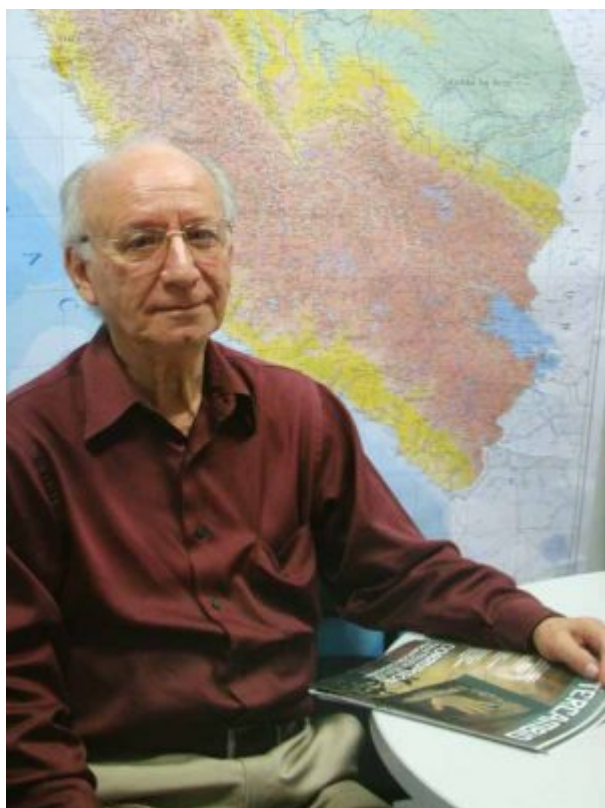


# “El Cambio Climático no se queda en lo ambiental”



Entrevista realizada por **Diana Tantaleán**  
(Apostolado Social)

*La labor del Ministerio del Ambiente (MINAM) frente a las consecuencias del Cambio Climático en el Perú son muchas, pero todas conllevan un fuerte trabajo en conjunto y mucho diálogo. El responsable de la Dirección General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos, **Eduardo Durand**, nos habla sobre el compromiso asumido a raíz de la COP 20 en Lima, las metas propuestas en materia medioambiental, los logros alcanzados y dificultades que afrontan.*

**El año pasado el Perú fue país anfitrión de la COP 20, ¿qué compromisos se asumieron en ese momento y qué tanto se ha avanzado con respecto a esos compromisos?**

La Conferencia de las Partes (COP) constituye un proceso muy extenso de elaboración de compromisos graduales, orientado a reducir el daño potencial que puede sufrir la humanidad con el calentamiento global. Los compromisos que se adquieren en cada COP son aproximaciones a un objetivo final: asegurar la adaptación de los países y las poblaciones a los impactos del cambio climático y

reducir la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

El protocolo de Kyoto[1] no ha sumado suficientes soluciones para reducir las emisiones de GEI, por ello surgió la necesidad de crear un nuevo acuerdo climático mundial que comprometa a todos los países en la medida de sus capacidades. Esto se espera conseguir en la COP 21 de este año, en París.

Como parte del compromiso de la COP 20 se estableció que los países debieran presentar sus Contribuciones Previstas y Determinadas a nivel Nacional (INDCs en inglés) por cada país, en términos de reducción de GEI. También se invitó a plantear sus compromisos en adaptación para reducir el impacto de los efectos del cambio climático en sus respectivos países. Los países en desarrollo tenían tiempo hasta octubre de este año para presentar las INDCs.

También ha habido otros compromisos, como el Plan de Acción de Género y Cambio Climático (PAGCC), que considera la variable de género en la manera de afrontar el cambio climático.

Otro acuerdo de carácter implementador es el incremento del Fondo Mundial del Clima a 10 mil millones de dólares, aunque la idea es llegar a una meta de cien mil millones de dólares anuales.

Las INDCs, en su primera fase de propuesta, plantean que alrededor de un 30% de las emisiones de GEI en el Perú se reduzcan para el año 2030. De ese 30%, dos terceras partes serán acciones para reducir emisiones por deforestación o mal uso del suelo, y la tercera parte restante será en energía, transporte, residuos sólidos y otras actividades industriales, productivas o económicas, etc.

### **¿En qué consiste la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático y en qué etapa se encuentra?**

Tenemos conformada una Comisión Nacional de Cambio Climático (CNCC) con participación del sector público, privado, la sociedad civil e indígenas. Con esta Comisión se ha realizado la revisión de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático (ENCC) desde el año 2010; este documento fue emitido por el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) en el año 2003.

La Estrategia quiere plantear la forma en la que todos los elementos gubernamentales y no gubernamentales del Perú deben hacer planes, proyectos y programas que contengan una visión del cambio climático, que tengan previsión

frente a él y que estas previsiones y problemas sean incorporadas en sus acciones de desarrollo. La estrategia es lograr que todos pensemos en cambio climático y que todos los sectores tengan Planes Estratégicos de Acción enmarcados en la ENCC.

La ENCC tiene dos objetivos fundamentales: la reducción de emisiones de GEI a largo plazo y tener una estrategia de adaptación. Esos objetivos están acompañados por cuatro medios de implementación: fortalecimiento institucional y gobernanza, pues necesitamos nuevas leyes; educar a la población en tema ambiental y capacitar a los actores; impulsar la investigación en cambio climático y desarrollo tecnológico para combatirlo; y financiamiento.

