

CUADERNO DE INVESTIGACIÓN  
N°6

---

LA FORMACIÓN DEL  
ESTADO VERDE:  
REDES, LEGADOS Y  
CONTINGENCIA EN LA  
POLÍTICA FORESTAL

---

JOSÉ CARLOS ORIHUELA

*La formación del Estado verde: redes, legados y contingencia en la política forestal*

Cuaderno de Investigación N° 6

© José Carlos Orihuela.

© Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2018

Pontificia Universidad Católica del Perú,

Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú.

Teléfono: (51-1) 626-2000 anexos 2709

escueladegobierno@pucp.edu.pe

Diagramación: Anatomía Red

Primera edición: Mayo del 2018

Prohibida la reproducción de este documento por cualquier medio, total o parcial,  
sin el permiso de los editores

ORIHUELA, José Carlos. 2018. *La formación del Estado verde: redes, legados y contingencia en la política forestal*. En: Cuaderno de Investigación N°6. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

# La formación del Estado verde: redes, legados y contingencia en la política forestal<sup>1 2</sup>

José Carlos Orihuela<sup>3</sup>

## Resumen

El Estado Verde es resultado del emprendimiento burocrático de laboriosos y apasionados profesionales enraizados en redes epistémicas y el contexto institucional en el que operan. Este artículo propone una teoría marco que integra perspectivas y conceptos de los nuevos institucionalismos de las ciencias sociales para leer el proceso histórico de formación de instituciones estatales para la conservación de la biodiversidad y la gestión de bosques. La red epistémica de ingenieros forestales de la Universidad Nacional Agraria La Molina, por un lado, y el rol de legados institucionales y la contingencia histórica, por otro, son resaltadas para el análisis del proceso peruano. Campos de investigación que se desprenden de la exposición son la formación de capacidad infraestructural del Estado en los bosques y áreas naturales protegidas, así como la economía política de la naturaleza y los recursos naturales en el Perú.

**Palabras clave:** cambio institucional; redes epistémicas; legados; contingencia; poder infraestructural

---

1 Esta investigación fue ganadora del Fondo Concursable de Investigación 2016 financiado por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

2 El autor agradece la excelente asistencia y comentarios de Arturo Mendieta, con quien desarrollo investigación complementaria sobre la economía política de áreas naturales protegidas en Madre de Dios, Stéphanie Rousseau y comentaristas anónimos de la Escuela de Gobierno de la PUCP.

3 José Carlos Orihuela es profesor asociado del Departamento de Economía de la PUCP. Correo: [orihuela.jc@pucp.pe](mailto:orihuela.jc@pucp.pe)

## Índice

Introducción	4
1. La formación del Estado verde en el Perú: una teoría marco	5
2. Los forestales de la UNALM como red epistémica formadora de Estado	9
3. Legados institucionales y contingencia histórica en la formación estatal verde	14
4. Conclusiones y futuros pasos de investigación	22
Referencias	23

## Introducción

Este ensayo es un análisis histórico institucionalista de la formación del Estado para la conservación y gestión de los bosques en el Perú. En él integro dos preocupaciones académicas: por un lado, entender mejor qué son y cómo cambian las instituciones y, por otro, aportar a los estudios ambientales y del desarrollo sobre la gobernanza de bosques y ecosistemas nacionales. El todavía reducido interés de las ciencias sociales peruanas por los bosques tiene correspondencia con el todavía reducido, si bien notoriamente creciente, interés público. Las 74 millones de hectáreas de bosque representan 60% del territorio nacional, 70 millones de los cuales componen bosque amazónico (MINAM 2014). A su turno, los emprendedores institucionales promotores de un “manejo racional” de los bosques que presentaré al lector tuvieron que enfrentar el desinterés, cuando no la burla, de colegas, burócratas, autoridades y la sociedad política en su conjunto.

En interacción con la dimensión de los intereses económicos, el universo compuesto por ideas y discursos es central para entender el proceso de construcción estatal. Las ideas evolucionan. La idea de lo que es “el bosque”, por ejemplo. Este artículo discute el surgimiento del bosque como una preocupación estatal. Originalmente, “bosque” reemplazó a “tierras del oriente” en el organigrama de un recién nacido Ministerio de Agricultura, hacia mediados de la década de 1940. El concepto “medio ambiente” aparecerá todavía después, siguiendo la evolución del pensamiento y discurso técnico-científico internacional. Antes de que se difundieran los conceptos del “medio ambiente” y los “ecosistemas”, el bosque era, a lo sumo, un “recurso natural” o, más propiamente, un obstáculo para el desarrollo, un monte a transformar en tierra y recursos naturales. Con lo que hoy llamamos Amazonía pasa algo parecido. En la escuela, mi generación aprendió a llamarla Selva. Pero para la generación de mi abuelo era la Montaña, el nombre colonial (traído por los españoles, junto a Sierra) que sobrevivió en uso público hasta la primera mitad del siglo veinte. Por supuesto, una cosa es el surgimiento de una idea y otra su difusión y su uso dominante, por el poder político-económico y el Estado en particular. En el siglo dieciocho, el geógrafo y científico de la naturaleza Alexander von Humboldt entendió mejor que ninguno que en la Tierra todo está interconectado. Como las lluvias y las sequías entre los meses de enero y marzo asociadas a los cambios en la temperatura del mar peruano. Pero los hacedores de la historia mundial hasta hace poco solo prestaban atención a otros intereses y discursos, de forma que era moneda común creer que la tala indiscriminada de bosques, o cualquier actividad extractiva desregulada, no acarrearía otra consecuencia que el progreso, privado y público.

El mundo de las ideas y los discursos estatales tiene que ser entendido como economía política y en su dimensión histórica. Las ideas sobre virtud pública conviven y se co-construyen con los intereses privados (Hirschman 1977). Diríamos que las ideas tienen autonomía relativa. Luego, para entender como apasionadas ideas se convierten en mantra para la acción estatal, requerimos del análisis histórico. Hay coyunturas específicas, procesos y eventos contingentes, que condicionan el surgimiento, difusión y traducción de ideas sobre y modelos para la acción estatal. En el caso del Estado Verde, las estructuras estatales construidas para el cuidado de bosques y ecosistemas, las olas internacionales de difusión de paradigmas de acción estatal estuvieron fuertemente influenciadas por la Era Progresista de los EEUU (1890s-1920s), la politización del medio ambiente post-Segunda Guerra Mundial (1960s-1970s) y el tránsito de la Comisión Brundtland—difusora del concepto del desarrollo sostenible—a la Cumbre de la Tierra en Rio de Janeiro (1980s-1990s). Post-Cumbre de la Tierra, el cambio climático se volvió el tema de conversación de la sociedad mundial, promovido por hombres y muje-

res de ciencia, y por políticos y economistas sensibilizados por los hallazgos de aquellos—aunque el nuevo Presidente de los Estados Unidos Donald Trump encarna hoy la idea de que el conocimiento científico debe estar subordinado al interés económico-político dominante (Hays 1959, McCormick, J. 1989, McNeill 2001).

La formación del Estado Verde en el Perú no puede entenderse sin el contexto internacional y doméstico que lo condiciona, el legado institucional sobre el que se construye, y el liderazgo transformador de sus actores principales. En lo que sigue del artículo explicaré en detalle esta afirmación. La Sección 1 presenta la teoría marco utilizada para el análisis del caso. La parte empírica se basa fundamentalmente en la notable *Crónica Forestal* de Marc Dourojeanni y colaboradores de la Universidad Nacional Agraria La Molina,<sup>4</sup> la única fuente secundaria comprensiva disponible sobre la historia de la política forestal. La Sección 2 analiza la red epistémica detrás del proceso de nacimiento y evolución institucional forestal. La Sección 3 discute el rol de legados institucionales y contingencias históricas. La Sección 4 presenta las conclusiones y esboza futuros pasos de investigación sobre la formación del Estado Verde y la economía política del medio ambiente y los recursos naturales.

## 1. La formación del Estado verde en el Perú: una teoría marco<sup>5</sup>

Por Estado Verde definimos al Estado que se forma históricamente a fin de atender los objetivos ampliamente entendidos del manejo racional de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental. Ampliamente entendidos porque detrás de estos dos objetivos hay diversos y a veces divergentes conceptos e ideas fuerza, conceptos e ideas fuerza que, a su vez, han evolucionado en el tiempo y competido con otros objetivos de acción estatal. Es decir, trazamos una definición más bien práctica y flexible. La preferimos a la definición teórica y claramente acotada de un tipo ideal de Estado. Entre otras razones, esta elección analítica se debe a que no plantearé que el aparato estatal en su conjunto haya asumido un alma ambientalista. No suele ser la práctica en las ciencias sociales. Por ejemplo, en su influyente *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Peter Evans (1995) llama “Estado desarrollista” a un tipo ideal de Estado, cuando el Estado en su conjunto adquiere un ánimo desarrollista resultante de la “autonomía enraizada”. En cambio, por formación de Estado Verde me referiré en este artículo a la construcción de estructuras estatales conservacionistas y ambientalistas, más allá de que el Estado en su conjunto asuma con vigor o no un espíritu ambientalista.

Los objetivos del cuidado del medio ambiente conviven, se fusionan, influyen y son influenciados por otros grandes objetivos de la acción estatal. En particular, la idea del uso racional y/o cuidado de los bosques y el medio ambiente ha convivido con principios de política mucho más poderosos, como la idea de que Estado debía “fomentar la industria nacional”—en la era del Estado interventor o desarrollista—o la idea de que el Estado debe “dejar hacer, dejar pasar”—en la era del Estado neoliberal. Más aún, las nociones de qué constituyen bosques, medio ambiente, industria nacional y mercado, y

---

4 Contribuyeron a la *Crónica Forestal*: Jorge Malleux, Flavio Bazán, Luis Cueto, Humberto Tasaico, Pedro Vásquez, Simón Morales, Carlos Reynel, Axel Dourojeanni, Carlos Llerena, José Ángel Vargas, Óscar Pérez, Pablo Sánchez, Luis Chuquichaico, Ana María Sibille y Luis Ríos.

