del instrumental participativo.<sup>7</sup>

Inmediatamente posterior al paradigma participativo, es identificable una evolución complementaria, que ha sido conocida como el enfoque de demanda.<sup>8</sup> Este enfoque plantea un principio orientador de mercado para toda prestación de servicios subsidiados, sea con fondos públicos o privados: responden a una demanda claramente identificable y debieran evolucionar hasta formar la actitud favorable al pago en los usuarios. Si es

3 Véase, por ejemplo, las conclusiones que se presentan en FAO 2009, Módulo 1. Conclusiones análogas se encuentran en Hess 2007: 5.

4 Balances sobre las intervenciones en Perú, ante todo desde el sector público y hacia la sierra rural, pueden encontrarse para periodos consecutivos de tiempo en Escobal y Valdivia 2004 y en Escobal et ál. 2009. Un balance más reciente sobre la evolución identificable en los hogares rurales de Perú se puede encontrar en Díez 2014.

5 Tampoco el aporte del crecimiento económico más reciente habría sido suficiente para cambiar este estado de cosas, y no solo para el área rural. En la secuencia de documentos de concepción y propuesta Cepal 2010, 2012 y 2014 puede verse, por ejemplo, un planteamiento vigente referido a las fluctuaciones del crecimiento y al reto de la desigualdad para el caso latinoamericano y del Caribe.

6 Enfoque originado en las conferencias de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo. Para mayor detalle sobre estas conferencias véase: [http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/conf.htm#tierra](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm#tierra).

7 Véase en Hess 2007 un recomendable recuento en la evolución de diversas escuelas con fines de promover el desarrollo rural en las últimas décadas.

8 Véase, por ejemplo, una explicación sobre el enfoque de demanda en Chipeta 2006 y Escobar 2012: 10.

así, se daría lugar a una evaluación del servicio, que derivaría en continuar su aceptación, en desistir de este o en cambiar de proveedor.

*No ha sido posible establecer un modelo único, dirigido a promover el desarrollo del área rural, por más variado y heterodoxo que fuere su diseño de intervención. Más bien, una y otra vez se patentiza que cada territorio requiere la prueba y validación de diseños ad hoc.*

La reflexión que surge ahora parte de algo que podría llamarse la calidad de las innovaciones o los aportes que efectivamente trae cada nuevo enfoque consigo, pero termina en otros factores clave. Así, contemplando lo sucedido a la distancia, los avances de uno u otro enfoque se habrían quedado en la escala micro, sin alcanzar impactar a una escala mayor, pues no se observó un cambio paralelo en la orientación de las grandes decisiones de intervención. En otros términos, podrían generarse experiencias y aprendizajes valiosos y puntuales, pero los decisores de las políticas no dejarán de guiarse de acuerdo con lo que aparecía como políticamente correcto en cada momento, por tanto, no cambió mucho el destino que se le daría a los recursos disponibles para estas tareas.

Caracterizándose los procesos vividos de aquel modo, no es difícil de imaginar que las formas de entender el desarrollo en los territorios no llegasen a acercarse en términos constructivos. Simplificando: por un lado, se tiene la visión de los diferentes tipos de agentes intervinientes; por

el otro, están las expectativas de las poblaciones intervenidas. Sugestivamente, aquella diferencia no ha impedido que las intervenciones dejen de darse, ante todo porque sí se ocupan de algo que es ventajoso para ambas partes de la relación: los actores intervinientes aseguran ocupación y legitimidad ejecutando medidas cada vez más visibles, los actores intervenidos reciben subvenciones, con condiciones en aumento, pero subvenciones al fin, que siempre sirven para complementar activos.

Pero a estas alturas del camino cabe preguntarse qué ha cambiado en los territorios como producto de las intervenciones realizadas, independientemente de los enfoques metodológicos empleados con mayor o menor consistencia, desde los años en que se inducía al cambio tecnológico como la solución per se para los problemas de calidad de vida de sus poblaciones hasta la época en que se pensó que más bien el problema se encontraba en el desarrollo de mercados para la producción rural y, finalmente, al momento en que se asumió que la dificultad estaba en el manejo inadecuado de una dotación decreciente de condiciones naturales, fuertemente afectadas por la acción humana.

Se llega así, en la práctica, a periodos delimitados, con diferentes imaginarios sobre lo que estaba mal, o no marchaba bien, o debiera corregirse por algún motivo. Las visiones de los protagonistas que intervienen divergen también cuando se habla acerca de cómo hacer para superar eso que es entendido como el problema central. Sea el sector público, la sociedad civil, la cooperación internacional o a quien le corresponda, se dispersan así las intervenciones con diferente tipo de medidas, aunque explícitamente no perdían la expectativa de que se llegaría a impactar en los comportamientos de las poblaciones de esos territorios.

Tratando de observar a la distancia el panorama de lo acontecido, es posible asumir que, de este modo, se ha transcurrido desde un productivismo simple hacia un manejo más pensado de los recursos territoriales, y quizá, con un poco de suerte, hasta se ha alcanzado el desarrollo de mercados regionales y, por qué no, algo más allá, aunque sin poder llamar exitoso al conjunto de lo actuado o, si se quiere ver de otro modo, el desarrollo del área rural sigue siendo pertinazmente escurridizo.<sup>9</sup>

#### UN RUMBO PARA LAS VARIABLES DE CLIMA Y TERRITORIO

Es posible aceptar que hay unanimidad respecto a que el factor climático ha sido una variable central al momento de ponderar escenarios para el desarrollo de los territorios, algo especialmente válido para el área rural. De igual modo, se acepta que las poblaciones han desplegado secularmente modalidades para enfrentar los desafíos climáticos y los vinculados a otros factores territoriales.<sup>10</sup>

Aceptado aquel origen, la experiencia disponible en los años recientes ha permitido establecer que ya no serán suficientes las prácticas consuetudinarias de cambio y ajuste, sino que las vicisitudes ocasionadas por las variaciones climáticas más contemporáneas serán de tal magnitud que habrá de tomarse medidas expresas, y que estas medidas involucran igualmente cambios en las modalidades y metodologías para promover lo

que se conocía como el desarrollo en el área rural, con énfasis en lo agropecuario.<sup>11</sup>

Tal parece que el enfoque del desarrollo sostenible, que devino en una suerte de paradigma sensato de lo moderno, habría seguido evolucionando, de modo que ya no bastaría con las medidas conocidas para el cuidado de los recursos naturales y del ambiente, sino que se hacía urgente incidir en un enfoque de análisis y en una práctica que, por lo visto, inicialmente no se habrían pronosticado tomando en cuenta esa dimensión: la denominada adaptación al cambio climático (ACC).<sup>12</sup>

*se ha transcurrido desde un productivismo simple hacia un manejo más pensado de los recursos territoriales, y quizá, con un poco de suerte, hasta se ha alcanzado el desarrollo de mercados regionales*

De esta suerte, si los productores rurales o las políticas públicas tenían usualmente en consideración contingencias climáticas, ahora se haría necesario prevenir efectos ciertamente devastadores del clima en la actividad económica central del área rural, lo agropecuario y, más aún, en la seguridad alimentaria del conjunto de las poblaciones. Esto se haría mucho más urgente para territorios secularmente marginados de los grandes procesos de desarrollo, en la medida que son considerados como especialmente vulnerables, sea por razón de los escasos

9 En aquel contexto sobre qué y cómo promover el desarrollo agropecuario, en específico, destaca el debate generado a partir del *Informe sobre el desarrollo mundial 2008* (Banco Mundial 2008) y la réplica publicada por Oxfam Internacional (véase Fraser y Meijer 2007), incluyéndose en ambos casos las cambiantes condiciones de los mercados internacionales y la creciente influencia del factor ambiental.

10 Véase una explicación bastante actualizada para el área rural y el desarrollo agropecuario en FAO 2013 y Vergara et ál. 2014.

11 Un último reporte de la entidad calificada para estas previsiones climáticas se encuentra en IPCC 2013.

12 Véase estimaciones recientes para el caso latinoamericano en Galindo et ál. 2014 y Vergara et ál. 2014.

activos aprovechables por la población o por la mayor velocidad en la degradación de la base de recursos naturales disponibles.

