

LA CONSTRUCCIÓN DEL DESARROLLO DESDE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES

Una visión desde la perspectiva de la gestión ambiental descentralizada

Eduardo Dios Alemán

Consejo Nacional del Ambiente (Conam)

eduardo.dios@gmail.com

Resumen

El tránsito del sistema político peruano hacia la descentralización descubre un conjunto de elementos que condicionan el desarrollo nacional, a pesar de que se esperaría lo contrario ante un proceso que aproxima el Estado al ciudadano. Estos elementos subyacen en la cultura del gobernante y el poblador común, de modo que, pese a la coyuntura que ofrece oportunidades propicias para el desarrollo, este no se expresa en indicadores de desarrollo humano, solo en indicadores económicos. Uno de estos elementos es la reacción natural que surge cuando se trastocan las estructuras de poder formadas en el anterior régimen centralista, lo que el lento proceso de transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales pone en evidencia. Otro de estos elementos es la limitada capacidad de los gobernantes subnacionales, quienes no alcanzan a responder el reto de demostrar mejores competencias para atender las demandas ciudadanas.

Palabras clave: centralismo, descentralización, deterioro, desarrollo, salud, ambiental.

Abstract

The transition of the Peruvian political system to decentralization has uncovered a number of factors that condition national development although by bringing the State closer to the people, the contrary should be expected. These elements underlie the existing culture of government and the ordinary citizen's so that despite specific opportunities to foster development, they are not revealed in human development indicators but only on economic indicators. One of these elements is the natural reaction to changes in the power structure existing inside the centralist system that have been revealed by the slow transfer of competencies from the central to the sub-national governments. Another such element is the limited ability of sub-national governments that fail to respond to the challenge of demonstrating better competencies to address the citizens' demands.

Key words: centralism, decentralization, decline, development, health, environment.

Introducción

El propósito de este ensayo es destacar, a partir de la experiencia, el cúmulo de dificultades que tanto el gobernante como el ciudadano común deben enfrentar al asumir el reto de participar en la construcción de un nuevo país identificado con un desarrollo cada vez mayor, objetivo y solidario, a la altura de las democracias consolidadas y responsables frente a sus gobernados.

Este reto no solo hace visibles las dificultades culturales y estructurales, destaca también las oportunidades territoriales y normativas que, tomadas en su exacta dimensión, pueden reducir la importancia de las medidas coyunturales que son las que destacan con impresionante frecuencia en los discursos públicos sobre «desarrollo integral».

El punto específico de análisis de este ensayo se concentra en el ejercicio de la gobernabilidad durante el tránsito, indiscutiblemente complejo, de un régimen centralista anacrónico hacia otro más próximo a las necesidades del ciudadano, que necesariamente está instalado, debido a la historia de un país complejo por su variada cultura y estructura territorial, en escenarios diversos respecto de las oportunidades y las amenazas del desarrollo global.

1. La descentralización y sus problemas

El régimen democrático del Perú, con su sistema de democracia representativa, ha iniciado hace cinco años un proceso de transformación gubernamental: de centralista y concentrador a descentralista y desconcentrador. Esto no es solo un antónimo visible, sino la evolución hacia un sistema más eficaz de gobierno bajo el principio,

nuevo en la cultura nacional, de subsidiaridad. Así, teóricamente, el Estado pasa de una posición distante, lejana de los lugares en donde es necesaria su presencia y acción, a una actuación más próxima y, por tanto, más perceptible.

De las múltiples reflexiones que llevaron a esta decisión nacional, se debe admitir que muchas de ellas vinieron de fuera, de eventuales aliados externos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), los cuales comprendieron que su propuesta de ayuda podía ser más eficaz y útil en tanto las decisiones sobre cómo emplearla se encontrasen más cercanas a la realidad de cada espacio local. Así nacen los instrumentos de gobierno descentralizado, como los gobiernos regionales, y el empoderamiento de los ya existentes gobiernos locales (o municipalidades). Los primeros debieran aglutinar territorial y políticamente a los segundos siguiendo el principio de representatividad (Ley 27783: Ley de Bases de la Descentralización).

Técnicamente la idea es coherente; sin embargo, es preciso reconocer que si bien la regionalización pudo haber estado hace muchos años en la esperanza de los pobladores de las provincias, su aparición no estuvo en el imaginario popular en forma tan inmediata. El país no estaba culturalmente preparado para la descentralización (PNUD, 2006: 9 y 11).

Esta preparación no solo consistía en comprender y aceptar la oportunidad de acortar las distancias entre quienes demandan los bienes y los servicios públicos (los pobladores) y quien los ofrece (el Estado) sino que, además, consistía en la determinación de la real capacidad del nuevo responsable (el gobernante subnacional democráticamente elegido) para atender

con eficacia las demandas, en coordinación con el viejo sistema centralista (PNUD 2006: 21).

La referencia a las capacidades no se limita a la formación de los funcionarios o las autoridades, sino a toda la base profesional e institucional existente en una región, incluyendo la infraestructura productiva, de comunicaciones, de investigación, etc., la cual es necesaria para poder afrontar los nuevos retos de gobierno en una escala menor. En palabras de Finot:

Por lo general, el concepto de descentralización hacia gobiernos (subnacionales) ha sido asociado con el de autonomía política. Sin embargo, todos los procesos implican la asignación de funciones a gobiernos subnacionales no solo en su calidad de cabezas de unidades autónomas sino también como agentes del gobierno nacional: sus administraciones ejecutan distintas combinaciones de decisiones adoptadas a nivel local y de decisiones tomadas a nivel central. En el primer caso se trataría de una descentralización política y en el segundo de una descentralización operativa, cada una con diferentes requisitos de eficiencia, por lo que es importante poder distinguir cuáles tareas realiza cada gobierno como cabeza de una unidad autónoma y cuáles como agente del gobierno central (2005: 31).