5 Esta sección se basa en Orihuela (2014) y (2017a), que presentan una revisión más detallada de los nuevos institucionalismos de las ciencias sociales.

cómo aproximarse desde el Estado a cada uno de ellos, no son universales ni estáticas, sino más bien diversas y cambiantes a lo largo del tiempo. Entender qué es lo que cree una sociedad determinada sobre lo que puede y debe hacer el Estado respecto a cualquier de estos ámbitos de la vida social demanda comprender la economía política como proceso histórico.

Este es un ensayo sobre cómo cambian las instituciones del Estado; pero es importante hacer aquí más precisiones. Por instituciones existe un entendimiento en el mundo de la política pública distinto al de los discursos dominantes en las ciencias sociales. Cuando se escucha decir que “las instituciones importan” en el foro público, el argumento suele significar que “las reglas de juego importan” y/o que “el Estado importa”. En la definición canónica de Douglass North (1990), en contraste, las instituciones sólo son las reglas de juego (formales e informales); las organizaciones no son instituciones, sino “jugadores”. Mi argumento de que “las instituciones importan” va en el sentido de que el régimen institucional—que incluye tanto a la regla de juego como a la organización—es trascendental para la política y la economía en tanto que el régimen institucional en su conjunto restringe y empodera la acción de los agentes de la economía política. En corto, en este artículo divergiremos del canon de la nueva economía institucional para referirnos por instituciones al régimen institucional compuesto por el conjunto de regulaciones formales, hábitos, sistemas de creencias y organizaciones que encarnan ideas socialmente enraizadas. Esta perspectiva está más en línea con la economía institucional de Greif (2006) y nociones del viejo institucionalismo económico, desde Thorstein Veblen hasta Karl Polanyi.

El foco del análisis, entonces, son los regímenes institucionales que van constituyéndose en y por vía del Estado. No hay nada “natural” en el Estado y sus funciones. El Estado es tan construcción social como cualquier otro producto de la acción de los seres humanos. Por Estado Verde, entonces, conceptualizo a las regulaciones formales, hábitos de comportamiento estatal, sistemas de paradigmas de política pública y organizaciones estatales que van evolucionando para organizar “el manejo racional de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente”. El Estado Verde es un concepto abstracto: no significa que, en el mundo, los hacedores de Estado que hacia el siglo 19 fomentaban la creación de “parques naturales” y los que a fines del siglo 20 promovían la gestión participativa de la conservación y/o el principio del desarrollo sostenible hayan sido parte del mismo proyecto estatista, “verde”. Sin embargo, no se puede entender a los segundos sin considerar a los primeros y los legados de ideas, regulaciones, organización estatal y hábitos de intercambio entre Estado y sociedad originalmente contruidos por aquellos. Aun cuando en el caso peruano, como veremos, no hubo una ola significativa de política forestal preservacionista/conservacionista contemporánea al Yellowstone National Park (establecido en 1872), el que el mundo desarrollara una institucionalidad forestal en el siglo diecinueve importó para la imaginación pública que guiaría la construcción de posteriores capas de gobernanza forestal. Así, la literatura estudiando el Estado Verde en economías avanzadas habla de “capas de Estado Verde” o *green state layers* (Klyza y Sousa 2008).

Entonces, ¿por qué se forma el Estado Verde, y cómo es que este cambia? ¿De dónde salen sus “campeones de política pública” y qué hace que tengan éxito en avanzar sus agendas de transformación institucional pro-conservación y medio ambiente? Pensando al Estado como un régimen institucional, la integración crítica de los nuevos institucionalismos de las ciencias sociales permite postular una teoría marco con la cual estudiar el cambio institucional del Estado Verde. Por “teoría marco” sigo a Rueschemeyer (2009), en pensar la teoría como un conjunto abierto de postulados analíticos para conversar con la realidad empírica, en lugar de un sistema cerrado de hipótesis a testear. La

teoría marco que utilizo plantea una perspectiva de cambio institucional desde los agentes de cambio, pero teniendo bien presente a las estructuras sociales que condicionan esta agencia individual transformadora. Resumiendo, para entender el cambio institucional en el Estado hay que reconstruir la agencia de las y los emprendedores institucionales, agentes de cambio que no actúan en el vacío. La estructura social condiciona al emprendedor o la emprendedora institucional.

Dos grandes dimensiones institucionales sitúan al emprendimiento estatal. Primero, la red epistémica a la que pertenece él o la agente de cambio. Así, dada la misma estructura de oportunidades para la acción estatal, es esperable que una economista ambiental y un biólogo conservacionista arquetípicos propongan distintas reformas institucionales para lograr un mismo objetivo de política, como evitar la deforestación. Más aún, ciencias y profesiones que forman el sistema de conocimiento de los expertos los llevan a privilegiar ciertos objetivos de política sobre otros: la eficiencia económica, la diversidad biológica y la participación política no tienen la misma valoración entre profesionales de diversas disciplinas. Ingenieros agrícolas, ingenieros forestales, biólogos, economistas y antropólogos pertenecen a distintas comunidades epistémicas, nacionales y transnacionales, alimentándose de valores normativos y diversos tipos de conocimiento científico, no siempre compatibles o convergentes. La red epistémica es clave para entender la difusión de paradigmas de acción estatal, que incluyen no sólo el qué se debe hacer desde el Estado, sino también el cómo. Con ello, conceptualizamos al Estado como capaz de desarrollar autonomía relativa de, pero inevitablemente enraizado en la sociedad. En particular, enraizado en la sociedad del conocimiento y de los expertos de las profesiones modernas. El nuevo institucionalismo sociológico ha venido estudiando como la “sociedad mundial” construye Estado (DiMaggio y Powell 1983, Meyer et. al. 1997, Scott 2008).

La segunda dimensión que sitúa la agencia del emprendedor institucional es la historia. Una agente de cambio estatal opera sobre un aparato estatal con legados materiales y culturales específicos. El aparato estatal sobre el que se construye cambio y continuidad tiene fortalezas y debilidades, que no son homogéneos ni en los diversos sectores en los que se organiza la acción estatal, ni a lo largo del territorio nacional. Esta última, la dimensión espacial es ciertamente fundamental para nuestro caso de estudio: por ejemplo, los bosques y ecosistemas del sur andino-amazónico están más lejos de los funcionarios de Lima que aquellos de la Selva Central, dado que el peruano es un Estado centralmente organizado con poco “poder infraestructural” fuera de Lima. Poder infraestructural es un concepto clave en nuestro estudio, definido como la capacidad del Estado de hacer cumplir los dictados de la política pública en el territorio (Mann 1993). El poder infraestructural no se crea de un día para otro y se construye sobre el legado institucional del Estado. Pero junto al legado material existe un legado cultural. Para poner un ejemplo de legado material, el Ministerio de Agricultura, establecido en 1943, se edificó sobre estructuras previamente existentes del hasta entonces todopoderoso Ministerio de Fomento y Obras Públicas; asimismo, un ejemplo de legado cultural es que hacia esos años (y quizás hasta hoy por algunos grupos) los indígenas amazónicos eran vistos como “salvajes” por la sociedad política y Estado peruanos. Existe ley y organización formalmente establecida, pero también existe hábito y cultura. En conjunto, la historia de la acción estatal y las relaciones Estado-sociedad *condiciona*—pero no determina—la imaginación del emprendedor institucional. Continuando con el mismo ejemplo, como el Estado excluía o no prestaba atención a los pueblos indígenas amazónicos hacia mediados del siglo veinte, difícilmente habría de construir un Estado Verde en los 60s y 70s planificando con ellos—pero dificultad no es imposibilidad. El nuevo institucionalismo histórico ha venido discutiendo como la evolución institucional es sobre todas las cosas un proceso sujeto a la dependencia del sendero (el *path dependence*) y la contingencia histórica. El concepto de coyuntura

crítica es particularmente útil, momentos históricos que cierran posibilidades de cambio institucional futuro por un periodo determinado (Collier y Collier 1991, Thelen 2003, Pierson 2004).

Ciertamente hay más que redes epistémicas e historia detrás de la formación del Estado. Para entender la construcción del Estado es fundamental la comprensión de los intereses de los actores con poder en la sociedad. Las instituciones cambian porque le interesa a una poderosa coalición de intereses que cambie. Conceptualizar el cambio institucional a partir del comportamiento estratégico racional y egoísta de los agentes transformadores sería una perspectiva típica del institucionalismo de la elección racional, o de buena parte de la nueva economía institucional, siendo que la escuela de la elección racional se ha prestado el aparato analítico básico de la economía neoclásica para pensar la política. La teoría marco aquí propuesta no cuestiona el carácter "racional" de la conducta humana, sino que la problematiza: la racionalidad no es siempre del tipo ultra-egoísta y es no solo imperfecta, sino también socialmente construida o enraizada en la historia y en la red de conocimiento que sitúan a los agentes. Los intereses (privados y públicos) y las acciones imaginadas como posibles para avanzarlos son todos sujetos a construcción social. El mundo de los intereses es mediado y reconstruido por el mundo de las ideas, y viceversa. O, en otras palabras, la cultura condiciona la evolución de la economía, al tiempo que la economía condiciona la evolución de la cultura. Entonces, las instituciones como construcción cultural importan sobre todas las cosas porque terminan dando forma a la racionalidad humana (Orihuela 2017a).