Todo indica que un escenario de aquella naturaleza es algo que no se debiera subvaluar. Bajo esa consideración, se han venido observando renovados diseños de política y de intervención, orientados hacia la promoción del desarrollo rural, que brindan una secuencia lógica que se deja sintetizar apretadamente del modo que sigue: transmisión de conocimientos y fortalecimiento de capacidades para tecnologías que adaptan los sistemas de producción, facilitación de activos tangibles e intangibles requeridos para la producción adaptada y acceso a facilidades financieras, en caso fuere precisado con el mismo fin.<sup>13</sup>

Recapitando sobre aquel tipo de diseños, salta inmediatamente a la mente lo sucedido en los últimos decenios, y que fuera sintetizado en los párrafos iniciales. Por algún motivo, surge la sensación de que se estaría empezando a recorrer, por enésima ocasión, el camino de la promoción del desarrollo rural. Ciertamente, aquello puede acontecer con mayor o menor participación de las poblaciones destinatarias de las medidas, que ahora son llamadas de adaptación. Por tanto, no tiene por qué tratarse en todos los casos de un recorrido inexperto. Sin embargo, tampoco es descartable una preocupación central, que retorna al mismo punto de razonamiento: ¿quiénes y para quién se toman las decisiones de lo que se hará?, ¿cómo se decide finalmente hacerlo? y ¿qué tan inclusivas resultarán estas renovadas propuestas?

13 Véase en MST Apurímac 2011 un ejemplo de proyecto de adaptación que se ejecuta actualmente en Perú por acuerdo entre, por un lado, el sector Ambiente y, por el otro, el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Otro ejemplo a escala macro, aunque centrado en la esfera de las tecnologías, puede verse en Clements et ál. 2013.

Nótese que con estos comentarios no se está poniendo en duda el hecho fundamental, consistente en que se requiere evolucionar hacia sistemas de producción que sean más amables y resilientes frente a los cambios acaecidos en el planeta, independientemente del grado de causalidad humana en esos cambios. Lo que llama la atención es más bien cómo será posible enfrentar esos cambios sin reproducir los variados síndromes del desarrollismo que se han impuesto en las acciones y políticas prevalecientes hasta la fecha.<sup>14</sup>

*¿Cómo hacer para que esta circunstancia, ahora llamada cambio climático, contenga el estímulo suficiente como para inducir cambios efectivos en los paradigmas de la promoción del desarrollo?*

Asoma entonces una sugestiva pregunta para la indagación: ¿cómo hacer para que esta circunstancia, ahora llamada cambio climático, contenga el estímulo suficiente como para inducir cambios efectivos en los paradigmas de la promoción del desarrollo y, por tanto, para buscar y hallar soluciones consecuentemente concertadas en cada territorio?

Si se asume que las fluctuantes condiciones de los mercados mundiales no brindarán precisamente un contexto macroeconómico favorable, puede entenderse que el reto es doble, pues lo políticamente correcto no dejará de presionar por orientar los escasos recursos disponibles hacia actividades

14 Reconociendo que las consecuencias del estilo de desarrollo imperante a escala planetaria van mucho más allá de lo aquí comentado, este artículo hace un esfuerzo por centrarse en el área rural. Véase reflexiones más amplias y recientes en Lo Vuolo 2014.

de retorno más inmediato. La labor es intensa; en consecuencia, pues, habrá que convencer no solamente acerca de la mayor vulnerabilidad como hecho real y que ya genera pérdidas evitables, sino sobre el apremio por dedicar recursos o activos hacia territorios secularmente marginales.

Es probable que en medio de este conjunto de presiones y procesos se llegue a una situación límite, que obligue a dejar de concebir, en definitiva, las medidas de política en forma sectorial, pasando a entenderlas como esfuerzos de un Estado nacional. Más aún, podría generarse un inesperado contexto en el que se retome de forma efectiva el cambio institucional, tan mentado en los últimos tiempos, pero nunca llega a saberse (o aceptarse) cómo inducirlo.<sup>15</sup> Cabría inclusive la posibilidad de que se comprenda que no se requiere para ello de un instrumental del todo innovador, sino puntualmente de determinación y coraje. Sí, así es, lo central a estas alturas es más bien contar con una decisión efectiva para poner consecuentemente en práctica lo disponible.

Los devaneos entre la promoción del desarrollo rural y los hallazgos del cambio climático convergen, a la postre, en el lado más humano de los procesos aquí relatados. Y precisamente pensando en ello cabe la reflexión que se acaba de realizar, en el sentido de que no se tiene que concebir un nuevo enfoque o un diseñar un procedimiento metodológico completo, sino, ante todo, se debiera tomar la decisión de recuperar experiencias y aprendizajes de décadas tratando de promover —hoy se dice estimular— los comportamientos de las poblaciones en los territorios, para así alentar espacios más humanos y ambientalmente

sostenibles. Intervenciones de todo tipo, aunque principalmente desde el sector público, habrán de preocuparse por ello, a fin de no atascarse en las seculares inconsistencias que las han caracterizado de modo contumaz. ■

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (2008). *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial, Mayol Ediciones S. A.

Berdegúe, J. et ál. (2011). *Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina*. Documento de trabajo n.º 101 del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago: Rimisp.

Cepal (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile.

----- (2012). *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile.

----- (2014). *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile.

Chipeta, S. (2006). *Demand Driven Agricultural Advisory Services*. Lindau: Agridea-Neuchâtel Group.

Clements, R. et ál. (2013). *Tecnologías de adaptación al cambio climático. Sector agropecuario*. Roskilde: Practical Action y Centro Risø de Energía, Clima y Desarrollo Sostenible del PNUMA de la Universidad Técnica de Dinamarca.

Diez, A. (2014). "Cambios en la ruralidad y en las estrategias de vida en el mundo rural. Una relectura de antiguas y nuevas definiciones". En A. Diez et ál. (eds.), *Perú: el problema agrario en debate/Sepia XV*. Lima: Sepia, pp. 19-85.

Escobal, J., B. Revesz y C. Trivelli (2009). *Desarrollo rural de la sierra. Aportes para el debate*. Lima: Cipca, Grade, IEP, CIES.

Escobal, J. y M. Valdivia (2004). *Perú: hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural*. Lima: Grade.

15 Véase en Cepal 2014 el énfasis asignado a la política y los acuerdos en la hora actual. No muy lejano se encuentra el hallazgo presentado en Berdegúe et ál. 2011 sobre el rol central de las coaliciones sociales en las dinámicas territoriales.

Escobar, G. (2012). *Diseño de una agenda de extensión rural latinoamericana para un desarrollo rural inclusivo. Extensión rural con un enfoque participativo y de mercado: hacia un marco conceptual*. Santiago: Rimisp.

FAO (2009). *Agricultural Extension in Transition Worldwide: Policies and Strategies for Reform*. Disponible en: <http://www.fao.org/nr/res/Course1/index.html>

----- (2013). *Climate-smart agriculture*, CSA. Sourcebook.

Fraser, A. y M. Meijer (2007). ¿Cuál es la nueva agenda para agricultura? Una respuesta al Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Nota informativa de Oxfam Internacional.

Galindo, L. . et ál. (2014). *Cambio climático, agricultura y pobreza en América Latina. Una aproximación empírica*. Santiago: Cepal.

Hess, C. (2007). *Reader: Extension and Research Approaches for Rural Development. Services for Rural Development*. Eschborn: GTZ, Division 314-Rural Development, Global Food Security.

IPCC-Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2013). *Cambio climático 2013. Bases físicas. Resumen para responsables de políticas*. Suiza: Grupo de trabajo I del Quinto informe de evaluación del IPCC.

Lo Vuolo, R. (2014). *Cambio climático, políticas ambientales y regímenes de protección social. Visiones para América Latina*. Santiago: Cepal.

MST Apurímac (2011). *Nuestra tierra. Reporte técnico*. Lima: Minam-Proyecto Manejo Sostenible de la Tierra (MST Apurímac).

Swanson, B. (2010). *Estudio mundial sobre buenas prácticas de los servicios de extensión y asesoramiento agropecuarios en el mundo*. Roma: FAO.