En este escenario, los gobiernos subnacionales tienen aún que enfrentar la resistencia cultural del gobierno centralista que se niega a facilitar los recursos económicos en una proporción equivalente a las variables económicas productivas o a las demandas de la población, es decir, a conceder a las nuevas autoridades la capacidad de decisión para atender sus demandas. Tienen también los gobernantes subnacionales la legítima aspiración cultural que

apoyan sus gobernados de que accedan al poder necesario para ser más eficaces en la atención de sus demandas.

Esto no solo se entiende en el contexto anterior, sino por la expectativa política de los gobernantes nacionales y subnacionales por definir las condiciones (no necesariamente consensuadas) con las que debe regirse la nación o la parte de ella sobre la cual gobiernan. Las autoridades nacionales sienten que deben imponer sus políticas a las subnacionales, y viceversa, lo que supone una dinámica implícita de gestión bidireccional: de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. En medio de esta pugna se instala, abierta o subliminalmente, un nuevo ejercicio de poder que se profundiza cuando estas autoridades nacionales y subnacionales pertenecen a grupos políticos diferentes.

A la desafiante construcción de un nuevo escenario político de poder forzosamente compartido se agrega la necesidad de un nuevo escenario de desarrollo económico que fortalezca las capacidades de crecimiento de los espacios local, regional y nacional en un accionar conjunto y aglutinante; sin embargo, esta meta es difícil de alcanzar debido a la presencia de intereses distintos. Existen elementos detonantes que demuestran la validez de esta hipótesis, como el caso actual de las inversiones en actividades extractivas: minería, pesca industrial o forestería industrial, ubicadas en la cúspide económica debido a las extraordinarias condiciones del mercado.

La reacción social que espera la acción de los gobiernos subnacionales en relación con la atención de sus demandas refleja la antes oculta disconformidad con la manera de funcionar de estas actividades económicas; las cuales, por la lejanía práctica

de atención a estas demandas debida a un tratamiento asimétrico entre la capital (o el gobierno) y la provincia (los directamente afectados), muchas veces llevaban adelante políticas distantes de los intereses de estos ciudadanos. Se percibe entonces que «... el proceso de descentralización no ha logrado, aún, alterar significativamente las relaciones de poder entre la capital de la República y el resto del país. De hecho, sigue vigente un modelo económico que acrecienta la concentración del poder en Lima» (PNUD, 2006: 12).

Ante esta situación, son varios los elementos que se hacen visibles: por un lado, ideológicamente, si los actores locales se encuentran ante una situación amenazante extraordinaria, optarán por usar los «filtros» o los referentes de los eventuales ideólogos que les sean más cercanos para juzgarla y tomar posición política; por otro lado, en el nivel político, los gobernantes nacionales perciben una injerencia política adversa de los gobiernos subnacionales que tienen valores y principios diferentes a los suyos (PNUD, 2006: 9), y, simultáneamente, el gobierno subnacional experimenta las arremetidas de un gobierno centralista de corriente ideológica diferente, eventualmente insensible a las demandas locales.

Inclusive, muchas veces, en su impotencia para entender o enfrentar esta nueva situación dual, muchos gobernantes locales o regionales optan por cambiar en todo o en parte su papel de autoridades, pues caen en la tentación de convertirse en líderes de las protestas frente a un supuesto gobierno central adverso a sus intereses. Circunstancias así, una vez conseguido el respaldo de la población, usualmente son capitalizadas por quienes tienen el interés político de mostrarse como gobernantes «sensibles a la protesta del pueblo».

Esta dicotomía entre el impacto político de lo local y lo nacional, más en función de los indicadores económicos, caracteriza el proceso nacional de cambio o transformación de un régimen de gobierno centralista a otro descentralizado.

Pero esta hipótesis de lo que se puede esperar no termina allí sino que, además, cuestiona la capacidad de propuesta de los actores o gobernantes subnacionales para canalizar las inquietudes locales de los ciudadanos peruanos en dos direcciones complementarias: a) satisfacer las expectativas locales para favorecer la propuesta nacional de desarrollo por adición (complementariedad de la escala local para sumar posiciones nacionales incólumes); y b) adecuar el marco político nacional a las necesidades de crecimiento de la escala local. Así, cuando idealmente el gobierno debiera sumar estratégica y geopolíticamente las potencialidades de las regiones para construir un modelo nacional de desarrollo, se plantea la necesidad de asegurar que los intereses de sus principales actores no se encuentren muy lejos de comprender esta aspiración y no ejerzan resistencia a las fórmulas de cambio necesarias.

Diversos elementos ejemplifican esta situación. En la escala local, los ciudadanos aún no perciben los impactos económicos positivos de los aportes al erario nacional que, en la actual coyuntura mundial, provienen de las grandes inversiones. Asimismo, en la escala nacional, ni los gobernantes ni los gobernados perciben que las inversiones estratégicas en cierta área no tienen sentido sino se reconoce la larga espera para la atención de las necesidades básicas de los pobladores locales, cuando no han sido previa y explícitamente puestas en la agenda de los planes nacionales de desarrollo (Carrión et ál., 2006: 29).