Resumiendo, con esta teoría marco esperaríamos que el Estado Verde peruano tenga elementos universales, pero un carácter altamente idiosincrático. Esperamos encontrar características de la sociedad global porque las ideas de qué es buena política pública, los repertorios de acción estatal y los modelos organizacionales viajan por el mundo, cruzando fronteras políticas, sean nacionales o sub-nacionales, de la mano de las comunidades epistémicas. Perú no inventó la conservación estatal de bosques o la política de manejo forestal sostenible. Al mismo tiempo y sin embargo, esperamos encontrar un carácter altamente idiosincrático en el Estado Verde peruano porque la historia del Estado y las relaciones Estado-sociedad en el Perú sitúan la traducción de paradigmas y modelos internacionales en práctica nacional, regional y local. Jugando con los términos que José Carlos Mariátegui utilizó para proponer un socialismo peruano a inicios del siglo 20, i.e. un socialismo enraizado en la cultura peruana (Rénique 2015), el Estado Verde (o el Estado Neoliberal o cualquier otro proyecto estatal) termina siendo más "creación heroica" que "calco y copia" porque, consciente o inconscientemente, el emprendedor o la emprendedora institucional del Estado Verde en el Perú construye desde la realidad peruana y lo que se imagina de y desde ella. Esta última distinción entre realidad e imaginación no es menor. Así como Mariátegui aspiraba a fundar un socialismo peruano sobre la base del *mito* de una primigenia comunidad indígena colectivista, habrán emprendedores institucionales que buscarán construir Estado en base a mitos sobre qué hace bien y qué puede hacer bien "la empresa privada", "la comunidad indígena" y/o "el Estado". El uso de determinadas mitologías para el desarrollo de proyectos de cambio institucional puede ser deliberado o involuntario.<sup>6</sup>

Pero ¿quiénes son estos emprendedores institucionales detrás de las áreas naturales protegidas? ¿De dónde provienen estos expertos forestales formadores de Estado? El estudio de los agentes del

---

6 Por ejemplo, en Orihuela (2013) encontré que la mitología de "el Estado fracasó" y, la otra cara de la moneda, "es ahora el turno del mercado" fueron importantes para el tipo de privatización y desregulación ambiental minera promovida por pragmáticos ingenieros mineros en el Perú de los 90s

cambio institucional estatal muestra que la división analítica entre Estado y sociedad puede ser forzada o, en todo caso, que los límites que separan Estado de sociedad son borrosos y en permanente re-construcción. Los agentes de cambio estatal transitan entre los ámbitos del Estado y la sociedad a lo largo de sus carreras profesionales, al tiempo que su acción innovadora se enraíza en redes de pares profesionales con múltiples lazos en el Estado y en la sociedad, así como en el Perú y en el mundo. Sin negar la autonomía relativa de cada ámbito, la sociedad construye Estado; y, ciertamente, el Estado construye sociedad, muestra nuestro estudio de caso.

## 2. Los forestales de la UNALM como red epistémica formadora de Estado

¿Cómo pasó la Amazonía peruana de prácticamente no tener áreas protegidas hacia mediados de la década de 1960 a representar más del 20% del territorio amazónico (más de 43,000 km<sup>2</sup>) en la actualidad?<sup>7</sup> ¿Cómo así nació y se consolidó lo que hoy llamamos un “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, adscrito a un “Ministerio del Ambiente”? Como toda historia que se precie de importante, la respuesta es compleja. Un elemento fundamental para entenderla, sin embargo, es la red epistémica de donde salieron los promotores originales del cambio institucional: los ingenieros forestales de la Universidad Nacional Agraria la Molina (UNALM).

Hacia mediados del siglo veinte, no solo no había áreas de conservación, sino que existía poco de una red consolidada de expertos en conservación de bosques (Solano 2005, Dourojeanni 2009). Personajes clave en el nacimiento y consolidación de ambos procesos fue Flavio Bazán, ingeniero agrónomo UNALM, quien ingresó a la nueva Dirección de Colonización y Tierras del Oriente del nuevo Ministerio de Agricultura el año de su fundación (1943), jefe de la División Forestal de la Dirección de Colonización y Bosques (1952-1955), jefe del Programa Cooperativo para el Desarrollo Forestal del Ministerio de Agricultura (1955-1961), primer director del primer Servicio Forestal y de Caza (1961-1968) y primer decano de la Facultad de Ciencias Forestales de la UNALM (Dourojeanni 2009).

La historia de Bazán y la red epistémica de la que fue uno de sus forjadores principales la cuenta Marc Dourojeanni y colaboradores en su *Crónica Forestal*, un libro fundamental que llenó un gran vacío de conocimiento sobre la historia de la política forestal en el Perú y sobre el cual basamos nuestro análisis histórico, siendo en la práctica la única fuente secundaria comprensiva disponible (Dourojeanni 2009). No solo existen poca investigación sobre construcción Estatal ambientalista, sino que la historia ambiental moderna del Perú es también un campo de estudio largamente ignorado.<sup>8</sup> *Crónica Forestal* y la fecunda producción intelectual de Dourojeanni—también actor fundamental de

---

7 Ver <https://raisg.socioambiental.org/>.

8 Existen poca investigación de historia ambiental en el Perú, o eso concluyo de mi familiaridad con las literaturas sobre Chile y Brasil. Los trabajos que he tenido el gusto de conocer son DeWind (1977), Díaz Palacios (1988), Balvín (1995), Seiner (2002), Pulgar Vidal (2006), Dourojeanni (2009), Carey (2010) y Valencia (2016), y.

la historia de la política forestal y el conservacionismo en el Perú—permite adentrarnos al mundo de “forestales” y “parquistas”,<sup>9</sup> y el rol de los mismos en la historia ambiental del país.<sup>10</sup>

Así, quien fuera a ser el primer ministro del ambiente en la historia del Estado peruano, el fallecido Antonio Brack Egg, biólogo y educador, fue un activo agente en la formación del conservacionismo estatal y compañero de ruta de Dourojeanni y los actores centrales de la red UNALM, primero como subdirector de fauna silvestre en la gestión de Dourojeanni, regresando de sus estudios doctorales, y luego desde su activismo civil como educador y comunicador.<sup>11</sup> La lucha por la conservación de la vicuña y la democracia interna dentro de la Asociación Pro Defensa de la Naturaleza, la más importante organización civil en el desarrollo temprano del conservacionismo nacional, marcaron la relación de Dourojeanni y Brack en la década de 1970. Brack desarrollaría décadas después un alto perfil público como difusor de la temática ambiental, incluyendo dos docenas de libros y un popular programa de televisión en el canal del Estado, *La Buena Tierra*, de forma que su nombramiento como primer ministro del nuevo Ministerio del Ambiente el año 2008 fue ampliamente celebrado.

La creación de la Facultad de Ciencias Forestales (FCF) de la UNALM se remonta al inicio de operaciones de la FAO y su Departamento de Montes en el Perú en la década de 1950. Posteriormente, expertos extranjeros de diversas nacionalidades liderados por el profesor John Yakorvski de la Universidad de Syracuse integraron el proyecto FAO/PNUD de Capacitación e Investigación Forestal en el Perú que estableció la FCF y el Instituto de Investigación Forestal (IIF) en la UNALM, parte de una iniciativa promovida en diez países de América Latina y el Caribe. La FCF abrió sus aulas para una primera generación de estudiantes en 1963, con una primera generación de bachilleres forestales egresando en 1965. La investigación realizada en IIF empezó a ser publicada en la Revista Forestal del Perú, en 1967 (Dourojeanni 2009: 134, 208-209, 682-683). El experto belga Paul Victor Pierret llegó en 1963 con el proyecto FAO/PNUD, y ejercería de activo forjador del conservacionismo dentro de la FCF y, por consecuencia, en el Ministerio de Agricultura (op. cit.: 136-138, 143 y 686).

La influencia de la ciencia forestal belga en el Perú se remonta al nacimiento mismo de la UNALM. Originalmente establecida en 1902 como la Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria (ENAV), cuatro belgas fueron parte del proyecto original, tres de los cuales eran tanto ingenieros agrónomos como forestales, provenientes del Institut Agronomique de Gembloux. La ENAV nació como dependencia del Ministerio de Fomento y Obras Públicas (MFOP) y estuvo originalmente ubicada en el entonces fundo Santa Beatriz, trasladando en la década de 1930 al fundo de La Molina (Dourojeanni 2009: 52, 131-132).

---

9 “Forestales” es un nombre ampliamente utilizado en los mundos de la conservación y la gestión de bosques para referirse a la comunidad de profesores, estudiantes y exalumnos de la Facultad de Ciencias Forestales de la UNALM. “Parquistas” es el nombre que Manuel Ríos utilizó en la entrevista que le hicieramos para referirse a la primera generación de funcionarios estatales construyendo áreas naturales protegidas, todos asociados a la UNALM, de la que fue actor central.

10 Además de la *Crónica Forestal*, ver en particular Dourojeanni (1986), (1988), (1990) y (2012).

11 Dado que los estudios de doctorado de Brack Egg fueron en un programa interdisciplinario, no lograría una cátedra en la FCF de la UNALM, por lo que no fue un forestal molinero. Por otro lado, la red UNALM con el tiempo estará también integrada por biólogos conservacionistas, pero el liderazgo de las generaciones de Bazán y Dourojeanni lo tuvieron los forestales.

Un campo de interés para futuras investigaciones es entender el flujo de ideas sobre manejo de bosques y conservación resultante de estos vínculos transnacionales. Una perspectiva de este tipo permitiría problematizar el influyente *Seeing Like a State* de James Scott: los Estados ven lo que sus sociedades le hacen ver. En particular, ven con los ojos de emprendedores institucionales constructores y parte de redes epistémicas de expertos. Ingenieros y profesionales de las ciencias naturales y sociales eventualmente penetran el aparato estatal y logran desarrollar autonomía burocrática para avanzar sus agendas de política pública. Cada ingeniería y ciencia, sin embargo, ofrece anteojos distintos para ver la realidad. Los diversos anteojos disponibles producto del conocimiento científico, más aún, cambian en el tiempo. *Ver como un Estado* es, en gran parte, *ver como una comunidad de expertos*. Pero hay varias comunidades epistémicas habitando el aparato estatal.