Todavía se está esperando la aprobación del presidente para convertir la ENCC, por Decreto Supremo, en un documento orientador de las acciones de desarrollo del país en términos de cambio climático.

También tenemos los NAMAs, que son las Medidas Nacionales Apropriadas de Mitigación. Estos NAMAs son un conjunto de acciones que, en determinado sector, están orientados a reducir emisiones. Los NAMAs ayudarán a cumplir con la meta de reducción de 30% al 2030; ellos indican el sector, la tecnología, las áreas y la forma de trabajo.

**El Perú es considerado uno de los países más vulnerables al cambio climático, ante esta realidad ¿no sería mejor la creación de una Ley de Cambio Climático?**

El Perú es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático porque su territorio tiene 7 de las 9 condiciones que pone la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático para indicar el nivel de vulnerabilidad.

La Ley de Cambio Climático sí sería, y debiera haber sido, el punto inicial; sin embargo, es difícil generar una Ley si no se tiene suficiente información sobre el país, y por ahí hemos empezado. En el 2010 presentamos nuestra Segunda Comunicación Nacional a la Convención sobre el estado del país frente al clima (en el 2001 fue la primera), y este 2015 vamos a presentar la Tercera Comunicación Nacional. Este es un informe periódico que presentamos a la Convención e indica nuestros avances en el conocimiento de los problemas, de los impactos recibidos y de las actividades que estamos haciendo. De aquí ha salido la ENCC y lo que se espera es que tengamos una Ley Nacional de Cambio

Climático que le dé continuidad a las acciones de la ENCC, pues si no hay un compromiso que los sucesivos gobiernos respeten, va ser un problema.

Existe una organización internacional que promueve, en los congresos y parlamentos del mundo, la dación de normativas para cambio climático. Esta organización estuvo en contacto con el Congreso de la Republica y se formó un grupo integrado por más de 40 congresistas; ellos elaboraron hasta 10 propuestas de diferentes normativas sobre cambio climático que finalmente se concertaron en un dictamen unificado en el seno de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. Se está esperando que lo presenten al Pleno del Congreso.

### **Sobre el financiamiento internacional destinado a acciones sobre cambio climático ¿qué se ha estado haciendo?**

En financiamiento tenemos que ver varios aspectos: primero el financiamiento interno, pues los países tendremos que hacernos cargo de nuestros problemas en adaptación y en impacto del cambio climático.

Precisamente lo común, lo que todo el mundo necesita cuidar para que esté al servicio de todos, es lo que menos se cuida porque es común: nadie es dueño ni responsable de eso. Es “La Tragedia de los Comunes”.

También existen una serie de estudios de Cooperación Internacional que ven al Perú como un laboratorio de cambio climático y, a pesar que Perú ya no es visto como un país necesitado de cooperación internacional, siguen invirtiendo en proyectos regionales o experimentales de investigación.

Luego está el financiamiento internacional, que le llaman el financiamiento climático, donde está el GEF[2], que es más para ambiente en general; y luego está el Fondo Mundial del Clima[3]. Aquí todavía no existe ningún proyecto ejecutándose; toda la preparación administrativa y la previsión institucional del Fondo han tomado mucho tiempo.

Por el GEF hemos tenido alrededor de 15 millones de dólares. Nosotros hicimos un plan de Adaptación y mitigación en el año 2010 que dio como indicador alrededor de 3 mil millones de soles en proyectos de desarrollo vinculados a cambio climático. De esto hay cosas que tenemos en cartera, otras que se están haciendo o ya terminaron, y algunas que se ven para el futuro.

En el área de Bosques[4] hay un financiamiento específico. Fuimos elegidos entre 8 países del mundo para hacer un proyecto piloto de inversión forestal. Ahí se designaron 50 millones de dólares en el 2010. Todavía no se ha dado el desembolso pero se están formulando 4 grandes proyectos en inversiones forestales en conjunto con indígenas, sector privado, el Ministerio de Agricultura a través de SERFOR[5], etc., donde se utilizará ese fondo.

Con Noruega y Alemania, después de varios años de negociación, se ha aprobado un fondo de 300 millones de dólares para apoyar la reducción de emisiones por deforestación en la selva del Perú, en función del resultado que tengamos.

### **La implementación de los proyectos que vienen del financiamiento internacional, ¿corresponde al Ministerio del Ambiente o hay otro sector implicado?**

Hemos hecho una gran lucha por incorporar a los gobiernos regionales, al Ministerio de Agricultura y Riego, a los empresarios, y también estamos nosotros. Estos cuatro grupos, más una asociación muy estrecha con SERFOR, luego de muchos años de dificultades, estamos trabajando en conjunto. Lo que es ambiente y cambio climático exige trabajarse multisectorialmente.

Lo que hace el MINAM es una coordinación ardua, solos no podemos avanzar. Esto se va entendiendo.

### **En todos estos conflictos medioambientales que tenemos en el país ¿qué rol cumple el MINAM?**

Es un rol demasiado protagónico en relación a la capacidad que tiene el MINAM para tomar decisiones. La población ve que hay problemas ambientales y dice "¿qué hace el Ministerio del Ambiente?". Pero si uno examina el problema verá que tiene origen social, minero, en la propiedad de la tierra, en la Constitución en cuanto al uso del territorio y los recursos, en la organización territorial o en el asentamiento de una ciudad. En ninguno de los casos tenemos capacidad de decisión.