2. Oportunidades y atenuantes

El desempeño económico reciente en el país es notable. Después de una década desastrosa en los ochenta y un crecimiento inconsistente en los noventa, el Perú se encuentra en su quinto año de crecimiento económico, sustentado sobre todo en un crecimiento significativo de las exportaciones tradicionales y no tradicionales. [...] con excepción del 2001, la economía peruana ha crecido a no menos de 3% anual y a partir del 2004 el crecimiento ha sido superior al 5%. Estas cifras han sido superiores a lo registrado en la región latinoamericana en su conjunto (Carrión et ál., 2006: 30).

Considerar valiosa la coyuntura económica mundial puede ser imprudente si esta no refleja un impacto real sobre las economías locales. Del mismo modo, resulta irresponsable gestionar las economías locales al margen de su impacto en el desarrollo nacional. En este contexto es necesario reconocer que el crecimiento económico del país¹ se debe una situación extraordinaria del mercado externo, cuya sostenibilidad e impacto en el desarrollo se deben sopesar adecuadamente. En este lustro, el gran reto que puede estar pasando desapercibido para el país es la redistribución de la riqueza.

Resulta crítico reconocer que existen referentes políticos académicamente opuestos al actual enfoque economicista del desarrollo. Asimismo, se debe comprender que cualquier iniciativa de desarrollo lo suficientemente sólida en el nivel global

1. «El crecimiento esperado en el 2008 oscilará entre 3% y 4% en México, Ecuador y Uruguay, entre 4% y 5% en Brasil, Chile, Colombia y Paraguay, y entre 5.5% y 6% en Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela.» (FMI, 2007: 9).

no puede tener consistencia si actúa al margen de las demandas locales; lo mismo ocurre a la inversa, no puede esperarse dar consistencia a las economías locales sino se reconoce su sostenibilidad frente a la dinámica económica global.

El Perú muestra ante el mundo una variada potencialidad o riqueza natural, cultural y económica, con posibilidades de influir sobre la sostenibilidad de la economía mundial. Tiene una riqueza natural capaz de responder ante la siempre presente demanda de alimentos valiosos y medicinas de gran potencial; minerales necesarios para el crecimiento tecnológico y otros recursos naturales que ya conquistaron importantes espacios en el mercado internacional. Nuestro país también posee un valioso conocimiento tradicional acumulado respecto del manejo responsable de los recursos y los ecosistemas que ofrecen servicios ambientales, hoy escasos en diversos espacios alterados por el desarrollo irresponsable de muchas economías. Alberga también buena parte de pisos ecológicos, glaciares y ecosistemas cuya dinámica contribuye grandemente al diseño de estrategias de diversa escala para la reversión de las tendencias ambientales negativas (Conam, 2007: 26 y 47).

En la actualidad, resulta crítico que el gran crecimiento económico del Perú se sustente en una riqueza natural compuesta en su mayor parte por nuestros minerales e hidrocarburos, es decir, recursos no renovables. Sin embargo, hay otras riquezas naturales que están esperando la oportunidad de ser aprovechadas económicamente de modo que, por su origen, pueden además contribuir a la superación de la pobreza. Estas riquezas son la biodiversidad y los espacios naturales atractivos para el ecoturismo. Pero su aprovechamiento debe ser

sostenible (Conam, 2007: 61-62). El ejemplo de Machu Picchu en el concurso de las Siete Maravillas del Mundo debe ser asumido no como el logro de un espacio único en el país, sino como ejemplo de otros espacios similares que pueden desarrollarse en favor de la economía en el Perú.

Es posible que muchos lo ignoren, pero está disminuyendo la disponibilidad de estas riquezas, pese a que han crecido horizontalmente en nuestros suelos. Instrumentos económicos como las patentes comerciales impulsadas por los países con mayor desarrollo tecnológico y jurídico están provocando una erosión objetiva de nuestra biodiversidad ante la pasiva mirada de nuestros políticos y la complicidad de nuestra ignorancia y baja autoestima cultural. Por eso, somos muchos quienes pensamos que en esta posición es absurdo esperar que nuestro país «forme cola» ante los mercados del mundo. Algunas de las virtudes del Perú son ya reconocidas como ventajas, por ejemplo, en los niveles gastronómico, médico, nutracéutico, cultural y turístico. Pero esta potencialidad no es suficiente, en tanto no se definen políticas nacionales que orienten las regulaciones pendientes en materia social, económica y ambiental, diseñadas desde nuestra situación de poseedores de una oferta estratégica.

La eventual aplicación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, por ejemplo, ha identificado como temas pendientes los referidos a la regulación laboral y ambiental, ambos políticamente ignorados desde hace más de una década por la política de promoción de inversiones de los primeros años de la década de 1990. Además, existen quienes creen que los aspectos citados para este tratado en particular son insuficientes si antes no se definen las políticas nacionales de lucha contra la

pobreza y, dentro de estas, aspectos críticos como la desnutrición crónica, en suma, la salud pública. Como señala el FMI: «...hay indicios de que las recientes mejoras en los fundamentos económicos, que reducen la vulnerabilidad económica de la región, podrían erosionarse si no se fortalecen las políticas» (2007: 8). Pero esos temas no son visibles para la prensa nacional, pues para este caso específico no han sido considerados en la agenda debido a que no son importantes para Estados Unidos, al menos en el aspecto comercial. En este contexto, el Perú tiene ante sí el reto de implementar reformas estructurales que definan líneas de acción de largo plazo sobre el desarrollo social y ambiental, entendidos ambos en forma articulada.