Entrando en el siglo 20, en los ojos de esta nueva red de expertos del Estado, los ingenieros agrónomos, las “tierras de montaña” se convertirían en “bosques”, y dejarían de ser responsabilidad de Fomento para pasar a ser tarea de Agricultura. Así, los ingenieros agrónomos fueron los pioneros de la política forestal e incubaron la formación de especialistas forestales en la UNALM. En la década de 1940, en el Estado, parte del MFOP dio lugar al nacimiento del Ministerio de Agricultura (establecido en 1943) y aparece por primera vez el concepto “bosque” en el organigrama del Estado. En 1945, la Dirección de Colonización y Tierras del Oriente (establecido en 1943) de Agricultura se convirtió en la Dirección de Colonización y Bosques. Es decir que el Estado aprendería a ver “bosques” donde antes solo veía “tierras”. En la sociedad, una primera generación de ingenieros agrícolas molineros regresaba de cursar maestrías en ciencias forestales en los EE.UU., la Universidad de Michigan en particular, donde se educaría, entre otros ilustres burócratas, el emprendedor institucional Flavio Bazán. Además de funcionario del Ministerio de Agricultura, Bazán era profesor de la UNALM desde 1960 y promotor de la creación de la FCF como director del proyecto FAO/PNUD (Dourojeanni 2009: 110 y 133-138). Por su parte, Marc Dourojeanni obtendría su grado de bachiller en ciencias forestales con la primera generación de la FCF, luego sería reclutado como profesor por la UNALM (para el dictado de la cátedra de manejo de fauna y parques nacionales, entre otras). Posteriormente Dourojeanni viaja a Bélgica a estudiar un doctorado (precisamente a Gembloux) y termina regresando en la década de 1970 a dirigir la política forestal entre 1973-1979, los años de las reformas institucionales forestales clave (op. cit. 138 y 141).

El lector especializado estará pensando ya en los paralelos y diferencias, tanto en variables significantes como en procesos históricos, existentes entre el nacimiento de la política y la escuela forestal en el Perú, arriba reseñados, y una de las historias de formación de autonomía burocrática estudiadas por Daniel P. Carpenter en su iluminador *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Desde fines del siglo diecinueve en los Estados Unidos, funcionarios líderes de organismos estatales desarrollaron redes de apoyo—círculos políticos, científico-profesionales, económicos y conservacionistas—que mediaron en el apoyo obtenido del presidente Theodore Roosevelt—campeón del conservacionismo norteamericano—y el Congreso para el fortalecimiento institucional de naciescentes organizaciones estatales forestales. El *Forest Reserve Transfer Act* de 1905 fue resultado de un sofisticado juego de construcción de voluntad política, teniendo como actor clave al experto Gifford Pinchot, primer jefe del Servicio Forestal de los Estados Unidos entre 1905 y 1910. Pinchot provenía de una familia acaudalada, cuyos intereses incluían a la industria de la madera y, egresado de la Universidad de Yale, se forma en escuelas forestales líderes de Francia y Alemania. Pinchot convencerá a su millonaria familia a dejar un *endowment* para crear la Yale Forest School (hoy la Yale School of Forestry and Environmental Studies). Desde 1898, Pinchot

dirigía la División Forestal, entonces situada bajo el Ministerio del Interior (Department of Interior) (Pinchot 1947, Hays 1959). La ley de 1905 y el primer servicio forestal que decretara (la División Forestal pasó a ser el Servicio Forestal, el Forest Service que opera desde entonces hasta el día de hoy), subraya Carpenter, no fueron solo logros emblemáticos de lo que los historiadores de los Estados Unidos llaman la Era Progresista y el movimiento conservacionista progresista (1890s-1920s), sino “triumfos de emprendimiento burocrático” (Carpenter 2005: 257).

Como con Pinchot, el éxito de los Bazán y los Dourojeanni radicó en la alta reputación profesional alcanzada y el apoyo de múltiples y diversas redes, aunque en este segundo ámbito el proceso del US Forest Service muestra mucho más consistencia local (expertos y grupos de interés económico domésticos) que el caso peruano (más dependiente de redes de soporte externo: expertos en el punto de partida y financiamiento de fundaciones conservacionistas posteriormente, como discutiré más adelante). Otro punto en común es la influencia de paradigmas de la conservación provenientes de la ciencia y práctica forestal europeas. Así, la responsabilidad de los bosques tenía que pasar a manos de un Ministerio de Agricultura propiamente dicho. En los Estados Unidos, Interior traspasó progresivamente a Agricultura estas funciones desde fines del siglo diecinueve; en el Perú, como se mencionó, el traspaso fue de Fomento a Agricultura, medio siglo después.

La principal diferencia entre los procesos pioneros de emprendimiento institucional forestal de los EEUU (1890s-1920s) y el Perú (1940s-1970s) radicaba en lo lejano que era el “bosque”—y el bosque Amazónico en particular—para las élites políticas y económicas de nuestro país. Más aún, lo lejano que era el bosque incluso para las nuevas élites profesionales que empezaban a poblar el aparato estatal. Así, para Marc Dourojeanni, el principal reto de los forestales ingresando al Estado desde los 1940s fue “vencer la ignorancia del público, de los políticos y hasta la de sus colegas agrónomos del Ministerio de Agricultura sobre los temas ambientales y, en especial, los forestales... La Amazonía era una región desconocida que, en cualquier caso, servía para ser transformada en chacras... Dicho de otro modo, el bosque era considerado un obstáculo al desarrollo” (op. cit.: 184). Más aún, lo mucho o poco de Estado desarrollista que tuvo el Perú privilegiaba los grandes proyectos de irrigación en la costa, por lo que “... el joven sector forestal debió enfrentar continuamente la incomprensión, la burla y el desprecio de sus pares, en especial de las áreas agronómica y pecuaria... formados para trabajar en la Costa desértica, con irrigación, o en la Sierra donde ya casi no había árboles, no podían comprender el sentido o valor de la forestería” (op. cit.: 187).

Tanta era la lejanía de las élites nacionales con el bosque, que Dourojeanni ensaya la hipótesis que el mayor soporte recibido por los emprendedores forestales de gobiernos militares en relación a gobiernos civiles podría deberse a la simpatía resultante de las experiencias de vida de coroneles y generales, que habían recorrido y vivido en áreas de frontera del país. Así, mientras el llamado de Pinchot por la “eficiencia” y el “uso racional del bosque” tendría amplio eco en un presidente que pasó de cazar a regular la caza, Theodore Roosevelt, y empresarios de la madera interesados en la sostenibilidad del recurso, los discursos científicos de nueva acción estatal de Bazán primero y Dourojeanni después encontrarían otro tipo de audiencia en la política y economía peruanas.

Asociado a ello, una particularidad del desarrollo institucional forestal peruano a subrayar es que la historia de política forestal es también parte de la historia del centralismo con debilidad estatal. Específicamente, por debilidad estatal me refiero al “poder infraestructural” presentado en la teoría marco. El Estado peruano ha desarrollado históricamente poca presencia burocrática profesional fuera de

Lima, primero, y de las grandes ciudades del país, después. Así, la predominante FCF de la UNALM no fue sino la tercera facultad de ciencias forestales en ser oficialmente inaugurada en la historia de la universidad *pública* peruana. La primera facultad fue establecida en 1959 por el geógrafo Javier Pulgar Vidal (a su vez, actor central en la historia de la Oficina Nacional de Evaluación de los Recursos Naturales, ver Cuadro 1) en la Universidad Comunal del Centro (UCC), hoy Universidad Nacional del Centro de Perú (UNCP), de la que era rector. La segunda formalmente nació en 1962, en la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP). Pero la falta de recursos públicos hizo que UNALM produjera graduados a la par que la UCC y varios años antes que la UNAP (Dourojeanni 2009: 131). Y ciertamente los recursos para la FCF no provinieron del Estado o la UNALM, sino fundamentalmente de los organismos de Naciones Unidas. Que la FAO privilegiara la UNALM y Lima no es casualidad, sin embargo, sino “dependencia del sendero”. Para crear una red de ingenieros forestales para el país, la mejor educada y privilegiada Lima ofrecía mejores condiciones que cualquier otra localidad del país.<sup>12</sup>

Progresivamente irían incorporándose profesionales de otras disciplinas y otras universidades a la naciente institucionalidad forestal. Esto ocurría particularmente desde la gestión de Dourojeanni en la Dirección General de Flora y Fauna, durante el gobierno militar de los 1970s. Los temas de conservación de fauna habían sido largamente subordinados en una trayectoria institucional que comenzó en la agronomía y la silvicultura. Sin embargo, los paradigmas científicos y de política pública ya venían cambiando en el mundo, con una preocupación pública creciente por la conservación de especies en peligro extinción. El que la vicuña fuese a quedar en el escudo nacional como un recuerdo de lo que alguna vez existió permitió movilizar apoyo político y recursos financieros y humanos. Más aún, el activismo burocrático no se circunscribía a la dación de leyes y el trabajo con la red de forestales sino que, por el contrario, la búsqueda era de movilizar voluntades e incorporar nuevas huestes a la causa del manejo sostenible de los bosques. Así, Dourojeanni y su director adjunto Luis Cueto, con el apoyo del ministro evidentemente, idearon llevar se viaje a todos los directores del Ministerio de Agricultura por una semana a conocer programas forestales en la Selva, luego del cual “muchos de los antiguos “enemigos” o indiferentes pasaron a apoyar seriamente las subdirecciones forestales de sus respectivas zonas” (Dourojeanni 2009: 251)