Valcárcel, M. (2007). *Desarrollo y desarrollo rural/Enfoques y reflexiones*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Vergara, W. et ál. (2014). *Agricultura y clima futuro en América Latina y el Caribe: impactos sistémicos y posibles respuestas*. Documento de debate n.º IDB-DP-329. Washington, D. C.: BID,

World Bank (2012). *Agricultural Innovation Systems: An Investment Sourcebook*. Washington D. C.

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Heredia, José Alfonso. "Acertijos entre las tramas del desarrollo y las digresiones de la adaptación". En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 4 Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/acertijo\\_desarrollo.html](http://www.revistargumentos.org.pe/acertijo_desarrollo.html)  
ISSN 2076-7722

# NOSTALGIA, ANHELO Y ANOMIA: el Perú contemporáneo en la pantalla grande



Alberto Vergara\*

El Perú, se sabe, es un país de distancias, tensiones y desencuentros. Cada discurso abarcador se quiebra ante la insolencia de lo concreto. Ya sea en términos económicos o sociales, regionales o culturales, toda tesis generalista se atrofia ante la insurgencia de lo particular. Los economistas hablan de desigualdad, los politólogos de fragmentación y los antropólogos aseveran que no hay país más diverso. Los ciudadanos, por su parte, se topan unos con otros cada vez menos y se recelan cada vez más. Las elecciones en el Perú de los últimos años muestran un patrón hacia un voto cada vez más gregario: los de arriba por los de arriba, los de abajo por los de abajo. País de segmentos inconscientes de serlo.

\* Politólogo.  
Una versión en inglés de este artículo apareció en *ReVista Harvard Review of Latin America*, en septiembre de 2014.

Como casi todo en el Perú, en los últimos años el cine ha pasado por un *boom*. Las salas se han multiplicado en todo el país, de 2009 a 2013 la asistencia de espectadores se duplicó de 17 a 33 millones, tres películas peruanas han sido un éxito de taquilla asombroso y el reconocimiento internacional de *La teta asustada* brindan evidencia de un momento más que interesante para el cine peruano. Pero ¿qué imágenes del Perú muestra el cine peruano? Aquí quisiera explorar esta cuestión a través de tres películas recientes. No se trata de una crítica de las películas, sino de una lectura histórica de ellas. Aunque distintas por razones de género, de calidad, de objetivos, ellas ayudan a alumbrar los desencuentros y distintas velocidades que atraviesan el Perú de hoy. En primer lugar, la comedia *iAsu mare!*, dirigida por Ricardo Maldonado, que ha llevado al cine a más de tres millones de personas en un país de treinta millones: sería

una gran distracción sociológica pensar en ella solo como *blockbuster*. En segundo lugar, *Sigo siendo*, dirigida por Javier Corcuera, en la cual la música y el agua del Perú dan forma a un bello ensayo cinematográfico. Finalmente, *El evangelio de la carne*, la estupenda ficción de Eduardo Mendoza donde, acaso por primera vez, Lima pugna por ser el personaje principal de un filme.

¿De qué hablan estas películas? ¿Cuál es el tema que desarrollan detrás de la anécdota narrativa? *El evangelio de la carne* se ocupa del tejido social que acoge a individuos desamparados: se organizan polladas para pagar comunamente viajes al extranjero o conseguir dinero para una costosa operación médica. Sin embargo, la película muestra un tejido social que no es únicamente aquel destinado a aliviar la penuria, sino también uno que permite sobrellevar ahogos de otro tipo —del alma, si la palabra todavía significa algo—. Por ejemplo, a un excofer que arrastra la culpa de haber accidentado el bus que manejaba ebrio y quitado la vida a varias personas, incluidos niños, solo lo mantiene vivo la esperanza de un día integrarse a la Hermandad del Señor de los Milagros, y jóvenes de barrios marginales encuentran una familia sustituta en la barra de la U. *El evangelio*, en suma, explora las formas de sobrevivencia material y moral de unos individuos desgajados en una sociedad fundada en la desconfianza y signada por la informalidad.

*¡Asu mare!* y *Sigo siendo* no podrían ocuparse de objetos más distintos. Aquella es un *biopic*, su universo es el individuo. Carlos Alcántara es, simultáneamente, personaje y actor de esta historia de superación individual. Aun cuando las condiciones de vida te sean adversas, moraliza la película, el ingenio individual es el activo que pagará tus sueños. En algún sentido Alcántara (el personaje) es la llegada al cine peruano, finalmente, de los *nouveaux riches* que poblaron las novelas europeas

del siglo XIX: un personaje de Balzac. Y como en aquellos personajes el ascenso social se confirma y sella con la seducción de la mujer de clase alta: la mujer perteneciente a la aristocracia en Europa, la mujer miraflores en la pigmentocracia peruana.

*¿Qué imágenes del Perú muestra el cine peruano? Aquí quisiera explorar esta cuestión a través de tres películas recientes. [...] Aunque distintas por razones de género, de calidad, de objetivos, ellas ayudan a alumbrar los desencuentros y distintas velocidades que atraviesan el Perú de hoy.*

El lente de *Sigo siendo*, en cambio, no pretende atrapar al individuo sino a la cultura. Es una película genuinamente arguediana. La cámara de Corcuera parte en busca del Perú auténtico, y lo encuentra en las distintas tradiciones musicales del país y en el agua que da vida a la selva, la cordillera y a la costa del Perú. Es una película que busca navegar “los ríos profundos” de la nación. Ella se inicia con una escena que impone el que será el tono de la película: una mujer de la etnia selvática shipibo conibo aparece sentada sobre un árbol cuyas raíces imponentes se hunden en la tierra con decisión. La oímos cantar y hablar, escuchamos la lluvia caer pesadamente y, gracias a los subtítulos, sabemos que añora un tiempo cuando existía respeto, el tiempo de sus abuelos. La puesta en escena y la melancolía que la domina hacen del personaje casi una prolongación de las raíces del árbol, una escena preñada de inmovilismo. Al filmar el Perú, *Sigo siendo* privilegia lo inmutable, la cultura, la tierra, lo ancestral.

Si cada película registra una dimensión diferente del Perú contemporáneo (la sociedad, el individuo y la cultura), ello las empuja también a poner en escena miradas morales distintas vis-à-vis esas dimensiones. Según Eduardo Mendoza, director de *El evangelio*, la sobrevivencia en medio de la jungla informal que nos propone su película es una crítica al discurso de éxito que predomina en el Perú contemporáneo. Es una historia donde la pertenencia a clanes es lo único que puede salvarnos en medio de una sociedad *hobbesiana*. Y, sin embargo, acaso la virtud de la película de Mendoza sea no hacer una crítica explícita de esta ciudad sin ley, sino mostrárnosla en su dinámica más cotidiana.

En cambio, *iAsu mare!* y *Sigo siendo* tienen posiciones político-morales explícitas. La primera es una película de superación individual, su tono es de puro optimismo, es menos *yes we can* que *yes you can*. *iAsu mare!* es una metáfora del Perú contemporáneo. Aunque parecía que el país y Alcántara durante los años ochenta estaban destinados a desangrarse y perecer debido a la precariedad y carestía general, su esfuerzo, tesón e ingenio permitieron detener la sangría y prosperar. En la película el Perú y Alcántara se vuelven uno; la narrativa oficial y optimista de la época se fusiona con los avatares de Alcántara, el personaje. No es casualidad que el film termine con su héroe vistiendo la camiseta del equipo peruano de fútbol. Es una película donde ya no se obvia (ni odia) al *parvenu*, se hace de él un ejemplo. *Cachín* Alcántara es un fino, sano y raro miembro de ese gremio celebrado hasta el cansancio en el Perú de hoy: el emprendedor.

En el otro extremo, *Sigo siendo* no es una película optimista, su tema es, más bien, el olvido. La música y el agua que dan vida a la película transparentan un país marcado por la incapacidad de recordar y, diría más, por la incapacidad de reconocer aquello que le es consustancial. Aunque la

película se llama *Sigo siendo* acaso un título más preciso sería *Sigo sobreviviendo*, pues su talante es tan nostálgico que, en realidad, transmite la imagen de la paulatina derrota de cada tradición nacional. No importa de qué se hable, siempre se enfatiza que todo tiempo pasado fue mejor. Y ese pasado se eclipsa irremediamente mientras el Perú oficial se niega a rescatarlo, a reconocerlo. El pecado original peruano es el olvido.