Ejemplos de lo anterior se aprecian en el aspecto de la salud ambiental. Así, en materia de epidemiología existen casos de contaminación de los alimentos a través de vectores como moscas, cucarachas y ratas que se alimentan de los residuos sólidos dispuestos en terrenos baldíos o cursos de agua, lo que ocurre en cualquier parte del país (incluida la capital). También están los casos del reducidísimo acceso de los ciudadanos de las zonas rurales (la mayor parte del país) a servicios de agua potable y alcantarillado, lo que estadísticamente se refleja en los elevados índices de morbilidad por enfermedades gastrointestinales y parasitarias, y económicamente, en la pérdida de cerca de 4% del PBI nacional, junto con otros problemas de deterioro ambiental en el país:

Los impactos negativos en la salud representan más del 70 por ciento de los costos de la degradación ambiental. Aumentos en la morbilidad y la mortalidad resultantes de la contaminación atmosférica urbana y la exposición al plomo, inadecuado abastecimiento de agua, sanidad e higiene; y

contaminación del aire en locales cerrados tienen un costo estimado de 5,85 billones de soles (BM, 2007: 16).

Se percibe también en la desatención a las prácticas de salud preventivo-promocionales y en la orientación de la actual política hacia la salud laboral, mediante los seguros de atención ambulatoria, cuyos principales beneficiarios no son precisamente los pobladores que más lo necesitan.

Este reporte del Banco Mundial no solo llama la atención de los políticos por la postergación de la agenda social y ambiental; sino que además destaca una actitud de condena al no crecimiento de las economías que, por la dinámica antes citada, se ven más afectadas por los principales casos de deterioro ambiental y que, por el contrario, en el caso de desarrollarse, ayudarían a construir una economía más sostenible. Este es un aspecto crítico, pues resulta muy osado pretender un crecimiento económico con la venta de alimentos, inclusive estando en la cúspide de la culinaria mundial, cuando las ciudades continúan invadidas por los vectores que se alimentan y reproducen en los botaderos de residuos sólidos. Lo mismo pasa con los casos de cultivos de hortalizas en las zonas rurales que, por un lado, reciben agua contaminada proveniente de actividades económicas irresponsables realizadas en la parte alta, además de aguas residuales domésticas de los pueblos rurales, y, por otro, son cultivadas con un elevado uso de agroquímicos peligrosos. Como sostiene el PNUD:

...hay un Estado para las decisiones fundamentales relativas a la gran propiedad, la inversión pública, la determinación de políticas económicas. Y hay otro Estado, el social, para atender a la población, encarga-

do de mantener a raya el descontento social mediante la politización de las necesidades, la manipulación y la propaganda. No ha podido, en cambio, cumplir con sus deberes elementales para con la democracia: hacer crecer y distribuir, hacer respetar al Perú como nación, cumplir con dar igualdad ante la ley y calidad de ciudadanos a las crecientes cantidades de peruanos (2005: 161).

Este reto no es sencillo de asumir, pues significaría reconocer los instrumentos de participación ciudadana y recurrir al apoyo de las mesas de concertación de lucha contra la pobreza, los consejos de trabajo y salud y las dispersas entidades con competencias ambientales, cuando muchas de ellas bien pudieran albergar en la actualidad fuerzas políticas marcadamente opuestas a las políticas económicas del gobierno de turno. En estas circunstancias, cualquier iniciativa por convocarlas podría entenderse como «ceder espacio político» al control que se ejerce desde el gobierno.

3. Esfuerzos actuales de los gobiernos subnacionales

Buena parte de lo expuesto hasta aquí se ve reflejado en las estadísticas de los reportes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de los índices de desarrollo humano; del Banco Mundial (BM), con las cifras económicas que reflejan el significado del deterioro ambiental; y de la Defensoría del Pueblo, sobre los conflictos sociales (2007: 54 y 58).

El Acuerdo Nacional tiene estos problemas en su agenda, aunque no logra aún la influencia política para efectuar reformas estructurales, únicamente medidas inmediatas e intrascendentes.

A pesar de ello, la agenda política de los gobiernos regionales y locales no aborda estos temas, salvo para «decorar» sus planteamientos ante el público. El enfrentamiento constante entre estos y el gobierno central lleva en su núcleo la aspiración de los primeros por acceder a un poder que el segundo no quiere entregar. Los vaivenes de las medidas de transferencia de funciones y competencias pueden dar fe de ello.

Este es un problema crítico pues, si no se resuelve, no se cuenta con un soporte político para destinar recursos hacia una sólida política de salud, educación y protección ambiental, ya que las decisiones marco no les competen, menos aún el uso de los recursos cuya decisión hasta ahora está concentrada en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), sector clave para la decisión de las políticas de Estado (PNUD, 2006: 13-14). Los planes de desarrollo estratégico, únicos vehículos mediante los cuales se aprueba el uso de los recursos del Estado, deben ajustarse a reglas que vulnaran la capacidad política de los gobiernos subnacionales.

Sin embargo, el esquema del gobernante que «comparte poder con el hermano menor que tiene las manos atadas» no es tan cierto. Las recientes leyes en materia ambiental otorgan poder, también conquistado ante el MEF por los organismos con competencias ambientales, a los gobiernos subnacionales, específicamente a los gobiernos locales.