El MINAM es, teóricamente, responsable de manejar bien el ambiente; sin embargo, casi no tiene ninguna responsabilidad directa en la gestión de este. En la calidad del aire están los municipios; en la calidad del agua y rellenos sanitarios está el Ministerio de Salud; en todo lo que sea uso del territorio para fines energéticos, hidrocarburos, gases, etc., está el Ministerio de Energía y

Minas; en permisos de deforestación y cambio de uso de suelo está el Ministerio de Agricultura.

Personalmente creo que no debería ser un Ministerio, sino una Superintendencia del Ambiente que esté por encima de todo, así como está la SUNAT. Debió estar por encima de todas las decisiones del uso del territorio y de los recursos del ambiente.

**Todos los años nuestro país sufre las consecuencias de los climas extremos: friaje, inundaciones, sequías. Lo que se incrementa con el cambio climático. Sin embargo, poco han hecho las autoridades locales y el gobierno central para prevenir algo que cada año sucede. Un ejemplo es el Fenómeno del Niño. ¿Por qué cree que es esta inactividad?, ¿qué falta para aplicar acciones de prevención?**

Creo que fundamentalmente es nuestra idiosincrasia: en la mañana amanece, hay sol, y me dedico a cantar; en la noche viene el frío y nos hacemos el firme propósito que en la mañana temprano comenzaremos a tejer una chompa para estar preparados a la noche. Al día siguiente sale sol, otra vez estoy caliente, y nos olvidamos de la chompa.

También hay un problema de evolución de nuestros modelos de gobernanza (europeos o americanos) que no son apropiados a una realidad en la cual se suceden fenómenos imprevisibles permanentemente. Una tercera razón son los ciclos de gobierno y la ausencia de un proyecto nacional, con una legislación que asegure que lo que se construye en cuatro años también es para los años que vienen y tiene que continuar.

No podemos explicarnos esta locura: aún sabiendo que con la prevención se ahorra de cuatro a diez veces lo que se gastaría en remediación, no la aplicamos. En este momento vamos a gastar 3 mil millones de dólares en lo que están llamando “prevención”, pero ya no es prevención, es remediación. Si eso lo hubiéramos gastado, poco a poco, en prevención, serían 300 millones.

Nos contaba el antiguo Coordinador en Adaptación de la CONAM que en nuestra Primera Comunicación a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, del 2001, se puso: “en el año 2015 se prevé que habrá un Fenómeno del Niño más o menos intenso, como de los años 97 y 98”. Le dijeron al autor: “no seas alarmista, no pongas eso en la Comunicación”. No queremos ser alarmistas pero no somos en absoluto previsores y las dos cosas combinadas son

fatales.

### **Para terminar ¿qué opinión le merece la Encíclica Laudato Si'?**

Es una respuesta a gente que ha dicho todo lo contrario. Precisamente lo común, lo que todo el mundo necesita cuidar para que esté al servicio de todos, es lo que menos se cuida porque es común: nadie es dueño ni responsable de eso. Es 'La Tragedia de los Comunes'[6].

Lo que el Papa ha hecho es recoger información que ya existe y ponerla en debate, sin ningún problema, frente a los poderes económicos y a las grandes corporaciones que defienden la estabilidad de su status quo. Lo que todo el mundo dice en voz baja lo ha dicho con voz fuerte y mucha valentía. Es una gran iniciativa que el Papa se haya pronunciado de esa manera y ha impulsado, sin duda alguna, la conciencia mundial.

Si uno lee el IPCC[7], que no tiene la fuerza ni el impacto espiritual del Papa, el impacto técnico está dicho ahí, con mucho tino y sin alarmar: hay 90% de probabilidades que esto ocurra o 45% de probabilidades que esto otro ocurra. No llega a decir "esto va a ocurrir", el Papa sí lo puede decir. Somos los pasajeros del Titanic, con los países más pobres peleándose por pasarse a un camarote de primera, pero todos nos vamos a estrellar si no hacemos un esfuerzo en conjunto.

[1] El Protocolo de Kyoto sobre Cambio Climático compromete a los países industrializados a estabilizar las emisiones de gases de efecto invernadero. Fue aprobado en 1997, pero entró en vigor en 2005.

[2] Fondo Global para el Medio Ambiente

[3] Conocido como Fondo Verde para el Clima

[4] El Programa Nacional de Conservación de Bosques del Ministerio del Ambiente.

[5] Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura y Riego.

[6] "The Tragedy of Commons", artículo publicado en 1968 por Garrett Hardin.

[7] Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) tiene por finalidad proporcionar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta.

---

## **Eduardo Durand**

Arquitecto, con estudios de post grado en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya, Holanda, en Planificación del Desarrollo Regional. Especializado en planificación del desarrollo regional y metropolitano, con énfasis en el desarrollo de los trópicos. Se ha desempeñado como consultor nacional e internacional para organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial, entre otros. Director General de Cambio Climático, Desertificación y Recursos Hídricos del Vice Ministerio de Desarrollo Estratégico de Recursos Naturales, del Ministerio del Ambiente.