*¡Asu mare! es una metáfora del Perú contemporáneo. Aunque parecía que el país y Alcántara durante los años ochenta estaban destinados a desangrarse y perecer debido a la precariedad y carestía general, su esfuerzo, tesón e ingenio permitieron detener la sangría y prosperar.*

Debido a estos distintos enfoques, las películas tratan de manera diferente el tiempo histórico. Para *Sigo siendo*, evidentemente, la historia del Perú —y acaso habría que decir la de las naciones que pueblan ese territorio llamado Perú (todas las sangres)— es una larga continuidad. Una continuidad desfalleciente, abrumada por el olvido y la necesidad, pero, sobre todo, amenazada por el cambio. Los personajes pertenecientes a cada tradición musical observada (selvática, andina o costeña) regresan siempre a la nostalgia; “como antes no hay” dice una cantante criolla limeña. Se impone una melancolía preñada de desánimo —no es saudade, valga decirlo—. Aunque cada personaje importante de la película hace suyo este tono, es el violinista Máximo Damián quien encarna esta sobrevivencia de la tradición. “No vayas a cambiar por nada”, recuerda que le advirtió una vez su amigo y maestro José María Arguedas. Nos cuenta que su

violín es como su papá y su mamá (no es como su hijo, déjenme anotarlo). Y la película se cierra con otro violinista, Andrés *Chimango* Linares, eximio y puro violinista del Ande, vendiendo helados en una playa limeña, con un uniforme amarillo, sin que ninguno de sus clientes perciba el destierro histórico que encierra el entrañable heladero violinista. Don Andrés es la continuidad de un país olvidado pero presente, y cuyo elemento ancestral no debe llevarnos a creer que está enclaustrado ni en el tiempo ni geográficamente, se trata, más bien, de unas raíces nómadas y asediadas: la pureza histórica del manantial andino parece peligrar ante el ajeno océano Pacífico.

*¿Qué quieren ver y qué prefieren negar los peruanos? Estas tres películas son un buen reflejo de esos deseos íntimos, al menos del mayoritario Perú urbano. Para bien y para mal, la pantalla grande sugiere que los peruanos buscamos ignorar la anomia y el olvido.*

*iAsu mare!*, por su parte, es una película sobre las mutaciones nacionales y personales en las últimas décadas. Alcántara pasa de ser un fumón condenado al fracaso a ser un comediante de éxito imparable. Pero esto es paralelo al éxito nacional. La película necesita de un espectador peruano, precisa de un espectador a quien se le va a confirmar que hemos surgido de las tinieblas económicas. Esto se ve bien en la escena donde la madre de Alcántara, apremiada por la necesidad, empeña una sortija y la agiotista le ofrece “doscientos cincuenta mil millones de intis”, ante lo cual la madre cargada

de decepción replica “¿tan poquito?”. Los espectadores nos reímos, pues reconocemos la historia, la inflación y el papel moneda que no valía nada. De ahí venimos. Como la sortija de la madre de Alcántara, el país estaba también para empeñarlo, y, sin embargo, como Alcántara sacamos la cabeza del pozo. Algo cambió en el país; la película busca la complicidad de ese público que como Alcántara prosperó en los últimos 15 años. Y se ríen a carcajadas con su propio e inesperado éxito.

Más que una película peruana, *El evangelio* quiere ser una película de Lima. Y el magma limeño que filma no parece particularmente nuevo (como en el caso de *iAsu mare!*), tampoco el de la venerable tradición (como en *Sigo siendo*). Al ver *El evangelio* recordé el debate de fines de los años ochenta sobre la anomia en el Perú. En él, el sociólogo Hugo Neira defendió que la sociedad peruana había entrado en un proceso de descomposición social y moral que se contradecía con las esperanzas de la izquierda de ver surgir un movimiento popular virtuoso. A su vez, Neira hacía un llamado a que las ciencias sociales renovasen sus lentes teóricos e intentasen entender ya no el progreso de las sociedades, como estaban acostumbrados los científicos sociales peruanos de talante marxista, sino a comprender el retroceso de las sociedades, su involución. La informalidad peruana, la desconfianza, la miseria, la descomposición de todo lazo político y la ausencia de un Estado que haga valer la ley eran muestras de lo que Neira, rescatando a Durkheim, llamó la anomia peruana. Eduardo Mendoza nos muestra que esa anomia no se acabó gracias al crecimiento económico de los últimos años. Los personajes de la película saben que los contratos no valen; el transporte, las comunicaciones, la música, todo es pirata; la policía sabotea la ley, se cambia moneda extranjera en las calles y se dilapida el dinero ganado informalmente en casinos y tugurios clandestinos. Como dice

un policía en medio de un mercado ilegal de programas informáticos: “Los gringos sacan un programa nuevo y en menos de una semana estos ya lo copiaron. ¡Qué rico Perú!”. La película de Mendoza, entonces, nos recuerda la continuidad de cierta descomposición social que el crecimiento económico no ha desaparecido y tal vez en algunos casos haya agudizado.

Si las películas ponen en escena distintas miradas de la sociedad peruana y de su relación con la historia del país, uno podría sugerir que también aluden al país político de los años dos mil. *¡Asu mare!* es en forma y fondo una película *ppk*ausa. Su estética importada de la publicidad y su ánimo urbano, optimista y acriollado la acercan tanto al candidato Pedro Pablo Kuczynski como a su electorado: es una película sobre ganadores. *El evangelio de la carne*, en tanto, es una película de tintes fujimoristas, una sociedad acostumbrada a la ilegalidad, donde el fin justifica los medios y la anomia es la placenta última del próximo caudillo autoritario. Finalmente, *Sigo siendo* es una película que asemeja al Perú humalista (Humala el candidato y no Humala el presidente, si hace falta aclararlo), la película le brinda voz a ese país que necesita de subtítulos para hacerse entender, una película que, en fin, intenta redimirlo con la consideración de un misionero que trocó las escrituras sagradas por una cámara: es una película sobre olvidados.

Los tres filmes nos recuerdan el extraño momento que vive el Perú contemporáneo. Se prospera al mismo tiempo que no podemos salir de otros entrampamientos; ganadores y perdedores se ignoran, algunos despegan y otros se estrellan. Pero, además, nos ayudan a atestiguar los segmentos ciegos que constituyen la sociedad peruana, y, de

otro lado, a percibir que no son puro aislamiento, sino que están menos segmentados y aislados de lo que creen, que los puentes y vías que los relacionan son muchos más de los que imaginan. Asimismo, en una época de cambios acelerados, el cine sirve para ser conscientes de ellos y, al mismo tiempo, es útil para observar aquello que, en medio de la vorágine, somos incapaces de notar que perdura en silencio.

Finalmente, estas películas y la recepción tan distinta que reciben del público las convierte en un indicio de las distancias y tensiones que cohabitan en los propios peruanos. Los millones de espectadores que congrega *¡Asu mare!* contrastan con la escasez de espectadores que reciben otras películas peruanas que deben luchar incluso para conseguir una semana de exhibición en salas comerciales. ¿Qué quieren ver y qué prefieren negar los peruanos? Estas tres películas son un buen reflejo de esos deseos íntimos, al menos del mayoritario Perú urbano. Para bien y para mal, la pantalla grande sugiere que los peruanos buscamos ignorar la anomia y el olvido. Preferimos, en cambio —y no seré yo quien lo denuncie moralístamente—, evadir, reírnos, dejar para mañana... después de todo, quién sabe cuánto dure este raro momento de ilusión. Preferimos, en suma, constatar el progreso con una sonrisa y anhelar la prosperidad... y una mirafloresina. ■

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Vergara, Alberto “Nostalgia, anhelo y anomia: el Perú contemporáneo en la pantalla grande”. En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 4 Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/nostalgia\\_anelo\\_anomia.html](http://www.revistargumentos.org.pe/nostalgia_anelo_anomia.html)  
ISSN 2076-7722

## CUANDO TODOS LOS PUNTOS DE APOYO SE MUEVEN



Guillermo Rochabrún\*

Lo que pensé elaborar como un balance de lo que fue puesto en agenda en este debate pasó a ser el desafío de dar alguna inteligibilidad a un campo de reflexión en el cual todo se puso en movimiento, de modo que a cada intento de fijar algunas ideas estas quedaban desbordadas por su propia dinámica. Provisionalmente he llegado a cierta inteligibilidad que paso a exponer.