Las municipalidades tienen un importante poder para destinar sus recursos a medidas de impacto social, económico y ambiental (Ley 27314: Ley General de Residuos Sólidos, y Ley 27972: Ley Orgánica de Municipalidades). El tratamiento de los temas ambientales bajo su competencia puede alcanzar valiosísimos resultados en

las estadísticas sociales y económicas. Por tanto, el tratamiento de las aguas para consumo humano y sus residuos puede aportar significativamente a la reducción de los casos de morbilidad debida a los elevados niveles de coliformes y otros elementos de relativamente fácil control. De igual forma, el tratamiento responsable de los residuos sólidos, también bajo su responsabilidad, puede liberar a las zonas urbanas de los peligrosos vectores que continúan afectando la salud de las personas y el crecimiento de los negocios basados en la venta de alimentos y el hospedaje de visitantes. Otro tema importante es el aspecto de la ciudad que muchas veces se busca mejorar con fines turísticos a través de obras insignificantes, muchas de las cuales los mismos agentes económicos podrían asumir. Una plaza principal con bancas nuevas no puede atraer tantos turistas como las calles y los ríos limpios.

Los casos de las municipalidades de Ecuador y Brasil, que muchos técnicos locales conocen, son una muestra de que la atención decidida de los aspectos ambientales en la escala local puede modificar considerablemente los indicadores económicos de la ciudad, a la par que otorga muchos estímulos para el desarrollo de economías de escala que permiten a los agentes económicos blindarse ante el agresivo mundo de los mercados más complejos.

Contrariamente a la ventana de oportunidades que ofrece el actual marco legal para estos casos, las autoridades de los gobiernos locales se distraen tratando de «descubrir», al margen de los agentes económicos, las medidas de construcción de infraestructura que estimularán las inversiones para generar mayor empleo. No es raro encontrar planes de inversiones municipales para construir centros de acopio,

renovación de veredas, miradores turísticos o monumentos de impacto nulo, que lo único que logran es poner en evidencia «las obras» de los alcaldes para favorecer sus campañas reeleccionistas.

Nuestra experiencia nos ha permitido notar la postergación de inversiones públicas municipales en aspectos críticos como el agua potable, el alcantarillado y la gestión de los residuos sólidos, a cambio de obras monumentales estériles para el desarrollo, pero que cumplen con exhibir placas recordatorias y requieren de ceremonias de inauguración que sirven como plataforma publicitaria ad portas de un proceso electoral. Entre otros tantos ejemplos: malecones en Tumbes, monumentos al sombrero en Celendín, reformas arquitectónicas a iglesias, centros cívicos, paseos «turísticos» en muchas municipalidades, mercados o centros de acopio no concertados con los comerciantes

Otra competencia municipal que no se capitaliza es la referida al ordenamiento territorial (Ley 27972: Ley Orgánica de Municipalidades, y Decreto Supremo 087-2004-PCM: Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica). Las municipalidades provinciales tienen facultades sobre el territorio de la provincia, lo cual, asumido en periodos cortos, implica inversiones muy altas para productos cuya utilidad no se percibe en seguida, aunque sí en el largo plazo. Posiblemente, el ciudadano no se beneficie tanto con un Plan de Ordenamiento Territorial de toda la provincia, pero sí con el ordenamiento de la ciudad donde vive o a la cual llega a vender su exigua producción. Son dos las acciones visibles y valiosas en este orden: a) el ordenamiento de las actividades económicas y b) el catastro o saneamiento de la propiedad.

El primero se efectúa con criterios técnicos como el control de los flujos de transporte, que en las ciudades relativamente grandes impacta sobre la calidad del aire y la salud de la población, además de que afecta la dinámica económica de los negocios locales. Esto se resuelve a través de la zonificación, el establecimiento de terminales terrestres y una adecuada señalización. Para el segundo, el saneamiento legal de las propiedades a través del catastro urbano tiene un impacto similar en la economía local por el fortalecimiento de la capacidad de endeudamiento de los pobladores para pequeños proyectos de inversión, los que han demostrado impulsar buena parte de la economía nacional y también generar una importante parte del empleo, sin depender de la decisión de las instituciones del gobierno central.

Tienen igual orientación los planes de expansión urbana en las ciudades con marcado crecimiento poblacional. Estos a la fecha solo han demostrado estar detrás de la ocupación informal en áreas conflictivas, es decir, son la regularización de la propiedad informal del territorio. En este sentido, en nuestro país ocurren situaciones que hoy son extraordinarias para el resto del mundo. Por ejemplo, mientras que en otras ciudades se restringe la ocupación urbana en áreas verdes, en la mayor parte del Perú se presentan novedosos proyectos de expansión urbana que reducen nuestra ya escasa superficie agrícola, que otrora moviera la economía de estas ciudades (como Cajamarca, bajo su actual administración). Es preciso reconocer que muchos estudios nacionales dan cuenta de la reducidísima superficie agrícola del país y se basan en esta limitante para sustentar proyectos de expansión de la frontera agrícola; por el contrario, algunas ciudades usan su superficie agrícola para instalar infraestructura urbana.

Mención especial merecen los casos en los cuales se formaliza la ocupación en áreas vulnerables, que en los años de precipitaciones extraordinarias distraen buena parte de los recursos en medidas de atención de la emergencia social.

En la primera parte de este documento se menciona la importancia de que las medidas políticas logren impactar en el desarrollo local y en los ciudadanos. Por todo lo expuesto resulta evidente que la decisión de los gobiernos locales no consigue entender los problemas cotidianos de los ciudadanos (así, la deficitaria gestión de los residuos sólidos y las aguas servidas es una constante nacional), ni menos aún los relaciona con indicadores de desarrollo humano, pese a los reportes del PNUD y la difusión de las Metas del Milenio en materia de salud y medio ambiente.