---

# **Laudato Si', un llamado a cuidar la Creación. Una mirada Teológica**



La encíclica Laudato Si' es un llamado urgente del Papa Francisco para tomar conciencia de la gravedad de la situación de nuestro mundo herido y para actuar todavía a tiempo, cuidando la creación que Dios nos ha confiado. Por diferentes razones la encíclica es una novedad. Definitivamente es un hito en la enseñanza

social de la Iglesia. Pues por primera vez en una encíclica se trata en forma sistemática y amplia los temas complejos de los retos ecológicos actuales en conexión con las cuestiones igualmente complejas de pobreza y desarrollo a nivel global.

A lo largo de la encíclica, el Papa afirma que estos temas están muy entrelazados. No se debe separar el compromiso por el cuidado de la tierra del compromiso por



los pobres y viceversa, pues hay “una sola y compleja crisis socio-ambiental” (LS 139). Para enfrentarla de manera adecuada, se requiere “una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente para cuidar la naturaleza” (LS 139). La encíclica critica fuertemente la “cultura del descarte” (LS 16 y en otras partes) y el hecho de que la tierra se está convirtiendo cada vez más en un inmenso basural (cf. LS 21). Interpela una cultura fijada en el consumo desenfrenado y el derroche sin preocupación por los efectos dañinos para el planeta, nuestra casa común. A la vez llama la atención sobre el hecho moralmente escandaloso de que también personas humanas – los pobres y excluidos – están tratadas como descartables por ser consideradas como personas que ‘sobran’ en la sociedad.

El Papa pone ante nosotros el ejemplo motivador de San Francisco de Asís, quien desde su profundo amor a Dios y su comunión con él vivió en una profunda unión con las otras personas, especialmente con los más pobres y con todas las criaturas. De allí Francisco “es el ejemplo por excelencia del cuidado de lo que es débil y de una ecología integral, vivida con alegría y autenticidad” (LS 10).

Para responder adecuadamente a los retos ecológicos y sociales que nos plantea la situación actual a nivel global, se requiere también las “riquezas espirituales” (LS 63) que las religiones “pueden ofrecer para una ecología integral y para un desarrollo pleno de la humanidad” (LS 62).

## **El mensaje fundamental de los relatos bíblicos**

Surge entonces la pregunta acerca de qué luz nos ofrece la fe cristiana para discernir nuestro lugar como seres humanos en la creación y nuestra responsabilidad por el cuidado de la creación en este momento crítico. Pues una adecuada antropología está estrechamente vinculada con la ecología y con un estilo de vida con responsabilidad social y ecológica. La encíclica nos recuerda un mensaje principal de los relatos de la creación, expresado en un lenguaje simbólico y metafórico, de que nosotros las personas humanas, vivimos “en tres relaciones fundamentales estrechamente conectadas: la relación con Dios, con el prójimo y con la tierra” (LS 66). A la vez el ser humano está llamado a reconocerse y ubicarse en relación con Dios como criatura y en relación con las demás criaturas como co-criatura, llamada a vivir en una “relación de reciprocidad responsable” (LS 67) y de “comunión universal” (LS 76). Tiene en común con las otras criaturas –humanas y no humanas– que recibe su vida como

don gratuito del Dios Creador. Se le recuerda que de Dios “es la tierra y cuanto la llena” (Sal 24,2). Por ello el Papa nos dice que “la tierra nos precede” (LS 67) y nos ha sido confiada para cuidarla y ayudar a que la naturaleza pueda seguir evolucionando, desplegando su potencial. No somos dueños sino administradores y custodios de la tierra y de cuanto la llena. El Papa hace mención especial del mandato bíblico, en Gen 1,28, de “dominar” la tierra y del hecho que este mandato no pocas veces ha sido usado para justificar una explotación desenfrenada de la naturaleza, pero subraya que se trata de una interpretación incorrecta de la Biblia. Hay que leer este mandato bíblico junto con Gen 2,7-15 que nos recuerda que somos tierra, llamados a “cultivar y custodiar” la tierra en su conjunto.

Pues por ser imagen de un Dios que ama todo lo que ha creado (cf. Sb 11,24), la persona humana tiene la vocación y responsabilidad de usar su capacidad de ser reflexiva, inventiva y creativa y de actuar con previsión y precaución al intervenir en la naturaleza y sus equilibrios frágiles. El hecho de reconocer a Dios como creador “pone al ser humano en su lugar” (LS 75) y acaba “con su pretensión de ser un dominador absoluto” (ibid) poniéndole límites a su actuar. El Papa recalca que la Biblia correctamente entendida “no da lugar a un antropocentrismo despótico que se desentienda de las demás criaturas” (LS 68).

## **La creación, un proyecto de amor de Dios**



“No se debe separar el compromiso por el cuidado de la tierra del compromiso por los pobres y viceversa”.

Cuando en la tradición judeocristiana hablamos de “creación”, decimos más que

naturaleza, porque creación “tiene que ver con un proyecto del amor de Dios donde cada criatura tiene un valor y un significado” (LS 76). Por ello toda la creación está llena de signos del gran amor solícito, de la ternura y la insondable sabiduría de Dios. Nos llama a reconocer con gratitud profunda este mundo como don de Dios. Ello implica tomar conciencia de que los otros seres vivos no existen únicamente en función del ser humano y sus necesidades y no “deben ser considerados como meros objetos sometidos a la arbitraria dominación humana” (LS 82), sino que tienen su valor intrínseco. Nuestra fe nos impulsa a hacer nuestra la mirada de Jesús reconociendo “la relación paterna que Dios tiene con todas las criaturas” (LS 96). Jesús invitó a sus discípulos y en ellos a todos nosotros a vivir en armonía con la creación y a reconocer la belleza presente en ella. Es un resplandor de la gloria de Dios que al final de los tiempos inundará la creación entera llevándola a su plenitud. En Jesús no sólo los seres humanos sino la creación entera será reconciliada y participará de la vida nueva generada en la resurrección.