Los emprendedores de este proceso de cambio institucional estatal no fueron funcionarios de carrera durante toda su vida profesional, al tiempo que desarrollaron sólidos lazos con redes y grupos sociales más allá de la UNALM. Así, al igual que en el caso de Pinchot, la trayectoria profesional de Bazán no se circunscribió al Estado. Habiendo estudiado en la UNALM y Michigan, luego de 25 años de servicio público, Bazán se convertiría en consultor FAO por algo más de una década. Tendría luego un breve retorno al Estado, como jefe del Instituto Nacional Forestal en 1982-1983. Continuaría posteriormente una carrera profesional como director de empresas forestales en Pucallpa y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (Dourojeanni 2009: 209-212). Dourojeanni, por su parte, habiendo estudiado en la UNALM y Bélgica, pasó como hemos visto de la FCF de la UNALM a la DGFF, donde laboró entre 1973 y 1979. Cuando asume la jefatura, recomendado por la delegación FAO en el Perú, Dourojeanni era director científico de la Asociación Pro Defensa de la Naturaleza (PRODNA), una de las primeras ONGs conservacionistas en el país, que presidía el acaudalado,

---

<sup>12</sup> Hay que anotar, sin embargo, que el proyecto FAO tenía otros componentes fuera de Lima, como una Escuela de Peritos Forestales en Iquitos y un bosque experimental, la Unidad Técnica de Capacitación Forestal, en Aucayacu (San Martín). Ver Dourojeanni (2015).

miembro de la élite nacional y *socialité* del conservacionismo internacional Felipe Benavides Barreda e integraron ilustres peruanistas preocupados por la naturaleza, como Javier Pulgar Vidal y Bárbara de D'Achille. Luego de su gestión, Dourojeanni fue fundador y presidente de la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (ProNaturaleza), quizás la más importante ONG en la historia del conservacionismo peruano. Con su prestigio profesional, pasó de ser miembro de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN) a ocupar altos cargos en la Comisión Mundial de Áreas Protegidas (WCPA), miembro de directorios de importantes organizaciones de la sociedad civil mundial conservacionista, incluyendo el World Resources Institute, miembro del consejo asesor de los departamentos forestales de la Universidades de Yale y la Universidad de Duke, y primer jefe de la División Ambiental del Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras varias posiciones (op. cit.: 229-231).

En suma, las trayectorias de estos emprendedores institucionales muestran que el Estado Verde no se forma solo desde el aparato burocrático, sino que el conservacionismo estatal está enraizado en el conservacionismo de la sociedad, la peruana y la mundial. Sin embargo, ¿qué otras redes han existido en la formación del Estado Verde, y como han competido y coexistido con el núcleo forestal UNALM? Existiendo pocas fuentes secundarias fuera de la *Crónica Forestal* en la que basamos nuestro análisis, esta pregunta queda a ser respondida por trabajos futuros. Más allá del recelo de los biólogos y biólogas—la generación fundadora del Estado Verde estaba íntegramente integrada por hombres—de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos integrados a la DGFF durante el gobierno militar, la *Crónica Forestal* ofrece pocas luces respecto a narrativas alternativas y fricciones entre (sub-)comunidades epistémicas. La biología ganaría espacio político con la preocupación por la conservación de la biodiversidad. Al respecto, la corta pero muy significativa gestión al frente del INRENA (1998-2000), la todopoderosa agencia de los recursos naturales establecida en el gobierno de Fujimori, de la bióloga Josefina Takahashi, egresada de la UNALM y con un doctorado en ciencias biológicas de la Universidad de Birmingham, es ampliamente celebrada por la comunidad ambientalista (Dourojeanni 2009: 304-313)

Queda pendiente estudiar mejor la economía política de la experticia. Los forestales molineros no son sino un grupo—y sin duda uno de influencia fundamental—en la construcción del Estado Verde, al que se fueron uniendo biólogos desde los 70s, abogados desde los 80s y economistas desde los 90s. Expertos de universidades distintas de la UNALM y mujeres profesionales alteraron la composición de la red ambientalista nacional. Por ejemplo, la creación de la Reserva Nacional de Tambopata y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene muestra una narrativa distinta a la aquí presentada. En el caso de Tambopata y Bahuaja-Sonene, una red de biólogos cusqueños de la Universidad San Antonio Abad promueve un gran proyecto de conservación—que llamaban el Bosque del Candamo—en el sur andino amazónico, correspondiente al Antisuyo incaico, diríamos que una suerte de *hinterland* cusqueño. En el discurso de ex-miembros de la Asociación para la Conservación de la Selva Sur, ONG de ambientalistas cusqueños, los “patriarcas de Lima” se negaban a escuchar las voces de la periferia conservacionista, reproduciendo el centralismo político-cultural que caracteriza al Perú (Orihuela 2017b).

### 3. Legados institucionales y contingencia histórica en la formación estatal verde

Habiendo presentado la red epistémica, no podremos entender cómo operó para el cambio institucional ambiental sin considerar el proceso histórico. Con el rol de la historia en el cambio institucional

me refiero fundamentalmente a dos dimensiones: el legado y la contingencia. El legado condiciona la imaginación institucional, el qué se puede hacer y el qué no. La contingencia facilita o inhibe el proceso de cambio institucional. Así, las ideas que fluyen en la sociedad mundial son traducidas o reinterpretadas—o inventadas—por emprendedores institucionales, sujeto a una tradición institucional doméstica y a coyunturas históricas específicas. Según nuestra teoría marco, redes e historia sitúan la traducción y reinención de los paradigmas de acción estatal.

Ideas derivadas del conocimiento científico sobre qué debe hacer el “Estado moderno” con los bosques circulaban en América Latina por lo menos desde la segunda mitad del siglo diecinueve. Algunos países latinoamericanos tuvieron desarrollos de institucionalidad forestal temprana paralelos o incluso anteriores al caso norteamericano. Tal fue el caso de Chile, que tuvo una temprana ley forestal en 1872, un primer inspector general de bosques en 1873 y una primera reserva forestal en 1909 (Camus 2006). De la discusión presentada, podemos esbozar algunas hipótesis de por qué nuestro país se demoró medio siglo en contar con un servicio forestal, bosques bajo estatus especiales de conservación o uso racional, y una ley forestal equivalentes: la lejanía geográfica del bosque Amazónico, que lo volvía difícil de colonizar; la lejanía cultural de las élites de Lima respecto del resto del país, siendo que la Costa es una región árida; la ausencia de “capital humano”, nacional o nacionalizado (en Chile, el emprendedor institucional clave fue el migrante alemán Federico Albert); y la preferencia de las élites económicas y políticas por la gran irrigación costera.

Entonces, ¿por qué este Estado con poco poder infraestructural en sus bosques, con marcadamente desigual presencia en el territorio nacional, y subordinado a los intereses rentistas de las fuerzas económicas nacionales habría de empezar a escuchar a una pequeña red de profesionales interesados en plantar y proteger árboles? Porque, además de las ideas y el legado histórico, la contingencia y la agencia reformadora de personalidades específicas importan. Para entender cómo cambian las instituciones hay que leer su evolución en perspectiva histórica, prestando atención a eventos y procesos contingentes a los esfuerzos de emprendimiento institucional.

Años clave en la evolución de la institucionalidad ambiental fueron 1949, 1963 y 1973-1975 (ver Tabla 1). 1949 es el año del establecimiento del primer bosque nacional, el de Tumbes. Como ya se mencionó, para entonces ya había una Escuela de Agronomía, que operaba desde inicios de siglo, y acababa de regresar una generación de ingenieros agrónomos UNALM con estudios de postgrado en escuelas forestales del exterior. Esta red fundadora de profesionales forestales retornaba a sus escritorios en la Dirección de Colonización y Bosques del Ministerio de Agricultura, de la que eran parte desde el nacimiento de la misma. Pero, ¿por qué 1949? La coyuntura era el gobierno militar del General Odría y su ministro de agricultura mostró mayor receptividad a las propuestas de innovación institucional. El emblemático establecimiento de un primer “bosque nacional” no era precisamente un cambio drástico, sino un paso más en un proceso de transformación burocrática gradual, que comenzó con el establecimiento del Ministerio de Agricultura en 1943 y una Dirección de Colonización y Bosques dentro de ella. Lo que se logró en 1949 fue que un jefe de cartera acepte firmar una norma de rango ministerial. Difícilmente aquello “crea” por sí solo un bosque nacional, se trata solo de una designación legal. Pero sin duda la firma de esa resolución tiene el potencial de generar un capital simbólico para avanzar una cruzada nacional por los bosques.

Más difícil, sin embargo, habría sido el establecimiento de ese “bosque de papel” en la Amazonía. En la década de 1940, durante el primer gobierno de Manuel Prado Ugarteche que coincidió con la

Segunda Guerra Mundial, el Estado había vuelto a ponerle la puntería a la promoción del caucho, con financiamiento y asesoría del gobierno de los Estados Unidos, por consideraciones geopolíticas de este último. Para ello el gobierno estableció la Corporación Peruana del Amazonas en 1942. El resurgimiento del caucho, sin embargo, no ocurriría. En todo caso, fue el desarrollista—y no por ello menos oligarca—régimen de Prado Ugarteche el que crea el Ministerio de Agricultura en 1943, el mismo año que establece la Corporación Peruana del Santa, el pináculo del desarrollismo estatal que imaginaba electricidad, irrigación del desierto costero y acero. El Perú se sumaba a la ola desarrollista del Estado interventor en América Latina, promotor de la explotación racional de recursos naturales, la agricultura moderna y la industrialización. Pero la visión dominante de las élites nacionales sobre el bosque—sobre todo el bosque amazónico—era la de la selva inútil—e inhabitada—que requería ser modernizada.