Esto ocurre porque los asesores de estas autoridades tampoco conocen la relación entre las medidas sociales y ambientales y el desarrollo, sino que las perciben como algo exógeno o circunstancial. Inclusive, el autor ha comprobado que muchos asesores consideran la variable ambiental como «de moda» en los países desarrollados a la que solo otorgan importancia cuando existe una reacción social, para lo cual se requieren medidas publicitarias coyunturales, antes que estructurales. En estas circunstancias resulta difícil esperar decisiones sólidas en esa materia. Nuestra experiencia en gestión pública ambiental nos enseña que las unidades ambientales en cualquier nivel de gobierno, más aún en las municipalidades, incomoda a los planes de gobierno. Estas son las unidades administrativas que mayores cambios de responsables concentran y también las que menos recursos reciben. La justificación

puede partir del gobierno central con las aún cuestionadas medidas de austeridad que limitan la contratación de más personal; sin embargo, mientras se asuma que las normas en materia ambiental requieren de recursos ordinarios adicionales, este problema será una constante. Cuando un alcalde y sus regidores comprendan que el mal estado del ambiente ahuyenta las inversiones, cambiarán de actitud y reajustarán la distribución de su presupuesto sin esperar un aumento de este.

En el ámbito regional también se percibe un peligroso empleo de las inversiones en obras de infraestructura intrascendente. Hay diversos casos en los cuales se compite con los gobiernos locales. Así, algunas obras bajo responsabilidad de los gobiernos regionales pudieran ser asumidas por los gobiernos locales que, eventualmente, están en la oposición. Es posible que buena parte de las decisiones se sustente en el control que quiere establecer el gobernante regional ante un eventual competidor para las futuras elecciones regionales.

La experiencia en gestión descentralizada muestra también que en aquellos casos en los cuales la movilización social consigue colocar los aspectos ambientales en agenda, lo máximo que logra de los gobiernos subnacionales es la promulgación de normas como las que aparentemente protegen espacios territoriales valiosos, pero que en la práctica son inoperantes y no tienen trascendencia alguna. Los instrumentos existentes en las normas nacionales no son previamente revisados o se utilizan en forma marginal. Si a esto se suma la reconocida crisis institucional en los operadores de la sanción, es decir, el Poder Judicial y la Policía, el efecto de esas iniciativas proteccionistas es nulo.

4. Cuestiones críticas

Es claro que la realidad es compleja y que existe una agenda pendiente que debe ser asumida. Esta agenda contiene importantes desafíos y requiere del respaldo de las decisiones del gobierno en el marco de una nueva política de desarrollo que tenga soporte económico y administrativo suficiente y una regulación apropiada que permita viabilizar un proyecto de país capaz de convocar y aglutinar los esfuerzos individuales y colectivos, sin distinción política, en los tres espacios: local, regional y nacional.

En tanto esto no se produzca, no se podrá tener un marco político orientador que dé consistencia a un curso de acción de largo plazo que lleve al desarrollo nacional, menos aún si se carece de la institucionalidad pública necesaria para implementarla.

En estas circunstancias, las principales y más visibles medidas gubernamentales que orientarán la política nacional no serán más que referentes desvinculados, que convocan la atención pero no se articulan entre sí ni responden a los mandatos de nuestra Constitución Política. Medidas como la austeridad nacional, la lucha contra la corrupción u otras de asistencia social no pasan de llamar la atención y generar polémica con cada vez más discontinuada periodicidad. Parecen servir para distraer a los gobiernos subnacionales y a los eventuales rivales políticos del gobierno de turno, pero no responden a una estrategia política concertada para el desarrollo nacional integral.

Lo que ocurre es que no se tiene una visión concertada del desarrollo nacional. Aparentemente, la meta de mejorar los indicadores económicos del país es la con-

signa mayor que subordina cualquier otra política pública nacional. En este curso no se privilegian más los mecanismos de diálogo y concertación; se actúa como si el Acuerdo Nacional hubiera sido el fin y no el inicio de estos procesos. Ya son varias las medidas implementadas al margen de lo resuelto en el Acuerdo Nacional, a pesar del enorme costo social y económico que requirió y de las expectativas que en su momento concitó.

Los limitados mecanismos de diálogo y concertación acrecientan el riesgo de desencadenar crisis sociales debido a la acumulación de demandas no atendidas. Estas demandas a veces son consideradas como si tuvieran un origen político, lo que lleva al error de deslegitimar su sentido y, por tanto, dilata su atención. Algunas se refieren a temas ambientales, otras a temas laborales y otras al supuesto origen de las primeras: la política económica.

Sin perjuicio de que en algunos casos estas demandas puedan ser simples medidas de oposición partidaria, las agendas social y ambiental están sobrecargadas en el ámbito nacional. En varios casos, se cuestiona hasta la misma política económica, la organización del Estado y sus estrategias de abordaje. Las actuales medidas en materia de educación y salud no parecen dirigirse a revertir sus problemas esenciales; de igual forma, las medidas en materia ambiental no se aproximan a lo acordado en el Acuerdo Nacional. Esta acumulación negativa está mermando los efectos positivos del reconocido crecimiento de las cifras de los principales indicadores económicos del país.