Las diversas contribuciones al debate muestran que hay dos grandes campos cuyas relaciones recíprocas son vitales para la conformación de cada uno, así como del conjunto, en un movimiento múltiplemente determinado. Se trata de un lado de las prácticas y políticas antirracistas y, del otro,

de las contribuciones intelectuales sobre el tema, tal como unas y otras se han desarrollado después del colapso del nazismo. Este desenlace —en sus múltiples dimensiones: militar, política, ideológica y cultural— enmarca a cualquier otro hecho en relación con el tema de las razas en el presente. Es mi impresión que las políticas han determinado las contribuciones intelectuales mucho más que al revés, y ello creo encontrarlo también en mis interlocutores: nadie se siente prorracista o neutro frente al tema. Para Nelson Manrique, el racismo consiste en la naturalización de diferencias que no tienen un origen natural; este traslape no viene a ser solamente falso en términos cognitivos, sino política y moralmente pernicioso. Para Paulo Drinot, siguiendo a David Goldberg, el Estado peruano es racial —como vienen a ser todos los Estados, según la misma tesis de Goldberg—, y no debería serlo.

\* Sociólogo, profesor (retirado) de Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Agradezco a Guillermo Salas y a Ramón Ponce Testino por los materiales e ideas que me han sido muy útiles para preparar este escrito. Por supuesto, son totalmente inocentes frente a estos resultados.

Ahora bien, todos estamos en un mundo intelectual y moral enmarcado por parámetros tales como la dignidad peculiar del ser humano y su traducción en derechos humanos que se proclaman universales.<sup>1</sup> Que la existencia humana debiera posibilitar el libre despliegue de las culturas y grupos sin ninguna forma de discriminación es un horizonte tan imposible de realizar como de renunciar. Seguramente nada desearíamos más Drinot, Manrique y yo, que tales horizontes fuesen alcanzados. ¿Pero qué es lo que puedo hacer al respecto en tanto intelectual?

En el debate, Drinot ha salido en defensa de movimientos y prácticas antirracistas, pues ha sentido que deben defenderse de mí.<sup>2</sup> Manrique, por si no me hubiera enterado, me informa de muchos actos racistas que ocurren en Perú. Para mí el problema es que no sabemos de qué se trata, aunque aparentemente no haría falta: ¿son racistas!, ¿qué más hay que saber?; por tanto inadmisibles, perniciosos, condenables sin más. Al menos en este punto la investigación y la búsqueda de comprensión se subordinan a la práctica, y a una práctica represiva y punitiva. Yo sigo empeñado en saber

1 Estos referentes de sentido son cristianos, occidentales y modernos, aunque el cristianismo, Occidente y la modernidad hayan producido constantemente resultados perfectamente contrarios al temperamento antirracista que se inaugura con la posguerra. Pero no puedo dejar de pensar que algún efecto tiene la creencia bíblica en un dios creador; a cuya imagen y semejanza está hecho el ser humano, lo cual le da una dignidad especial no solamente frente a los otros seres, sino también a su interior. Sin embargo, fue con el liberalismo que, al secularizarse, esa idea empieza a producir efectos potencialmente universalizantes. En esa óptica, para mí, la idea socialista viene a ser el correctivo a las antinomias entre igualdad y libertad que el capitalismo instaura cuando lleva al mercado a su "etapa superior". Si hoy concedemos derechos a la naturaleza es a causa de elevarla a una categoría de alguna manera análoga a la del ser humano. Por supuesto que hay muchas otras maneras de entender y evaluar la idea liberal.

2 Algunos no se han percatado de ello; es así que tras mi primer artículo los incautos amigos de Todas las Sangres, un Perú me invitaron a un panel, y se me ha hecho una entrevista en el blog Alerta Contra el Racismo. Puede verse en <http://alertacontraelracismo.pe/entre-el-racismo-y-la-discriminacion-entrevista-a-guillermo-rochabrun/>

de qué se trata, y ahora me es más claro aún cómo esta comprensión puede ayudar a prácticas y políticas antirracistas.

### DE LA INEVITABILIDAD DEL RACISMO

Definir al racismo como la naturalización de diferencias de carácter no biológico sino cultural es muy claro desde un punto de vista nominal, pero a mi modo de ver no nos lleva lejos como instrumento de análisis. Implica un sistema de clasificación de fenómenos que hace un neto deslinde entre biología y cultura; el racismo se produciría ante una atribución indebida a lo biológico en desmedro de lo cultural. Pero es claro que las situaciones que el racismo ha generado no pueden atribuirse a una mala clasificación de rasgos. Esta definición no explica cómo ni por qué ese sistema clasificatorio debiera existir y operar. En todo caso, llevaría a concluir en la normalidad del racismo, pues la no invasión de lo cultural por lo biológico dependería de un conjunto de expertos a los que nadie tendría por qué hacer el menor caso. Mientras tanto la transgresión de estas fronteras sería la norma, y no la excepción. Más aún, ¿en nombre de qué exigir el respeto a dichas fronteras?

Por otra parte, si, de acuerdo con Goldberg, el Estado sería por definición una instancia de poder que tiende a la homogeneidad, en consecuencia el racismo le es inherente. Ergo, el racismo no solamente sería imposible de evitar, sino que sería particularmente difícil encontrar un principio de fuerza similar para oponérsele. ¿Cómo fundamentar, pues, políticas antirracistas que tengan alguna base que no sea una moral arbitraria y una elevada dosis de voluntarismo? Esto nos lleva a la pregunta, de importancia crucial tanto para la investigación como para la política: ¿por qué los racistas y los antirracistas se comportan como lo hacen?

Aceptando como ciertas las tesis de Manrique y Goldberg, ellas nos debieran llevar a un programa de investigación en extremo importante: ¿cómo sobre estas bases se producen los fenómenos concretos de racismo, tan diversos entre sí? y ¿cómo ha podido aparecer su recusación? Aquí la pregunta deja de ser ¿cómo es posible el racismo? y pasa a ser la inversa ¿cómo es posible que haya aparecido su condena?

*Es mi impresión que las políticas han determinado las contribuciones intelectuales mucho más que al revés, y ello creo encontrarlo también en mis interlocutores: nadie se siente pro-racista o neutro frente al tema.*

Al respecto, nuestro debate ha definido varios puntos de referencia que deben seguir siendo discutidos y desarrollados. Uno de ellos es la ubicación del racismo por Manrique en el mundo de la cultura, la mentalidad, el imaginario y la ideología —términos que se intersectan sin identificarse—. <sup>3</sup> Esto conferiría al racismo una gran estabilidad: la larga duración propia de las mentalidades. Pues bien, ¿qué sabemos de cómo surge y cómo cambia una mentalidad? A menos que podamos responder a estas preguntas, se comprenderá que, al colocar al racismo sobre tales bases teóricas, una política antirracista que fuese centralmente punitiva no podría llegar lejos (por supuesto, aquí reaparece otra pregunta “académica” que ya hemos formulado: ¿cómo habría podido surgir un punto de vista antirracista que haya llegado incluso a apoderarse del Estado, una instancia para Goldberg inherentemente racista?).

<sup>3</sup> Esta lista no es exhaustiva. Cuando menos habría que incluir visión del mundo y, como veremos al final, ontología.

Sin embargo, lo adelantado por Manrique incluye un punto que no se ajusta bien con la óptica de las mentalidades: el racismo trae consigo relaciones de poder, las cuales, como hemos visto en el debate, son de una extrema variedad y diversidad. Aquí Manrique agrega un elemento crucial: para consolidarse el racismo requiere que los discriminados acepten, asuman la discriminación. Esta línea me parece mucho más prometedora que la anterior, tanto teórica como prácticamente, pues en lugar de fenómenos que parecen surgir y evolucionar por sí mismos, como las mentalidades y los imaginarios, nos encontramos ante relaciones sociales; es decir, ante sujetos en circunstancias históricas definidas, y finalmente ante prácticas.<sup>4</sup> La introducción de sujetos lleva a preguntarnos por los discriminados. ¿Qué ocurre en ellos respecto a la discriminación? ¿En qué medida la aceptan, la rechazan, buscan evadirla, aprovecharla —discriminar a otros a modo de compensación— o todo eso a la vez? En términos prácticos, ¿es posible empoderar a los discriminados para resistir la discriminación? ¿Qué efectos traería para ellos las diversas formas de resistencia? ¿Cuál sería a su vez la reacción de los discriminadores?