### **“Todo está relacionado” (LS 92)**

La encíclica resalta mucho que en la creación “todo está relacionado” (LS 92). La ecología entonces no significa sólo proteger la naturaleza sino pensar a partir de un sistema complejo de relaciones múltiples e interdependientes. Eso requiere una visión integral de los problemas ecológicos. El Papa advierte que “el ambiente humano y el ambiente natural se degradan juntos, y no podremos afrontar adecuadamente la degradación ambiental si no prestamos atención a causas que tienen que ver con la degradación humana y social” (LS 48). Los más afectados de ambos, la degradación del ambiente y de la sociedad, son “los más débiles del planeta” (LS 48).

El Papa identifica como raíz humana de la grave crisis ecológica, principalmente, la “tecnocracia” globalizada por el poder despótico que el ser humano muchas veces ejerce sobre la naturaleza, un poder que le da una tecnología muy avanzada. Esta encíclica se caracteriza por tematizar la cuestión de la tecnología en estrecha conexión con la cuestión del poder y de una crítica del uso del poder que predomina en nuestras sociedades y que es un abuso. Es una novedad que en una encíclica social de nuestra Iglesia la cuestión del poder sea formulada de manera tan explícita, también en vínculo con el sistema económico y financiero. Vale decir que el Papa aprecia una “tecnociencia bien orientada” (LS 103) y desarrollada con criterios éticos. A la vez nos recuerda que nunca antes en toda la

historia de la humanidad el ser humano tuvo tanto poder como hoy gracias a la tecnología altamente desarrollada. El manejo adecuado de este poder es una alta responsabilidad y un reto grande.

## **Ecología integral y bien común**

La ecología integral está estrechamente vinculada con “la noción de bien común” (LS 156). De ahí que en la encíclica se insiste mucho en que “la tierra es esencialmente una herencia común, cuyos frutos deben beneficiar a todos.” (LS 93). Frente al hecho de que el cambio climático pone en riesgo bienes vitales como la seguridad alimentaria y el acceso a agua potable, y que los pobres son los más afectados, cuidar el clima es una exigencia ética de responsabilidad y justicia. Pues “el clima es un bien común, de todos y para todos” (LS 23). Como lo recalca M. Vogt, catedrático de doctrina social de la Iglesia, el hecho de comprender el clima como un bien colectivo tiene consecuencias de gran alcance para los deberes del Estado y de la sociedad civil respecto a la protección efectiva del clima y la aplicación de medidas eficientes para reducir los efectos dañinos para el clima. Se trata de una responsabilidad compartida en la cual todas las personas están llamadas a poner su parte.

La situación actual exige una conversión ecológica y una “revolución cultural” (LS 114), una transformación profunda de nuestras sociedades. Pues se requiere con urgencia un cambio radical en el estilo de vivir, de entender y practicar la economía, el ‘progreso’ y el desarrollo. La aguda crisis ecológica y el hacer frente al cambio climático exige que en vistas a la COP 21 en París hagamos oír nuestra voz como Iglesia exigiendo en conjunto la protección del clima, la responsabilidad por el cuidado de la tierra y la lucha contra la pobreza, como también una transformación ecológica de las maneras de producir y consumir en nuestras sociedades y la práctica de justicia climática. Nos toca también crecer en una práctica más coherente al respecto en nuestra Iglesia.

En la encíclica el Papa nos comunica su gran confianza en que “la humanidad aún posee la capacidad de colaborar para construir nuestra casa común” (LS 13). Nos anima a vivir en la confianza en el amor fiel de Dios “que no da marcha atrás en su proyecto de amor y no nos abandona” (LS 13) y que por ello “nuestras luchas y nuestra preocupación por este planeta no nos quiten el gozo de la esperanza” (LS 244).

---

**Birgit Weiler, HMM**

Asesora del Departamento de Justicia y Solidaridad de la Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM) y de la Comisión Episcopal de Acción Social de la Conferencia Episcopal Peruana. Asesora de la Oficina de Promoción de la Investigación de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

---

## Comentarios a la Encíclica Social



La encíclica del Papa Francisco nos invita a reconocer nuestra relación con toda la creación, no sólo entre los seres humanos sino también con todas las criaturas de Dios, mencionando que todas y cada una son importantes para la conservación del planeta, todas han sido creadas con un propósito y juegan un importante rol para la subsistencia de los ecosistemas y de los demás seres. Nos recuerda que “nosotros mismos somos tierra” y “nuestro cuerpo

está constituido por elementos del planeta, su aire es el que nos da el aliento y su agua nos vivifica y restaura” (LS, 2).

Conforme a la interpretación teológica que ofrece la encíclica, el hombre ha recibido como don el cuidado de la tierra y, frente a ello, tiene una responsabilidad mayor que los demás seres vivos. Es por ello que San Francisco, citado por el Papa, nos dice: “Alabado seas, mi Señor por la hermana nuestra, madre tierra, la cual nos sustenta, y gobierna y produce diversos frutos con coloridas flores y hierba”. San Francisco muestra que la conservación de la naturaleza se da junto con la justicia social y la paz. Hoy en día, al hablar de Desarrollo Sostenible, contemplamos el hecho de que este solo se logrará si se tiene en cuenta tres aspectos: el ambiental, el social y el económico. Sin

considerar estos tres ejes, no podemos pensar en desarrollo a largo plazo, ni en un desarrollo que considere la justicia social para todos los seres humanos.