Tabla 1

**Evolución del Estado verde: de fomento y tierras de montaña a bosques y fauna**

1902	Escuela Nacional de Agricultura y Veterinaria (ENAV; pasa a ser ENA, luego UNALM)
1909	Ley de Tierras de Montaña, Ley N°1220
1943	Ministerio de Agricultura y su Dirección de Colonización y Tierras de Oriente
1945	Dirección de Colonización y Bosques (DCB), dentro de Agricultura
1949	Bosque Nacional de Tumbes, primer “bosque nacional”.
1961	Servicio Forestal y de Caza dentro de Agricultura
1962	Oficina Nacional de Evaluación de los Recursos Naturales (ONERN)
1963	Primera ley forestal y creación del Servicio Forestal y de Caza (SFC) como ente autónomo, Decreto Ley N° 14552
1963	Facultad de Ciencias Forestales en la UNALM, formalmente establecida en 1964
1968	Zona Reservada del Manu, primera área natural protegida en la historia de la Amazonía, convertida en parque nacional en 1973.
1969	Dirección General Forestal y de Fauna (DGFF), absorbe SFC
1974	Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Ceja de Selva y Selva, Decreto Ley N° 20653
1975	Suscripción de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, CITES, Decreto Ley N° 21080.
1975	Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Decreto Ley N° 21147.
1978	Nueva Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Ceja de Selva, Decreto Ley N° 22175
1979	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)
1981	Instituto Nacional Forestal y de Fauna (INFOR), cerrado en 1990

Más importante para el desarrollo de la institucionalidad forestal resultó siendo la coyuntura de inicios de la década de 1960. El contexto internacional ya no es marcado por la guerra, sino por la Alianza para el Progreso, el programa del presidente John F. Kennedy (1961-1963) para promover el desarrollo en América Latina. Asimismo, se expandía la nueva institucionalidad de cooperación internacional, con los organismos de Naciones Unidas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, establecida en 1945) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, establecido en 1965). Los Estados Unidos y el sistema de cooperación internacional de la postguerra miraban con buenos ojos la planificación para el desarrollo y Perú llegaba rezagado al giro latinoamericano hacia el Estado interventor, producto del giro hacia el libremercado con el ochenio de Odría (1948-1956) (Thorp y Bertram 1978, Thorp 1998).

1963 no sólo trajo la primera ley forestal y el inicio de operaciones la FCF de la UNALM, sino que en ese año también se estableció el Servicio Forestal y de Caza como un organismo estatal autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura. Nuevamente, ¿por qué 1963 y no diez años antes? Junto a la coyuntura internacional arriba esquematizada, el proceso doméstico trajo la corta junta militar de gobierno del General Nicolás Lindley López (marzo-julio 1963). Las propuestas de los expertos forestales tendrían nuevamente mayor recepción con un gobierno militar. Lindley fue ministro de guerra y vicepresidente del general Ricardo Pérez Godoy (1962-1963), quien en sus menos de doce meses como presidente estableció el Instituto Nacional de Planificación (INP), entidad necesaria para que el Estado peruano pudiese recibir recursos de la Alianza para el Progreso. Pérez Godoy, a su vez, había interrumpido el proceso democrático para impedir el retorno de Odría, finalizado el segundo gobierno de Manuel Prado Ugarteche (1956-1962).

Las políticas de Lindley y Pérez Godoy representaban tanto cambio como continuidad. Cambio porque, efectivamente, sus gobiernos significaron puntos de partida para desarrollos estatales novedosos e importantes, como el SFC y el INP, respectivamente. Pero también continuidad porque Prado Ugarteche, como hemos visto, ya era amigo de un mayor rol para el Estado en la vida nacional. Es al final del segundo gobierno de Prado Ugarteche que se estableció la Oficina de Evaluación de los Recursos Naturales (ONERN). Las ideas de inventariar y manejar eficientemente los recursos naturales, desde el Estado por supuesto, pueden rastrearse a las políticas de la Era Progresista de los Estados Unidos desde fines del siglo diecinueve, y de allí hacia atrás, en la acción estatal europea que estudiaron los emprendedores institucionales norteamericanos y los migrantes alemanes en las Américas. Entonces, crear un ONERN, un Servicio Forestal y de Caza autónomo y fortalecer la formación universitaria en ciencias forestales iniciando la década de 1960 fueron desarrollos institucionales consonantes con el macro-proceso histórico internacional y, a su vez, resultantes de una coyuntura nacional específica.

El siguiente año clave es 1975, que trajo una nueva ley forestal y la figura formal del parque nacional y las categorías básicas que hoy integran lo que llamamos el sistema nacional de áreas naturales protegidas. Pero cada evento emblemático previo y el proceso del que es parte cargan un peso sobre el evento emblemático siguiente. El análisis histórico ya viene demostrando que no se trata solo de la contingencia que abre ventanas para el cambio institucional, sino de los legados con los que se imagina y construye un nuevo proceso de transformación institucional. Así, una SFC autónoma desde 1963 era más viable por la preexistencia de una SFC subordinada desde 1961. La viabilidad de ambas fue condicionada por los desarrollos institucionales por dos décadas en la DCB y el Ministerio de Agricultura. Se trataba básicamente de la misma burocracia de expertos, ya para entonces enca-

bezada por Flavio Bazán, que había logrado sobrevivir el tumultuoso vaivén de la política nacional. Bazán terminaría abandonando el barco en 1969, con el golpe militar y el cierre de la SFC. El gobierno militar de Velasco Alvarado fue entonces originalmente una crisis y luego una gran ventana oportunidad para los forestales. La coyuntura crítica del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1980) trajo un proceso centralizador. En el caso de la política forestal, la autónoma SFC pasó a ser la dependiente DGFF.

Sin embargo, con el ascenso de Marc Dourojeanni como Director General Forestal y de Fauna en 1973-1979—de la misma red UNALM que Bazán—la política forestal ganó mucha autonomía burocrática, más allá de lo formalmente establecido. Así, en 1975-1979, la DGFF en la práctica elegía a los directores regionales del Ministerio de Agricultura en los departamentos de las entonces llamadas Ceja de Selva y Selva (Dourojeanni 2009: 115 y 233). Más aun, el apoyo político fue mayor cuando ejerció de ministro de agricultura el General Enrique Gallegos (1974-1976), “cuzqueño que conoció de cerca las causas de la rebelión de Hugo Blanco en La Convención, a la que debió controlar” (op. cit. 233). El autobautizado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que prometía justicia social como base para el orden y progreso, se convirtió en una gran ventana de oportunidad para el emprendedor institucional Dourojeanni, que lideraría significativos cambios sobre un proceso de formación institucional de ya tres décadas.

Una pausa aquí al análisis del proceso histórico para discutir nuevamente el poder infraestructural del Estado. ¿Qué significaban todos estos desarrollos fuera de las oficinas del Ministerio de Agricultura en Lima, la ciudad capital sin bosques? Hacia 1973, existían tres parques nacionales: Cutervo, Tingo María y Manu; pero “los dos primeros ni siquiera tenían límites definidos” y “ninguno tenía personal de campo” (Dourojeanni 2009: 237). Cuando el hoy renombrado biólogo conservacionista norteamericano John Terborgh visitó por primera vez el Manu, un par de años después del ascenso de Dourojeanni, encontró algunas docenas de guardaparques, no muy educados pero comprometidos con su trabajo (Terborgh 2004: 33). Sin entrar a discutir el capital humano del personal del Manu, la cifra de guardaparques resulta a todas luces ínfima para el 1.7 millones de hectáreas de la por entonces declarada “reserva biósfera más grande del mundo”.

El Manu no nació como una “unidad de conservación de papel”; pero tampoco es propiamente un Leviatán Verde o, en todo caso, habría que calificar esos poderes ejecutivos en el campo. Intuimos que la misma realidad caracteriza al grueso de áreas naturales protegidas. La formación del Estado Verde en los bosques tiene que entenderse dentro de la muy limitada pre-existencia del Estado peruano en la Amazonía y, sobre todo, la presencia de diversos grupos indígenas de los que se conocía poco y que habrían de constituir un vigoroso movimiento social (Varese 2006 y 2017, Chirif y García Hierro 2007). El Estado Verde sería contestado y reinterpretado en el bosque por los crecientemente movilizadas pueblos indígenas amazónicos (Rodríguez 2011, Orihuela 2017b). El proceso de construcción de capacidades estatales, o poder infraestructural, de las áreas naturales protegidas—y su interacción con la política indígena—constituye otro importante campo de estudio para las ciencias sociales y la historia ambiental.

Regresando a la historia de la formación del Estado Verde durante la gestión Dourojeanni, hay que leer el proceso doméstico, marcado por la reforma agraria, junto al escenario internacional. Claramente, el voluntarioso Dourojeanni y su equipo, con el Director General Adjunto Luis Cueto y el Director de Conservación Carlos Ponce en la primera línea de mando, sacaron partido de todas las

oportunidades, las ofrecidas tanto por la política interna como por la externa. La Cumbre de Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano, Estocolmo 1972, que crearía el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), puso el reflector en el “medio ambiente”, un concepto emergente en el discurso y práctica estatal. Luego de Estocolmo 1972, las agencias de cooperación internacional de las principales economías del mundo (USAID, GTZ, y JICA, así como agencias de Bélgica, Canadá y Finlandia, entre otros países) pasarían a auspiciar programas en el Perú (Dourojeanni 2009: 267). El presupuesto de la DGFF sería triplicado (op. cit.: 232).

Sin embargo, plantear que una DGFF con más recursos, la Ley Forestal de 1975 o la Ley de Comunidades Nativas de 1974 son producto de Estocolmo 1972 o el continuo y renovado apoyo de los organismos de Naciones Unidas es absolutamente reduccionista. De la misma forma que lo es atribuir estas reformas institucionales a la revolución velasquista, la reforma agraria o las tomas de tierra en los Andes subtropicales pre-Velasco. Dada la coyuntura económico-política favorable o, para ser más exactos, contribuyendo a construirla, Dourojeanni y su equipo tenían que convencer a la élite a mando del gobierno de realizar estas reformas. Las reformas, asimismo, no fueron inventadas en 1973 o 1975, sino que venían siendo procesadas por más de una década en el trabajo de los expertos FAO y la joven red forestal de la UNALM. En particular, los planes de lo que habría de convertirse en el punto de partida del sistema nacional de áreas protegidas venían siendo trabajados desde la década anterior (Dourojeanni 2009: 254, Orihuela 2017b). La masa crítica y las ideas de cambio ya estaban presentes en los 1960s; hacía falta la oportunidad que brinda la contingencia histórica.