Además, el reto de la descentralización es complejo en ambas direcciones: desde el gobierno central hacia los gobiernos

regionales y locales y desde estos hacia el gobierno central. En los últimos conflictos se percibe el creciente interés de los gobiernos subnacionales por tener el control de, por ejemplo, la gran minería; pero no responden a los problemas de infraestructura regional ni de tratamiento de aguas servidas en el nivel local, por ejemplo. En sentido inverso, el gobierno central dispone el ordenamiento territorial subnacional, pero simultáneamente otorga concesiones mineras y forestales que, en definitiva, afectarán cualquier proyecto de ordenamiento territorial que se diseñe.

Esta coyuntura enfrenta las directivas emitidas para la planificación regional y local, pues modifica inconsultamente las condiciones del escenario subnacional ante el cual los actores diseñan, con sus propias limitaciones, los planes de desarrollo que luego serán la base de los presupuestos con los que se podrá hacer uso de los recursos del Estado. Las agendas subnacionales y nacionales, aun cuando operan en el mismo territorio, se elaboran inconsulta y desarticuladamente, lo que permite un gasto inútil y acumula conflictos sociales cuyos sobrecostos merman las exiguas utilidades que finalmente se logran.

Tan importante como todos estos factores es la debilidad legislativa que, sumada a la ausencia de políticas sólidas en materia social y ambiental, muestra un panorama técnico-jurídico de inoperancia objetiva para la aplicación y el cumplimiento de las leyes sobre esta materia en la mayor parte de los casos. Corregir esta carencia en materia ambiental constituye uno de los principales retos a la institucionalidad ambiental para conseguir privilegiar los mecanismos de control de los impactos de las actividades económicas más importantes del país, al margen de quién lidere

la aplicación de las normas: el gobierno central o el gobierno subnacional.

5. Herramientas que influyen en el desarrollo subnacional

Las complejidades que surgen en la construcción de un gobierno descentralizado², desafían el ejercicio de la gobernabilidad a través de una institucionalidad nueva en la historia del país. Nuestra actual legislación tiene herramientas que fueron «importadas» de otros países, debido a su demostrada efectividad, pero que en el nuestro no alcanzan aún a comprenderse.

Estas herramientas del ejercicio democrático y la planificación multianual son la elaboración de los planes estratégicos de desarrollo y los presupuestos participativos, a través de los consejos de coordinación regional o local; instrumentos previstos en la Ley 27783: Ley de Bases de la Descentralización, y en la Ley 27867: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, modificada por la Ley 27902 y por la Ley 27972: Ley Orgánica de Municipalidades. Su articulación programática se realiza mediante un conjunto de criterios asociados a estos planes de desarrollo estratégico y a la eficacia del gasto público, como en el caso del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). No puede esperarse invertir en obras que no han sido concertadas, ni menos consideradas estratégicas para el espacio subnacional.

2. Se debe destacar el propósito central del principio de subsidiaridad que justifica el proceso de descentralización (del centro a la periferia), de modo que se recomienda su revisión en la vasta literatura existente.

Sin embargo, se evidencia el desconocimiento del uso de esta nueva «caja de herramientas», pues los gobernantes subnacionales la fuerzan para adecuarla al tradicional enfoque del desarrollo, obligando a los representantes que participan en los consejos de coordinación a conformarse con una proporción del presupuesto para solventar inversiones asociadas a sus intereses personales, dejando críticamente de lado la oportunidad de construir una visión concertada del desarrollo (PNUD, 2006: 30-31).

Esta situación reta al país en dos direcciones: la primera es hacia el Ministerio de Economía y Finanzas para que las reformas al SNIP no destruyan el modelo, sino que lo extiendan a los gobiernos subnacionales para usarlo en forma masiva, evitando así que grupos oportunistas generen espacios particulares y marginales ante la expectativa social. La otra dirección es hacia los gobernantes subnacionales, para evitar que se marginen esta y otras herramientas para su acción en el futuro de modo de utilizar los limitados recursos del Estado con eficacia para la inversión pública para el desarrollo.

La actual coyuntura de presupuestos locales cada vez mayores debido a la existencia del canon minero puede estar confundiendo a los gobernantes de esas localidades con un panorama falso de exceso de recursos financieros, cuando lo que sucede es que se cuenta con la oportunidad de utilizar los recursos acumulados que en otras épocas habrían podido presentarse, pero que hoy, debido a las condiciones del mercado y el desarrollo tecnológico se pueden aprovechar. Las reservas de minerales que pudieron venderse mañana, se han vendido hoy, por tanto, sería absurdo esperar gastar hoy las utilidades de esos recursos

sin prever las necesidades del mañana. Esta discusión no ha sido propuesta en los consejos de coordinación.

Con enfoques segmentados del uso de los recursos del presupuesto público hacia inversiones más personalizadas que compartidas, los miembros de los consejos de coordinación ignoran su responsabilidad solidaria con la autoridad subnacional al momento de presentar en su reporte público, otro instrumento de gestión de la gobernabilidad nacional, el real uso de los recursos para el desarrollo.

Esto ha llevado a muchos a cuestionar al SNIP por los rigurosos filtros que antepone a las iniciativas no concertadas de inversión pública. Esta situación debiera interpretarse en el sentido de que la herramienta de gestión del desarrollo está más avanzada que las ideas y las voluntades de los gobernantes y los gobernados.

Conclusiones

La fase transicional de ajuste de un sistema de gobierno centralista a uno de gobierno descentralizado ha puesto en evidencia un conjunto de factores que deben ser abordados. Posiblemente, el más crítico sea encontrar la forma de otorgar la cuota de poder que les corresponde a los gobiernos descentralizados y que aún mantiene en sus manos el gobierno central.