En tal sentido, las proezas técnicas, sumamente importantes para la subsistencia humana y para una vida digna, deben ir acompañadas de un progreso social y moral (LS, 4). Pero es Benedicto XVI quien incluso nos habla de los modelos de crecimiento que no respetan el medio ambiente, lo que es resaltado en la encíclica. Menciona que la degradación de la naturaleza está unida a la cultura, al comportamiento humano que no respeta a los demás. Es en tal sentido que el Papa Francisco nos habla en la encíclica de una “cultura del descarte”, de la acumulación de basura y la destrucción del paisaje. El paisaje es parte de nuestra vivencia personal y cada uno de nosotros tiene derecho a un paisaje natural, sin basura. “La cultura del descarte” no solo es parte de un sistema económico y social que promueve su estilo de vida, sino que es gracias a la propia acción de cada individuo que la producción de los productos adquiere la demanda.

El texto recuerda la pobreza y austeridad de San Francisco como una forma de vida que no convierte la tierra en objeto de dominio, sino que permite y procura la preservación del ambiente. La austeridad pasa así de ser objeto de risa a ser una forma de vida digna para con la naturaleza, para con Dios. Busca, al citar al santo, cambiar el paradigma contemporáneo de que el modelo a seguir debe ser el hombre derrochador y con mucho dinero. De manera paralela, la necesidad de que el movimiento ecológico actual exija una producción sostenible y un comercio justo, no es solo una propuesta que deba estar en mano de los más poderosos o del Estado, sino que se encuentra y debe estar en boca de todos, porque a todos les afecta y se necesita interesarles en el nuevo desafío ambiental. Es importante recordar que la solución se encuentra en cambiar, primeramente, la propia relación con el medio ambiente antes que esperar respuestas externas. El interés cristiano de velar por la vida de los humanos como de las demás creaturas de Dios, se relaciona en este punto con el interés ecológico por fomentar el desarrollo sostenible y el comercio justo.

En los tiempos en que vivimos, la relación de los seres humanos con la naturaleza es muy distinta a la de San Francisco: la luz de noche alumbra más que la de día, y la mayoría de niños en las grandes ciudades no conocen vacas, cabras ni caballos, de manera que habitan un mundo ficticio. Es cuestionable, por ello, hasta qué punto los



avances tecnológicos pueden o no procurar un verdadero desarrollo o alimentar la necesidad de consumo y descarte en las personas. Los avances tecnológicos y las investigaciones científicas son muestra de la inteligencia y creatividad del ser humano, pero aquellos avances necesitan contemplar también su impacto en el medio ambiente y en otras especies, ya que el entorno donde habita el ser humano, junto con las demás creaturas, es una “casa común” en la que todas las especies se necesitan mutuamente para subsistir. Como menciona el Papa Francisco, las guerras son un cruel pero verdadero ejemplo del impacto terrible que puede tener la acción humana en el mundo: daña tanto su propio medio ambiente y el de las otras especies, como a otros seres humanos y especies que habitan en la zona.

**Es cuestionable hasta qué punto los avances tecnológicos pueden o no procurar un verdadero desarrollo o alimentar la necesidad de consumo y descarte de las personas.**

El ser humano ha sobrepasado sus pedidos y ha dispuesto de la creación para su beneficio sin considerar las leyes de la ecología, que implican ciclos ecológicos y cadenas tróficas[1]. Si se destruyen estos ciclos y se mata a los seres que componen la cadena trófica, no podrá haber vida en la tierra. Al destruir el mundo actuamos como en la historia del pescador que tenía la posibilidad de pedir varios deseos y pidió demasiados, hasta perderlo todo, así nosotros corremos el riesgo de quedarnos sin nada. Debemos, pues, pensar en cambiar nuestra relación política con el medio ambiente y en revertir la contaminación ahora.

“Se requiere entonces un cambio del estilo de vida, de producción y de consumo”, nos dice el Papa para evitar el calentamiento global. Así es como el patriarca Bartolomé nos llama al arrepentimiento por nuestras acciones que dañan el planeta tierra. Él menciona que un crimen contra la naturaleza es un pecado

contra Dios (LS, 8). Y advierte del peligro de la actitud dominante del ser humano que explota los recursos y consume sin reflexionar sobre ello, de esa manera no solo daña a otras especies y a su entorno, sino también se daña a sí mismo.

Lo más terrible de la no conciencia ambiental para el Papa Francisco es el impacto que los desastres ambientales tienen en los más pobres. La mala gestión de recursos muestra la inequidad social imperante en el actual modelo económico. Es una situación injusta frente a la cual son los mismos ciudadanos que deben promover y exigir el cambio.