Dos actores de ese proceso han escrito sus memorias. Uno es Marc Dourojeanni; el otro, el antropólogo Stefano Varese, actor clave en la formación de la institucionalidad estatal pro-indígenas amazónicas. Durante el régimen militar, rememora Dourojeanni, las leyes eran preparadas por pequeños grupos de expertos y sometidas a revisión de comités, “de los que el decisivo era el Comité de Asesoramiento de la Presidencia” (Dourojeanni 2009: 227). Dice el autor que la ley de comunidades nativas y la ley forestal fueron preparadas por el mismo grupo: el Coronel Luis Arbulú (más tarde Ministro de Agricultura), Guillermo Figallo (presidente del Tribunal Agrario, institución clave de la reforma agraria), Benjamín Samanez (Director General de Reforma Agraria), Pedro Alibert (asesor del ministro de agricultura e ideólogo de la reforma agraria) y Dourojeanni. Junto a ellos, participarían el antropólogo Stefano Varese en la ley de comunidades y el ingeniero forestal Jorge Malleux en la forestal. Solo estos tres últimos actores conocían la Amazonía o, más propiamente dicho, parte de ella.<sup>13</sup> Las leyes, entonces, fueron posibles por el interés de una masa crítica de actores del gobierno militar y el prestigio profesional y la capacidad de persuasión de los expertos.<sup>14</sup> La expansión petrolera en la Amazonía, y posteriormente los intentos de expandir la agricultura y ganadería extensiva en el retorno a la democracia, haría que conservacionistas e indigenistas cooperen en distintos momentos.

La década de 1980 trajo la crisis propia del desorden político generalizado y, con ello, una nueva coyuntura crítica para el cambio institucional. Fuera del tema forestal, la contaminación, la minera y pesquera en particular, emergían como nuevos temas de interés público. Una red epistémica distinta, de abogados ambientalistas, asesoraba en el Congreso la promulgación de un Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, promovido por congresistas de diversas bancadas, no-limeños en

---

13 Entrevistas con Marc Dourojeanni y Stefano Varese. Ver Varese (2006) y (2017).

14 Por ejemplo, Dourojeanni pasó a ser profesor de la cátedra de Ecología y Defensa Nacional del Centro de Altos Estudios Militares, 1975-1988. Para su biografía, ver Dourojeanni (2009: 229-231).

su mayoría. El Código no vería la luz hasta la asunción del presidente Fujimori, en 1990, pero rápidamente perdería todo poder efectivo por las reformas legales pro-liberalización de 1992. Nuevas ideas económico-políticas habrían de dominar el discurso y práctica estatal. Así como el INP fue cerrado, la ONERN también vio su fin. Emergería el todopoderoso Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) en 1992 y el débil Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) en 1994, el último por la presión internacional frente a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, que tuvo lugar en Río de Janeiro, 1992. La promulgación por el Congreso de una ley ambiental esperó hasta 2005, y la creación de un ministerio del ambiente hasta el 2008, como resume la Tabla 2 (ver Orihuela 2014).

Tabla 2  
Evolución del Estado verde: de la DGFF y el ONERN al SERNANP y el SERFOR

1992	Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), absorbe ONERN, asume funciones normativas de DGFF y concentra recursos forestales, de suelos e hídricos. Decreto Ley 25902
1992	Dirección General de Áreas Naturales Protegidas
1992	Fondo Nacional para las Áreas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE), institución privada sin fines de lucro para promover el financiamiento de la conservación.
1997	Ley del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, crea el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINANPE), Ley N° 26834
2000	Ley Forestal. Crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales (OSINFOR) y el Fondo de Promoción del Desarrollo Forestal (FONDEBOSQUE), Ley N° 27308.
2005	Ley General del Ambiente, Ley N° 28611
2008	Ministerio del Ambiente y Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SERNANP), Decreto Legislativo N° 1013
2011	Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada después de dos años de consulta, debido a los sucesos de Bagua. Establece el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), como parte de Agricultura (en vez del recién creado Ambiente). Ley N° 29763
2014	SERFOR inicia funciones. Retorno al esquema de autonomía burocrática de 1963
2015	Aprobación de reglamentos Ley Forestal y de Fauna Silvestre

ONERN fue cerrado bajo Fujimori, como la SFC bajo Velasco, en primer lugar porque cerrar dependencias para abrir otras es una bien establecida tradición en la historia del Estado peruano, resultante del frecuente cambio de régimen político. Pero también porque bajo Fujimori, una vez que el pensamiento económico neoliberal se volviera dominante en el Ejecutivo tras el autogolpe, cerrar al visto como “viejo Estado intervencionista” para fundar el “nuevo Estado promotor de la inversión privada” se volvió tarea central de la nueva élite política. En ese contexto, y dada la predilección por centralizar el poder que suele caracterizar a los gobiernos autoritarios, apareció el modelo organizacional de una sola institución que centralizara el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente. El proceso lo asesoraba el Banco Interamericano de Desarrollo, que promovía el entonces celebrado modelo en la región. Más allá de lo que diseñaran sus tecnocráticos progenitores, la práctica del INRENA estuvo

ampliamente influenciada por la política clientelar del Ministro de Agricultura Absalón Vásquez, que convirtió el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrológicas y Conservación de Suelos (PRO-NAMACHCS) en una máquina de clientelismo rural, al tiempo que INRENA dejaba en manos de las direcciones regionales agrarias el manejo de las concesiones forestales. Estas últimas fueron un gran festín de corrupción que, en el caso de Madre de Dios, desembocaría años después, con el retorno de la democracia y el inicio del proceso de descentralización, en la quema de las dependencias del Ministerio de Agricultura en Puerto Maldonado. Malo para el de por sí débil poder infraestructural del Estado (Dourojeanni 2009: 301-305).

Pero no todo fue negativo para los bosques bajo el corrupto régimen de Fujimori (1990-2000). El *outsider* era ingeniero agrónomo y profesor de la UNALM, así que promovió el Plan Sierra Verde, animando la reforestación de los Andes—aunque de acuerdo con la *Crónica Forestal*, el clientelismo encarnado por su colega de la UNALM Vásquez obstaculizó la concreción del discurso verde. La caída de Vásquez y el ascenso de Josefina Takahashi a la jefatura INRENA en 1998 trajeron un cambio de timón, si bien tardío. Entre otras medidas celebradas por la comunidad conservacionista, la bióloga Takahashi decretó en tres años un gran número de zonas reservadas que posteriormente se convertirían en áreas naturales protegidas, incluyendo la ampliación de la Santiago-Comainas, Amarakaeri, el Biabo-Cordillera Azul y la vasta Alto Purús. Más aún, en 1997, el Congreso aprobó la Ley del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cimentando los desarrollos de conservación obtenidos desde la década de 1970. También en 1997 serían aprobadas la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, y la Ley de Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Ley N° 26839. El año 2000 traería una nueva ley forestal, ampliamente cuestionada en el campo (Pulgar Vidal 2006).

La vuelta de timón a la democracia trajo un nuevo proceso en que los temas ambientales perdieran peso político para los gobernantes—aun cuando y en parte debido a que emergía el conflicto socio-ambiental minero. Por otro lado, el proceso de descentralización configuraría una nueva realidad institucional, con la transferencia de buena parte de las funciones ambientales del gobierno central al regional. Las concesiones forestales, en particular, son hoy responsabilidad de los gobiernos regionales. Los propulsores de la Ley General del Ambiente tuvieron que batallar mucho para lograr su aprobación, en 2005. Una nueva coyuntura de necesidades de inversión e integración comercial con los Estados Unidos trajo un nuevo proceso de reforma, con el Presidente García anunciando súbitamente la creación de un Ministerio del Ambiente (MINAM) a fines del 2007, que vio la luz con el D.L. 2013 en 2008. Empezaría una larga negociación por determinar las competencias del nuevo ministerio, siendo que bajo el esquema CONAM, decretado una década y media atrás, se había establecido que cada ministerio era la autoridad ambiental de su sector económico (Orihuela 2014). En esta nueva coyuntura, desaparecerá el INRENA, sus funciones repartidas entre entidades adscritas a Ambiente y Agricultura.

Respecto a bosques, la decisión salomónica fue que el SINANPE y la conservación biológica quedarían bajo Ambiente, pero la política forestal fuera del régimen de conservación bajo Agricultura. Una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre vería la luz el 2011. Este proceso estuvo marcado por la activa participación de organizaciones de la sociedad civil y del movimiento indígena amazónico en particular, luego de los inconsultos decretos de urgencia del 2008 sobre promoción privada en los bosques amazónicos y los trágicos sucesos conocidos como el Baguazo del 2009. La Ley Forestal y de Fauna Silvestre estableció el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, o SERFOR, ente rec-

tor del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, o SINAFOR, adscrito al Ministerio de Agricultura. SERFOR iniciaría funciones recién tres años después, signo del todavía frágil poder infraestructural del Estado ya bien entrado el siglo veintiuno. Con el SERFOR, la institucionalidad forestal retorna al esquema del organismo autónomo del Ejecutivo, como con la SFC en los 1960s (ver Cuadro 1 y Cuadro 2).