Lo mismo se espera en los casos de las políticas sociales y ambientales, que aún aparecen como subordinadas a las políticas económicas que, si bien mejoran los indicadores nacionales, no responden a la cada vez mayor demanda por atención de los aspectos sociales y ambientales, reflejada también en sus propios indicadores. Es

posible que, en estos momentos, la cuota de poder que varios actores esperan de la institucionalidad ambiental sea mucho mayor que la que el gobierno central espera otorgar.

La ausencia de una visión concertada acerca del desarrollo del país, que podría construirse a partir del Acuerdo Nacional, hace que se privilegien las agendas de corto plazo, sin un enfoque estructural sólido ni planes de reforma por ejes estratégicos. Aparentemente, el único referente válido es la política económica. En estas condiciones, la perspectiva de concentrar voluntades para capitalizar esfuerzos sinérgicos estará cada vez más lejana.

El impacto de esta situación, además de no privilegiar un gasto público eficiente, más urgente ante los aspectos críticos de los problemas sociales y ambientales, socava inclusive el marco jurídico nacional porque, en ausencia de una política nacional ambiental, las normas emitidas por el Estado sobre la materia no tienen una sólida capacidad de aplicación y cumplimiento. Así, la tendencia a resolver los problemas ambientales de impacto social, como aquellos de gestión de los residuos sólidos y aprovisionamiento de agua potable y alcantarillado, se irá apagando ante la ausencia de una obligación determinante para su cumplimiento. Como afirma el Banco Mundial:

El estudio estimó que el costo económico de la degradación ambiental, reducción de los recursos naturales, desastres naturales, servicios ambientales inadecuados (tales como sanidad inadecuada) sumaban 8.2 billones de soles, equivalentes al 3.9 por ciento del producto bruto interno en 2003 (2007: 12-13).

Y, con esta carencia, la dificultad de mejorar la calidad de vida de los peruanos, localidad por localidad. Por tanto, lo que se obtendrá a cambio será lo mismo: inversiones intrascendentes para el desarrollo local, pero útiles a los intereses personales de muy pocos.

Los actuales mecanismos de diálogo y concertación, por incipientes que parezcan, deben orientarse a producir propuestas de cogestión entre la sociedad civil, la empresa y el Estado, las cuales deben especificarse para aspectos concretos y relacionados con las demandas sociales y ambientales. Los ajustes requeridos deberán dirigirse a permitir un papel más activo de los gobiernos subnacionales en curso con las prioridades nacionales (diseñadas por ambos: gobierno central y gobiernos subnacionales). Como afirma Pulgar Vidal:

Las experiencias sistematizadas muestran la construcción de mecanismos no formales que participan en una nueva arquitectura institucional que favorece al propio proceso de gobernanza ambiental descentralizada y que crea espacios para la interacción social, la planificación y la definición de arreglos aceptables por las partes (2005: 5).

En este sentido, junto con la apropiación adecuada de la necesidad de construir el desarrollo del país, en general, y de los espacios subnacionales, en particular, en un marco de gobernabilidad más equitativo para la distribución de los beneficios, deben privilegiarse aquellos propósitos decididos de capitalizar instrumentos de planificación de la inversión pública que se ajusten a los otros instrumentos de construcción de la gobernabilidad. La tarea es aún muy compleja.

Referencias bibliográficas

- BANCO MUNDIAL (BM). 2007. *República del Perú. Análisis ambiental del Perú: retos para un desarrollo sostenible*. Unidad de Desarrollo Sostenible, Región de América Latina y el Caribe, BM. Resumen Ejecutivo.
- CARRIÓN, Julio F.; ZÁRATE, Patricia y SELIGSON, Mitchell A. 2006. *Cultura política de la democracia en el Perú*: 2006. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) / Vanderbilt University.
- FINOT, Iván. 2005. Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local. *Revista de la Cepal*. Ago., n.º 86, págs. 29-46.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI). 2007. *Perspectivas económicas: las Américas*. Estudios Económicos y Financieros. Washington, D. C.: FMI. Resumen Ejecutivo.
- PERÚ. CONSEJO NACIONAL DEL AMBIENTE (Conam). 2007. *Estrategia nacional de diversidad biológica*. Lima: Conam.
- PERÚ. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2007. *Los conflictos socio-ambientales por actividades extractivas en el Perú*. Informe Extraordinario. Lima: Defensoría del Pueblo.
- PERÚ. 2007. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley 29158).
- PERÚ. 2004. Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (Decreto Supremo 087-2004-PCM).
- PERÚ. 2003a. Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783).
- PERÚ. 2003b. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867), modificada por Ley 27902.
- PERÚ. 2003c. Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972).
- PERÚ. 2000. Ley General de Residuos Sólidos (Ley 27314).
- PROGRAMA NACIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD). 2005. *Informe de Desarrollo Humano 2005. Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. PNUD, Organización de las Naciones Unidas.
- . PERÚ. 2006. *SNV: Descentralización con ciudadanía en el Perú. Diálogo con actores regionales*. Lima: PNUD / Servicio de Cooperación al Desarrollo.
- PULGAR VIDAL, Manuel. 2005. *Gobernanza ambiental descentralizada. Oportunidades para la sostenibilidad y el acceso a los recursos naturales para los sectores rurales pobres*. Fondo Mink'a de Chorlavi.