Finalmente, necesitamos una reflexión sobre nuestros bienes comunes y comprender al clima como uno de ellos. Es cuestionable cómo las sociedades actuales, en su mayoría, están orientadas a no apreciarlos ni conservarlos, en cambio, consideran que se los puede usar hasta destruirlos. ¿Es entonces una solución convertir todos los bienes comunes en propiedades privadas, con un valor monetario? Sólo de esta manera podrán conservarse, se dice, lo demás son utopías. Sin embargo, bajo aquel razonamiento, eludimos la gran responsabilidad que ello implica. Así como no podemos permanecer indiferentes frente a las muertes por falta de alimento, así también debemos considerar que es el agua uno de los bienes comunes que será de vital importancia para la preservación de la vida; es necesario para ello, garantizar las formas de que todos puedan acceder a este recurso. No menos importante es el prever los espacios de vida dignos, libres de basura y con acceso al agua potable.

Asimismo, la encíclica nos advierte de la migración ambiental debida al cambio climático; y nos llama en tal sentido a un necesario cambio radical, a un compromiso que evite estas catástrofes y, finalmente, a no quedarnos de brazos cruzados.

La vida que nos toca vivir a cada uno de nosotros, y la responsabilidad e impacto de nuestro paso en la tierra, son temas que el Papa resalta. No se trata solo del desarrollo sostenible para las futuras generaciones, estamos también hablando del hoy y del ahora, de nuestro paso por la tierra y nuestra responsabilidad en el presente frente a los que tienen menos posibilidades.

[1] Cadenas alimentarias.



---

**Ana Sabogal Dunin Borkowski**

Docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Sección Geografía.

**Alicia Alegría Sabogal**

Estudiante de Filosofía de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

---

# La Descentralización: un proceso en crisis



A 13 años de iniciada la reforma, existe la sensación de que ella no está cumpliendo la promesa de caminar a un Estado que sirva mejor a la población en todo el país. La descentralización se benefició hasta el 2012 de la estabilización macroeconómica y de la estabilidad democrática, del crecimiento económico y la abundancia de

recursos fiscales que permitieron la transferencia sostenida a los gobiernos subnacionales, así como la conformación y el aprendizaje lento de una desordenada estructura administrativa descentralizada, capaz de gestionar con alguna autonomía los recursos públicos[1]. A partir de ese momento, se hizo más evidente, como lo señala un texto reciente[2], que olvidamos que la descentralización no supuso una reforma y modernización del Estado y los sistemas de gestión pública, que la determinan en sus alcances y límites. Recordemos que la reforma tuvo, desde su nacimiento, distintas fallas de origen, propias del conjunto del Estado peruano.

Sobre la base endeble de los departamentos preexistentes, los gobiernos

regionales (GR) se organizaron como un híbrido que yuxtapone tres diseños organizacionales -la estructura central de la administración regional precedente (los Consejos Transitorios de Administración Regional), la organización derivada de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y las direcciones regionales desconcentradas sectoriales que les fueron adscritas- no obstante estar establecida su autonomía para organizarse; este desorden impacta negativamente en la eficiencia de la gestión regional y el funcionamiento de sus gobiernos, que desde su nacimiento estuvieron atrapados en la normativa nacional. A ello se añaden las limitaciones derivadas de los sistemas administrativos nacionales, que regulan la administración pública con un enfoque restrictivo y controlista que impide la diversidad y limita la autonomía económica y administrativa de las regiones[3] y refuerza el papel del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que lidera 6 de los 11 sistemas nacionales (abastecimiento, presupuesto, tesorería, contabilidad, inversión pública y endeudamiento), bajo su preocupación central de controlar el gasto.

Para asegurar que la descentralización sea ordenada y progresiva, se estableció un sistema de acreditación que implicaba la construcción previa de capacidades para el ejercicio de las competencias a transferir a los gobiernos subnacionales, el que no funcionó nunca. La construcción de capacidades careció de una estrategia y no fue abordada sistemáticamente, por lo que se dejó de lado la verificación de las capacidades institucionales requeridas para las nuevas funciones de los gobiernos descentralizados. La transferencia, que fue muy lenta hasta el 2007, se aceleró ese año. La Secretaría de Descentralización habla de la transferencia administrativa del 92.4% de funciones a los gobiernos regionales, sobre un total de 185 previstas, en un proceso con un carácter administrativo y burocrático, de simple cumplimiento de formas y plazos, sin un enfoque de gestión, ni las herramientas necesarias para que los GR y locales manejen los servicios públicos que resultan de las funciones transferidas; el proceso no estuvo acompañado de los recursos humanos y financieros para el cumplimiento de las nuevas funciones, no existiendo a la fecha una idea cabal de sus costos. A ello se sumaron las debilidades generales del personal del Estado peruano. Las autoridades regionales carecen de los poderes y los recursos mínimos para mejorar el capital humano del que disponen, salvo a través de la designación de personal de confianza o contratos de locación de servicios para el desempeño de tareas permanentes.