#### 4. Conclusiones y futuros pasos de investigación

Una red epistémica no crea Estado sin liderazgo de emprendedores institucionales, legados institucionales sobre y con los que innovar acción estatal, y oportunidad política. Evidentemente, estos elementos en su conjunto no constituyen una fórmula. En el caso peruano, el cambiante proceso macro-político nacional ha sido el telón de fondo de un tardío, débil y cambiante proceso de desarrollo de la política forestal promovido originalmente por la red de forestales molineros. Un indicador revelador de la centralidad de la contingencia histórica para el desarrollo de la institucionalidad forestal es que la mayor parte de la institucionalidad formal se creó con decretos ley, durante gobiernos militares o con delegaciones de facultades legislativas al Ejecutivo. Asociado a la debilidad infraestructural estatal, el gran legado sobre el que operan los emprendedores institucionales es la proclividad nacional por el cambio institucional, tanto el cerrar y abrir agencias estatales, como el proclamar y derogar leyes y regulaciones. Con el institucionalismo histórico, diríamos que el Perú vive de “coyuntura crítica” en “coyuntura crítica”, facilitando procesos drásticos de reforma institucional en los que un nuevo léxico de acrónimos reemplaza a un nunca muy viejo régimen institucional. La otra cara de la proclividad por el cambio institucional radical es que la alta volatilidad del proceso político impide el asentamiento de procesos de institucionalidad burocrática de largo plazo. Las reformas suelen pender de un hilo: el apoyo coyuntural de un ministro o un presidente sensibles a las propuestas técnicas—que sean erradas o correctas no es el punto aquí—de los expertos. En el caso de Madre de Dios, por ejemplo, la descentralización política ha traído la elección de gobernadores regionales representantes de o con intereses en economías extractivas, originalmente ligados a la madera, actualmente al oro, lo cual no solo implica el recorte de recursos públicos regionales, sino la obstaculización al activismo burocrático y civil conservacionista.<sup>15</sup>

La evidencia disponible permite decir poco sobre la relación realmente existente entre el desarrollo institucional formal, el de la aprobación de leyes y anuncios de nuevos organismos estatales en El Peruano, y el desarrollo del poder infraestructural estatal específico a lo ancho del territorio nacional. Decretar la existencia de un bosque o área natural protegida, o la descentralización de funciones estatales, puede significar, al final del día, el todo y la nada. En el Perú conocemos que las reglas de juego formales pueden y suelen ser poco más que un “saludo a la bandera”, una señal para calmar aprensiones de la comunidad internacional o la sociedad civil doméstica. Pero con una vida política centrada en el cortoplacismo, la “señal” se queda en eso, en discurso legal.

Tampoco la historia de leyes y otras normas formales nos dice mucho sobre los hábitos y la cultura guiando la práctica de la acción estatal. Menos sobre como la mejor de las reglas de juego y el mejor de modelos organizacionales de acción estatal importados pueden ser eventualmente reinterpretados.

---

15 Entrevistas de campo de Arturo Mendieta, diciembre 2016.

dos por autoridades políticas y agentes económicos para la búsqueda de rentas privadas. La corrupción es característica central de la economía política del desarrollo en el Perú, enseñan la historia larga y la reciente. Adentrarse en estos campos es una seria tarea pendiente para las ciencias sociales y requiere de métodos de investigación distintos a lo aquí utilizados, el uso de métodos etnográficos en particular. Hace falta documentar la (falta de) construcción de capacidades estatales para el manejo de áreas naturales protegidas y la gestión de bosques en los bosques.

Del análisis histórico de nuestro caso de estudio derivamos una importante lección para la nueva economía institucional. Puede haber institución sin regla de juego formal, de existir hábito y/o organización; pero no lo contrario. La existencia de una organización operando es condición necesaria para que una regla de juego formal funcione como institución (“restringiendo y facilitando la acción económica”). Esto es fundamental. La experiencia forestal peruana ilustra ampliamente que mucho más importante de que diga una ley es el desarrollo organizacional del Estado que da vida y significado a la regla de juego formal. En otras palabras, sin autonomía burocrática (Carpenter 2005), que se sostiene tanto en recursos humanos y financieros como en la construcción de legitimidad política, la regla formal no se convierte en institución (Dargent et. al. 2017).

Al respecto, el débil desarrollo del poder infraestructural del Estado Verde fuera de Lima tiene su origen en la debilidad institucional con la que nació: el Servicio Forestal y de Caza rápidamente perdió autonomía burocrática, para pasar a ser una dirección del Ministerio de Agricultura, supeditada a las preferencias del ministro de turno. Hoy en día, y ciertamente bajo otras condiciones para las finanzas públicas, el retorno al esquema de autonomía burocrática con SERNANP y SERFOR permite vislumbrar mejores oportunidades para un desarrollo desconcentrado de capacidades estatales. Pero esto solo en el papel, como subrayamos. Habrá que estudiar qué hacen en el campo los actores con esta nueva estructura de oportunidades. Responder si y cómo las instituciones importan para el desarrollo de los recursos naturales y la conservación biológica demanda mover el foco de estudio de las normas de El Peruano y los escritorios de Lima hacia el Estado realmente existente en los bosques y ecosistemas del Perú.

## Referencias

- Balvín, D. (1995). *Agua, Minería y Contaminación: El Caso Southern Perú*. Ilo: LABOR.
- Camus, P. (2006). *Ambiente, Bosques y Gestión Forestal en Chile, 1541-2005*. Santiago: LOM.
- Carey (2010). *In the Shadow of Melting Glaciers: Climate Change and Andean Societies*. New York City: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195396065.001.0001>
- Carpenter, D. P. (2005). *The Forging of Bureaucratic Autonomy: Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Dargent, E., Orihuela, J.C., Paredes, M. y Ulfe, M., eds., (2017). *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of Peru*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Dourojeanni, M. J. (1986). *Recursos Naturales, Desarrollo y Conservación en el Perú*. Barcelona: Editorial Manfer.

- (1988). *Si el Arbol de la Quina Hablara*. Lima: ProNaturaleza.
- (1990). *Amazonía, ¿Qué Hacer?* Iquitos: CETA.
- (2009). *Crónica Forestal del Perú*. Lima: Editorial San Marcos.
- (2012). *Amazonía Probable y Deseable*. Lima: Editorial Universitaria Inca Garcilaso de la Vega.
- (2015). "Medio Siglo de Forestería Profesional en el Perú". *Xilema* 28: 5-17.
- DeWind, A. (1977). *Peasants Become Miners: The Evolution of Industrial Mining Systems in Peru*. PhD Dissertation, Columbia University.
- Chirif, A. and García Hierro, P. (2007). *Marcando Territorio: Progresos y Limitaciones de la Titulación de Territorios Indígenas en la Amazonía*, Lima, IWGUIA.
- Collier, R. y Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton University Press.
- Díaz Palacios, J. (1988). *S.P.C.C.: Una Compleja Agresión Ambiental en el Sur del País*. Lima: IDMA.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press, New Jersey.
- Greif, A. (2006). *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*. Cambridge University Press, Stanford. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511791307>
- Hays, S. (1959). *Conservation and the Gospel of Efficiency the Progressive Conservation Movement, 1890-1920*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hirschman, A. O. (1977). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton University Press.
- Klyza, C. y Sousa, D. (2008). *American Environmental Policy, 1990-2006: Beyond Gridlock*. Cambridge: MIT Press.
- Mann, M. (1993). *The Sources of Social Power, Vol. 2: The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCormick, J. (1989). *Reclaiming Paradise: The Global Environmental Movement*. Bloomington: Indiana University Press.
- McNeill, J.R. (2001). *Something New Under the Sun: An Environmental History of the Twentieth-Century World*. W. W. Norton & Company.
- MINAM (2014). Informe Nacional del Estado del Ambiente 2012-2013/ Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental. Lima: Ministerio del Ambiente.
- Meyer, J., Frank, D., Horonaka, D., Schofer, E., Tuman. (1997). The structuring of a world environmental regime, 1870-1990. *International Organization* 5, 623-51.

- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orihuela, J. C. (2013). How do 'Mineral-States' Learn? Path-Dependence, Networks and Policy Change in the Development of Economic Institutions. *World Development*, 43, 138-148.
- (2014). Converging Divergence: The Diffusion of the Green State in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 49, 242-265.
- (2017a). Embedded Countermovements: The Forging of Protected Areas and Native Communities for the Peruvian Amazon. Mimeo.
- (2017b). Assembling Tampobata: Environmentality Entrepreneurs and the Political Economy of Nature. Mimeo.
- Pierson, P. (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Pinchot, G. (1947). *Breaking New Ground*. Island Press.
- Pulgar Vidal, M. (2006). Para Hacer Tortillas hay que Romper Huevos: Historia de la Gestión Ambiental en el Perú, 1990-2005. Lima: SPDA.
- Rénique, J.L. (2015). *Incendiar la Pradera: Un Ensayo sobre la Revolución en el Perú*. Lima: La Siniestra.
- Rueschemeyer, D. (2009). *Usable Theory: Analytic Tools for Social and Political Research*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rodríguez, S. (2011). La Naturalización de la Naturaleza: Discursos y políticas de conservación en el Parque Nacional del Manu. Mimeo.
- Scott J. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Seiner, L. (2002). *Estudios de Historia Medioambiental: Perú, Siglos XVI-XX*. Lima: Universidad de Lima.
- Solano, P. (2010). *La Esperanza es Verde: Áreas Naturales Protegidas en el Perú*, Lima, SPDA.
- Terborgh, J. (2004). *Requiem for Nature*. Island Press
- Thelen, K.A. (2003). How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis. In: Mahoney, J., Rueschemeyer, D., (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge University Press, New York. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511803963.007>
- Thorp, R. y Bertram, G. (1978). *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. New York: Columbia University Press.
- Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valencia, A. S. (2016). *Human Rights Trade-offs in Times of Economic Growth: The Long-term Capability Impacts of Extractive-Led Development*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Varese, S. (2006). *Witness to Sovereignty: Essays on the Indian Movement in Latin America*. Copenhagen: IWGIA.
- (2017). "From Repression to Revolution: Velasquismo in Amazonia, 1968-1975." En Aguirre, C. y Drinot P. (eds.) *The Peculiar Revolution: Rethinking the Peruvian Experiment Under Military Rule*. Austin, TX: University of Texas Press.



# PUCP

---

## Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Av. Universitaria 1801, San Miguel - Tercer piso del Pabellón I  
(511) 626-2693

[www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno](http://www.escuela.pucp.edu.pe/gobierno)  
[escueladegobierno@pucp.pe](mailto:escueladegobierno@pucp.pe)