Es claro que también debemos preguntarnos por estos últimos. ¿Qué está en juego en ellos cuando discriminan? ¿Ventajas en la estructura de poder, miedo, odio? ¿De dónde surgen tales sentimientos, cuándo crecen, cuándo se aplacan? En otras palabras, tanto discriminantes como discriminados —y se puede estar en ambos lados a la vez— deben ser vistos como sujetos; es decir, debemos entender por qué actúan tal como lo hacen. ¿Qué

<sup>4</sup> Habiendo ajustado cuentas desde 1976 con el modelo base-superestructura, lo menos que puedo estar buscando es una alternativa que funcione con la misma lógica; es decir, como una determinación en última instancia. Ese es el riesgo que veo cuando aparece una nueva base, esta vez de contenido cultural, pero con el mismo misterioso mecanismo causa-efecto. Cfr. El capital, crítica de la autonomía relativa (mimeo). Facultad de Ciencias Sociales, PUCP, 1976.

nos dice un testimonio tan dramático como las expresiones de un(a) anónimo(a) internauta que cita Manrique, dirigidas contra la artista Magaly Solier? No lo sé a ciencia cierta, pero calificarlo de racista pone al análisis en riesgo de tropezar y naufragar en lo más elemental, cuando debemos preguntarnos qué resortes están ahí actuando y de qué dependen. Es evidente que ahí hay miedo y odio, ¿pero qué sabemos acerca de quién es el portador de tales sentimientos y a qué se deben? ¿Es Magaly Solier representante de algún colectivo realmente existente?,<sup>5</sup> ¿lo es el discriminador? ¿De qué estamos hablando?

Por supuesto, lo último que pretendo con esto es dar lecciones a mis interlocutores. Asumo que ellos saben de todo esto sin que nadie se los recuerde; con estas reflexiones no pretendo más que llevar adelante una línea de análisis en forma coherente hasta sus últimas consecuencias, sorteando los múltiples riesgos que tiene el análisis social, donde puede terminar traicionándose al menor descuido.

### ¿DISCRIMINAR ENTRE LAS DISCRIMINACIONES?

¿Cuándo una discriminación es racista y cuándo no lo es? En un artículo, Wilfredo Ardito refiere distintos casos de humor dirigido hacia grupos específicos, como *hipsters*, sanisidrios y vecinos de Lima Norte. ¿Cuándo el humor es racista y cuándo no lo es?, ¿qué ocurre cuando se incide en estereotipos donde el elemento “raza” puede ser muy elusivo? Por ejemplo, ¿estereotipar a los pobladores de Lima norte como pandilleros, ebrios e informales sería humor racista, como dice Ardito?

5 ¿Es atacada como representante de los andinos exitosos, en el momento más estelar del “provinciano emprendedor” de la ideología neoliberal? ¿Es una transgresora que profana los límites entre la sierra culpable del atraso y el cosmopolitismo limeño primermundista? ¿Hace parte de la actual histeria por la “inseguridad ciudadana”?

¿Por qué lo sería? Y agrega: “¿No es también carácter racista colocar fotos de personas blancas para hacer comentarios burlones?”.<sup>6</sup> Me pregunto si hay una respuesta precisa a tales interrogantes.

*¿Qué nos dice un testimonio tan dramático como las expresiones de un(a) anónimo(a) internauta que cita Manrique, dirigidas contra la artista Magaly Solier? No lo sé a ciencia cierta, pero calificarlo de racista pone al análisis en riesgo de tropezar y naufragar en lo más elemental.*

Por eso sigo pensando que la mejor solución es tratar las manifestaciones racistas como un *lenguaje*. De ahí que suscribo las posibilidades que da el término “racialización” empleado por Drinot: las más diversas discriminaciones pueden adoptar, también, un lenguaje racial, sin que necesariamente lo racial tenga más *sustancia* que dicho lenguaje. Si lo tiene será cuestión de demostrarlo concretamente.

Cualquier forma de discriminación choca contra uno de los parámetros ideológicos del mundo contemporáneo: la igualdad. Vivimos en la era de la igualdad, o mejor dicho, de la igualación. Según ese criterio, todos debiéramos ser evaluados por nuestros méritos y no por características adscritas. Pero al mismo tiempo esta es también la era de las cuotas, la era de las minorías, generalmente asociadas a rasgos adscritos. Es también, en el Perú, una era de multiplicación de instancias institucionales de poder, lo cual a veces implica su fragmentación. Richard Webb listaba

6 Ardito, Wilfredo: “Un ejemplo de humor ácido... ¿y racista?”. En <http://puntoedu.pucp.edu.pe/opinion/humans-of-san-isidro-ejemplo-de-humor-acido-y-racista/>

entre ellas: países extranjeros, ONG internacionales, organizaciones mafiosas (curiosamente Webb no menciona a los grandes capitales), organismos multilaterales, tribunales internacionales y una jerarquía de instancias nacionales, desde el anexo de comunidad hasta el gobierno regional, donde muchas veces se apela a acuerdos internacionales.<sup>7</sup> No sería de extrañar que en esta miríada de fragmentos, propios y extraños sean definidos también con rasgos raciales o étnicos. Para mí la pregunta sigue siendo ¿cuál es su centralidad?

### UN “JURASIC THEORICIST”

Tanto de parte de Drinot como de Manrique he sido calificado de algo así como un “*jurasic theoricist*”, portavoz de teorías tan obsoletas como heteróclitas: el excepcionalismo (específicamente norteamericano) y el marxismo. Respecto a lo primero, asumo como razonable pensar que toda sociedad tiene algo de excepcional. Pero además algunas sociedades creen serlo, y ello puede constituirse en una parte muy importante de su imaginario? Como dice Manrique, aludiendo al célebre “teorema” de William Thomas: “Si un hecho es tomado como real, es real en sus consecuencias”.<sup>8</sup> Sin embargo, reconocer determinados hechos no obliga a asumir también las interpretaciones asociadas a ellos, y eso es lo que sucede en mi caso con el excepcionalismo, como ocurre ahora con el racismo: asumo los hechos, pero no sus interpretaciones.

En cuanto al materialismo histórico, mis interlocutores me han atribuido operar desde el esquema base/superestructura, y me han desafiado a que desde él explique el racismo. Es algo parecido a su demanda de que dé mi definición de este último: debo así entrar en sus marcos de referencia, cuando

7 Webb, Richard: “Somos libres”. Diario El Comercio A21, 28 de julio de 2014.

8 Conuerdo con ese “teorema”. Aunque hay mucho más que decir, no es el tema ahora.

justamente estoy fuera de ellos.

Lo que digo es que hay una experiencia histórica peruana que se funda en un hecho colonial que convierte a la población nativa en “forasteros en su propia tierra”, a la vez que los nuevos dominadores la requieren para explotar un territorio que desconocen y no entienden.<sup>9</sup> Los colonizadores ingleses en cambio expulsaron y casi exterminaron de veras a la población nativa, sin servirse de ella para explotar ese territorio. Así pudo surgir el credo americano o el destino manifiesto. Estas diferencias coinciden con las formas que tomó el trabajo excedente en uno y otro caso. Se trata de experiencias históricas que condensan imaginario y relaciones de producción. Los componentes raciales van por dentro de las relaciones que así se establecen. La frase clave es “relaciones de dominación”, no simplemente imaginarios, sino imaginarios que deben ser actuados.<sup>10</sup>

### MIS CONCLUSIONES

Como parte del mundo occidental moderno, nos movemos en una ontología que Philippe Descola denomina naturalismo.<sup>11</sup> Es solo dentro de ella que se traza la distinción, que manejamos como si fuese obvia, entre la naturaleza y lo humano<sup>12</sup>. Según el naturalismo, la mente de los individuos es la que los diferencia de lo no humano; también la mente distingue a los individuos y a las culturas entre sí, mientras que materialmente hay pocas diferencias entre ellos. Descola identifica otras tres ontologías,

9 Es la contradicción que Manrique me pide que explique. La explicación coincide con lo que él dijo en el panel. Véase su intervención en <https://todaslassangresperu.lamula.pe/2014/05/05/videos-del-ciclo-de-conversatorios/todaslassangres/>, “Racismo y desigualdad en la historia del Perú”, 1:14-15.