El sistema de presupuesto público, por su parte, no se basa en criterios elementales de equidad y es inercial e “histórico” desde la década del noventa, correspondiendo a un ciclo de escasez de recursos y control del gasto; en otras palabras, ineficiente para responder al ciclo de crecimiento que hemos vivido en base a los precios internacionales de los commodities. El gobierno nacional mantiene un control casi absoluto de la recaudación de los ingresos públicos (más de 90% del total), mientras que la capacidad institucional y normativa de los gobiernos descentralizados para obtener recursos, se encuentra claramente limitada. La asignación de competencias y la transferencia de funciones que se ha producido, no tiene relación con las reglas de asignación de los recursos públicos ni con las capacidades necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos para acceder a ellos[4]. Los GR y GL, especialmente los primeros, son históricamente dependientes de la transferencia de recursos que decide el MEF, dependencia que se agrava porque la capacidad de contar con recursos para la inversión depende de la discrecionalidad del sector, que selecciona a aquellos que se adecuan mejor a sus prioridades. Entre la fase de programación presupuestaria, a cargo del gobierno nacional (donde está el diseño de la política y su estrategia) y la etapa de formulación, radica el poder del Ministerio, que convierte a los gobiernos descentralizados en permanentes “tramitadores” de obras. Si bien el gasto público total entre el 2008 y el 2014, casi se duplicó en términos relativos, en relación con la producción bruta interna anual, prácticamente no se observa incremento. En sentido estricto, son las condiciones de la economía peruana las que explican el crecimiento absoluto del gasto público, antes que reglas fiscales orientadas a ese fin.

Presupuesto Institucional de Apertura  
(miles de millones de soles)

NIVEL	2008	% del total	2015	% del total	2008-2015 (var. %)
Gobierno Nacional	48.2	68.1	95.4	73.1	97.7
Gobiernos Regionales	11.7	16.5	19.4	14.8	65.8
Gobiernos Locales	10.9	15.4	15.8	12.1	45.0
Total	70.8	100.0	130.6	100.0	67.9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Los sectores, por su lado, han sufrido limitaciones similares en materia de autonomía presupuestal y recursos humanos, aunque con la ventaja de ser parte

del gobierno nacional y funcionar en el mayor mercado de recursos humanos en el país. No obstante, al integrar una organización fuertemente sectorializada, resulta muy débil la articulación intersectorial. A todo ello, hay que añadir que la descentralización se ha dado en un Estado con una historia secular de corrupción y en medio de un sistema político sin partidos sólidos, capaces de controlar a sus representantes en el gobierno. El proceso, desde su inicio, ha sufrido los efectos de un sistema representativo extremadamente débil y fuertemente territorializado alrededor de liderazgos individuales y de organizaciones regionales mayoritariamente pragmáticas y volátiles.

Es claro que la descentralización se mantiene atrapada por cuatro nudos: (i) su desvinculación de la postergada reforma y modernización del Estado; (ii) su carácter fuertemente político y administrativo, que limita su integralidad; (iii) la persistencia de una organización territorial basada en los antiguos departamentos; (iv) la incapacidad de transformar los mecanismos participativos en instrumentos de democratización de la gestión pública regional y local. Así no debe sorprendernos el que Lima concentre el 52.3% del PBI nacional y que el PBI per cápita por departamento muestre un enorme desequilibrio entre aquellos, oscilando entre los 14,537 soles de Moquegua y los 1,945 de Apurímac.

Se trata, entonces, de una reforma sin conducción política, encargada a una Secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros que fue incapaz de ejecutar su exiguo presupuesto anual el 2014 (cerca de los seis millones de soles). Convertida desde años atrás en terreno de disputa entre el nivel nacional y los niveles subnacionales; su continuidad se explica por las presiones de las asociaciones de gobiernos descentralizados (ANGR[5], AMPE[6] y REMURPE[7]) antes que por la voluntad política del gobierno nacional. Agotado el ciclo de crecimiento que la cobijó, la reforma tiene que ser rediscutida en el contexto de las elecciones nacionales que se avecinan, en medio de un significativo proceso de recentralización de la inversión pública y de distintas funciones y competencias que ya habían sido transferidas, así como de aquella imagen de corrupción generalizada en los gobiernos descentralizados, interesadamente creada el 2014 desde el gobierno nacional, como si aquella no fuera una marca que atraviesa al conjunto del Estado peruano y que está también erosionando nuestra sociedad, así como la supuesta ineficacia de aquellos.

En ese debate será indispensable contemplar también los logros de la descentralización, que no son pocos. En un país que atraviesa una crisis de

institucionalidad profunda y cambios radicales como consecuencia del ciclo de crecimiento que está concluyendo, con un Estado débil y una apuesta ciega por un modelo primario exportador y por el rol de la gran inversión privada, es innegable que los gobiernos descentralizados y la propia reforma fueron un factor clave de gobernabilidad y, más profundamente, de posibilidad democrática, contribuyendo -entre otras cosas- al crecimiento de la infraestructura, la disminución de la pobreza rural y la mejora en la inversión en los territorios.

[1] GONZALES DE OLARTE, Efraín: Descentralización, divergencia y desarrollo regional en el Perú del 2010, en PUCP (editor): Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015. PUCP, Lima, 2010.

[2] Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Los gobiernos regionales al inicio de su segunda década. 46 experiencias de éxito de la gestión pública regional. ANGR, Lima, 2015.

[3] MOLINA, Raúl: Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales. Estudio de casos, Congreso de la República, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización del Estado y USAID/Perú ProDescentralización, Lima, 2010.

[4] Al respecto, ver ARAGÓN, Jorge y Edgardo CRUZADO: La construcción de la descentralización fiscal en el Perú, en Bruno Revesz (editor): Miradas cruzadas: políticas públicas y desarrollo regional en el Perú, CIPCA-IEP editores, Lima, 2013; pp.105-132.

[5] Asamblea Nacional de Gobiernos Nacionales.

[6] Asociación de Municipalidades del Perú.

[7] Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú.

---

## **Eduardo Ballón E.**

Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana e Investigador Principal de DESCO.