10 Sobre esta noción de experiencia histórica puede verse el texto n.º 11 de mi libro *Batallas por la teoría* (2009). Lima: IEP.

11 A diferencia de la mentalidad o el imaginario, la ontología posee una lógica. Eso marca una gran diferencia.

12 Descola, Philippe (2011). “Más allá de la naturaleza y de la cultura”. En Leonardo Montenegro (ed.), *Cultura y naturaleza*. Bogotá: Jardín Botánico de Bogotá, José Celestino Mutis.

que son sustancialmente ajenas a esa distinción, si bien las cuatro se definen por referirse a una interioridad y a una exterioridad. En el totemismo hay una continuidad entre determinadas unidades sociales y ciertos objetos naturales a partir de un origen común; el ser totémico es un pariente. En el animismo en cambio hay una cultura común a todos los seres, diferenciados por sus cuerpos a modo de ropajes (un jaguar sorbiendo la sangre de su víctima está tomando masato). Por su parte, en el analogismo hay entidades cósmicas que ejercen influencia sobre los hombres, y viceversa (la astrología viene a ser un ejemplo pertinente). ¿Qué desprendo de todo esto?

*Los componentes raciales van por dentro de las relaciones que así se establecen. La frase clave es “relaciones de dominación”, no simplemente imaginarios, sino imaginarios que deben ser actuados.*

Pienso que el racismo, estrictamente hablando, solo sería posible en la ontología naturalista de la modernidad. Ella al mismo tiempo coloca las bases para el racismo al separar mente y cuerpo, y para el antirracismo al definir al ser humano sustancialmente por la mente, considerando al cuerpo como un mero soporte para ella.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Un planteamiento así daría la explicación que está ausente en la propuesta de Aníbal Quijano sobre la colonialidad del poder. Quijano da un gran peso epistemológico a la noción de raza en la constitución de la modernidad, el capitalismo y el sistema-mundo, pero no la explica. Tampoco explica de dónde vendría una postura antirracista. Véase, entre otros textos, Quijano, Aníbal (2003). “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”. En Edgardo Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso. He publicado una crítica de esta tesis en *Debates en Sociología*, n.º 30. PUCP, Lima, 2005.

Hoy la distinción entre naturaleza y cultura se encuentra en plena crisis ante el desarrollo de la biología y la psicología evolutivas, la primatología, las neurociencias, la filosofía de la mente, etc. Sin embargo, lo crucial es que el mundo occidental moderno ha estado muy mal preparado para afrontar el problema del cuerpo; vale decir, de lo más visible del ser humano, al mismo tiempo que colocaba el sentido de la vista en un lugar privilegiado. En la misma línea, las ciencias sociales que se consolidaron a fines del siglo XIX lo hicieron luchando contra diversos determinismos y materialismos extrasociales —explicar la sociedad no por la geografía, el clima, la raza, la herencia biológica, etc., sino por lo social—, con lo que expulsaron de su campo toda traza de esos elementos y redujeron lo social a la interacción entre mentes incorpóreas (¿y qué es lo social?).

Este horror al cuerpo, o al cuerpo que se presenta como pura materia biológica —es decir, los cuerpos otros—, sería, pues, constitutivo del Occidente moderno. Tales serían las bases de muy distintos racismos, proclividad que por tanto le sería inherente y en consecuencia inextricable. Pero el Occidente moderno —¿quizá porque lo conocemos desde adentro?— nos muestra también la peculiaridad de la reflexión crítica: la ardua lucha por tomar distancia frente a sí mismo, la búsqueda del observador imparcial, el colocarse fuera del centro en un proceso sin fin. Al menos hay el intento de hacerlo. Es desde ahí que surgen las bases para cuestionar el racismo cuando este se confronta con parámetros como la libertad, la igualdad y una concepción universal del ser humano que lo sitúa por encima (o fuera) de la naturaleza animal.

La historia del Occidente moderno no podría entenderse si no se la ve también como fruto de principios en oposición: la proclamación y la negación de la dignidad humana, de libertad e igualdad, de las antinomias entre ambas; la proclamación de la universalidad occidental y el reconocimiento de su

particularidad. En un país como el Perú heredamos y procesamos todos estos bagajes en una historia llena de diminutos excepcionalismos o peculiaridades.

Va a sonar cruel, pero los inmensos dramas del racismo no vendrían a ser así sino pequeñas historias tejidas en medio de los avatares de una ontología que encierra tanto un tenor fundamentalista como otro que no lo es. Espero que estas reflexiones ayuden a entenderlo, discutiendo qué se puede y qué no se puede hacer frente a él, y por qué. —■

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Rochabrún, Guillermo “Cuando todos los puntos de apoyo se mueven”. En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 4 Setiembre 2014. Disponible en <http://www.revistargumentos.org.pe/puntosdeapoyo.html>  
ISSN 2076-7722

## RAÚL PREBISCH Y LOS SUEÑOS DESARROLLISTAS EN EL SIGLO XX



Rolando Rojas\*

Dosman, Edgar J. (2010). *La vida y la época de Raúl Prebisch 1901-1986*. Madrid, Barcelona, Buenos Aires: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá.

El libro de Edgar J. Dosman *La vida y la época de Raúl Prebisch 1901-1986* reconstruye exhaustivamente la trayectoria intelectual y profesional de Raúl Prebisch, una figura imprescindible para entender las ideas económicas y las políticas de desarrollo en la América Latina del siglo XX. Dosman no arriesga un balance crítico de la generación de Prebisch ni de sus aportes teóricos. Tampoco se lo propone. El valor del libro está en la presentación de un cuadro complejo de instituciones, actores e ideales con los que Prebisch tuvo que lidiar. La biografía de Prebisch puede ser dividida en tres periodos. La “etapa argentina”, que corresponde a su formación en la Universidad de Buenos Aires y su paso por el Banco Nacional, el Viceministerio de Finanzas y la dirección del Banco Central; la “etapa latinoamericana”, que es la más conocida

y corresponde a los años en que dirigió la Cepal; y la “etapa global”, que comprende su periodo en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Unctad).

De acuerdo con Dosman, el estudio encargado por la Sociedad Rural Argentina “Anotaciones sobre la crisis ganadera” (1922) fue el primer trabajo intelectual de Prebisch que llamó la atención de los economistas y políticos argentinos. El giro en su vida profesional, sin embargo, ocurrió en 1928, cuando asumió la Oficina de Investigaciones Económicas del Banco Nacional y ascendió casi de inmediato a asesor principal del presidente Hipólito Irigoyen. Por esa época Prebisch empieza a desencantarse de las teorías neoclásicas: a fines de 1929, cuando aparecen las señales de la crisis y es consultado sobre la conveniencia de abandonar el patrón oro para detener la fuga de ese

\* Historiador e investigador del Instituto de Estudios Peruanos.

metal, Prebisch desestima la idea, pues considera que se trata de un descenso cíclico de la economía internacional y que pronto vendría una recuperación. La crisis persistió, la Argentina suspendió la convertibilidad de su moneda y el general José Félix Uriburu derrocó a Irigoyen. Este error, señala Dosman, significó el inicio de un giro en el pensamiento de Prebisch, quien fue adoptando una posición pragmática: las medidas económicas valían por su eficiencia antes que por su pertenencia a algún modelo económico.

Con el nuevo gobierno, Prebisch pasó a ocupar la Subsecretaría del Ministerio de Finanzas. El viraje en su pensamiento económico se acentuó ante el abandono del patrón oro por parte de países de economía liberal (como Gran Bretaña) y la adopción de políticas proteccionistas para evitar el colapso de sus industrias. De otro lado, Prebisch percibió que debido a la caída de la capacidad de exportaciones de las potencias económicas fue apareciendo en América Latina una suerte de “mercado protegido de facto” que incentivaba la formación de empresas industriales para la sustitución de importaciones. Este viraje se expresó en el Plan de Recuperación Económica (1933), que contempló dos líneas principales: por un lado, una política arancelaria y de control de tipo de cambios que desincentivaba las importaciones y alentaba la exportación tradicional, así como la formación de industrias sustitutivas de importaciones; y, por otro, programas de inversión pública, principalmente infraestructura vial, que crearon miles de puestos de trabajo para los migrantes que se trasladaban a Buenos Aires y Córdoba. El plan tuvo relativo éxito. Poco después, en 1935, Prebisch diseñó, organizó y dirigió el Banco Central (1935), al que dotó con amplios poderes para intervenir no solo en la política monetaria, sino también en la política comercial, con lo cual Prebisch podía orientar la economía.

Desde el Banco Central afrontó la inestabilidad propiciada por la Segunda Guerra Mundial. Aquí es cuando comenzó a reflexionar, a partir de los tratados de Keynes, sobre el carácter cíclico de la economía y cómo afectaba desigualmente a los países industrializados y a los países con economías exportadoras de materias primas. En sus apuntes destaca el hecho de que en estas últimas la caída de los precios tendía a ser más profunda en la fase de descenso de los ciclos económicos debido a la existencia de una “fisura estructural” entre los países industriales y agrícolas. En octubre de 1943, Prebisch fue renunciado de la gerencia general del Banco Central y, fuera de la escena pública, se dedicó a desarrollar y formular su noción de centro-periferia.

*En 1935, Prebisch diseñó, organizó y dirigió el Banco Central (1935). [...]Aquí es cuando comenzó a reflexionar, a partir de los tratados de Keynes, sobre el carácter cíclico de la economía y cómo afectaba desigualmente a los países industrializados y a los países con economías exportadoras de materias primas.*

El inicio de la “etapa latinoamericana” puede señalarse en marzo de 1949, cuando Prebisch se incorporó como asesor de la Comisión Económica para América Latina (Cepal). Llegó en un momento crucial, pues la Cepal nació a modo de prueba por tres años (existía desde 1945 el Consejo Económico y Social de la Unión Panamericana) con el propósito de elaborar documentos de investigación acerca

de los problemas económicos de América Latina que fundamentaran la formulación de políticas regionales. El primer informe de la Cepal se presentó el 29 de mayo de 1949 en La Habana, y allí Prebisch sustentó *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, conocido luego como el *Manifiesto de La Habana*. Este documento lo catapultó como uno de los pensadores más influyentes de la región.

*Si bien el libro nos muestra a un hombre visionario y a una personalidad gigante, Prebisch no habría podido imponerse a su época; las estructuras habrían doblegado al actor.*

El *Manifiesto* señalaba que el principal problema económico de la región era la secular tendencia descendente de los precios de las materias primas que exportaba América Latina con relación a los precios de los bienes manufacturados de los países industrializados. Así, la desigual distribución de los ingresos entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo era resultado de las dinámicas del comercio internacional. Esta situación se agrava en tiempos de recesión, pues la sindicalización en Europa y Norteamérica tenía el efecto de impedir el derrumbe de los salarios, algo que no ocurría en las economías latinoamericanas. Prebisch planteó una alternativa: la dinámica del intercambio comercial podía revertirse mediante la industrialización estimulada por el Estado, manteniendo las exportaciones tradicionales para el ingreso de divisas y estableciendo un eficiente control de la inflación y una política arancelaria selectiva para evitar la generación de industrias artificiales. El modelo que tenía en

mente era el proceso de industrialización inducida que experimentó Canadá y Australia. La propuesta calzó con la expectativa de los gobiernos de la región, pues sugería que las políticas de fomento a las industrias no eran incompatibles con la intensificación del comercio internacional ni con el desarrollo eficiente de la producción de materias primas. La propuesta de Prebisch no exigía cambios radicales, y fue bien recibida por los delegados de los gobiernos presentes en La Habana.

De otro lado, en el *Manifiesto* se sugiere que si bien la economía internacional era un único sistema global interdependiente, “la responsabilidad de corregir el desequilibrio correspondía por igual a los vulnerables (agrícolas) y a los privilegiados (industriales)”. En términos prácticos, esto suponía la cooperación económica de los países desarrollados con América Latina. Este planteamiento fue desarrollado en el documento *Cooperación internacional en una política de desarrollo latinoamericano*, presentado en 1954 en Quintandinha (Brasil). La propuesta de que el desarrollo de América Latina no podía realizarse sin la cooperación de los países desarrollados tuvo una doble consecuencia: la demanda de los países latinoamericanos de una mayor ayuda económica de los EE. UU. y el aumento de la injerencia norteamericana en la política económica de aquellos. Como sea, los planteamientos de Prebisch y su equipo colocaron a la Cepal como sede de reflexión sobre las teorías del desarrollo económico.

La “etapa global” de Prebisch se inició en 1963, cuando asumió la secretaría general de la Unctad. A diferencia de la Cepal, que combinaba la investigación y propuestas de políticas de desarrollo, la Unctad se pensó como espacio de toma de decisiones sobre el comercio mundial entre los países desarrollados y los del Tercer Mundo. En la Unctad debían verse las cuestiones de preferencias arancelarias, créditos

suplementarios y cooperación económica. Es decir, era la oportunidad de Prebisch para lograr un esquema que revirtiera el “desequilibrio comercial”. El inicio de la Unctad fue auspicioso, pues casi simultáneamente se formó el G-77, que agrupó, con una agenda y una propuesta común, a las naciones “en vías de desarrollo” de Asia, África y América Latina en las deliberaciones de la ONU. El G-77 permitía actuar en bloque en las negociaciones y aparecía como un contrapeso al Grupo B, que incluía a los países industrializados reunidos en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y que, mediante el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), regulaba los precios de los “productos básicos” y reducía las barreras arancelarias de los bienes manufacturados.

Aquí Prebisch aparece como un Quijote moderno que batalla para que los países desarrollados cooperen con el desarrollo del Tercer Mundo bajo el concepto de que en el largo plazo esto beneficiaría al conjunto del sistema económico. El referente de Prebisch era la “organización de mercados” de Francia, por la cual se establecieron precios más elevados para los productos de las excolonias africanas. El G-77 asumió los postulados de Prebisch y empezó a pronunciarse a favor de un “nuevo orden en la economía internacional” que acortara las brechas y desequilibrios entre los países industrializados y los productores de materias primas. La

prueba de fuego fue la reunión de Nueva Delhi, en la que debía acordarse medidas comerciales sobre los “productos básicos”. Estos acuerdos, sin embargo, fueron bloqueados por el Grupo B, y la Unctad se vio relegada a un espacio declarativo y de recomendaciones generales. Cuando poco después, en 1968, Robert McNamara creó la Conferencia sobre Desarrollo Internacional, la Unctad entró en un declive sin solución. Prebisch renunció en marzo de 1969. Aunque luego desempeñó diversos cargos de importancia en organismos internacionales y en la Argentina, su derrota en la Unctad lo retiró de las grandes ligas.

Si bien el libro nos muestra a un hombre visionario y a una personalidad gigante, Prebisch no habría podido imponerse a su época; las estructuras habrían doblegado al actor. Y, sin embargo, para el observador del siglo XX latinoamericano, este resulta ininteligible sin sus ideas y las instituciones que ayudó a construir. ■

**Este artículo debe citarse de la siguiente manera:**

Rojas, Rolando “Raúl Prebisch y los sueños desarrollistas en el siglo XX”. En *Revista Argumentos*, año 8, n.º 4 Setiembre 2014. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/raul\\_prebisch.html](http://www.revistargumentos.org.pe/raul_prebisch.html)  
ISSN 2076-7722

---

*La revista Argumentos del Instituto de Estudios Peruanos es, desde 2008, una publicación electrónica bimestral de acceso libre. El objetivo de la revista es aportar al diálogo y el intercambio crítico de ideas en el país, desde una perspectiva pluralista e interdisciplinaria.*

*ARGUMENTOS busca ser un punto intermedio entre el texto académico y el periodístico, que combine la reflexión informada sobre temas de coyuntura con la investigación social sobre nuevos y persistentes problemas en el país. Nuestro público objetivo es amplio: la academia nacional e internacional, estudiantes universitarios, periodistas, políticos e instituciones sociales vinculadas a la investigación y el desarrollo del país.*

---