

la promo
educación a-
el sector
es centrales

IICA
3180
1996
MFN-8704

CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

"RODRIGO PEÑA"

IICA - COLOMBIA

Digitized by

Google

||

||



***"Seminario Regional para la Promoción de Sistemas
de Producción Agrícola Sostenibles para el Sector Campesino
en los Andes Centrales"***

∫
MAG - FAO - CIP - IICA - UNEP - CONDESAN

Enero 15 - 18 de 1996.
Quito, Ecuador

**LA INVESTIGACION SOBRE EL MEDIOAMBIENTE
EN EL PERU**

Glave, M.

CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

"RODRIGO PEÑA"

IICA - COLOMBIA

Digitized by Google

INVESTIGACION AMBIENTAL EN EL PERU
Balance y Perspectivas

Consortio de Investigación Económica

Elaborado por

Manuel A. Glave Testino

Lima, julio 1995

114
3780
196
FN-8704

1EN EJECUTIVO

- 1.- Desde las ciencias sociales es sumamente importante analizar la relación entre calidad del ambiente y desarrollo. La preocupación teórica y metodológica desde las ciencias sociales está centrada no sólo en la estabilidad del crecimiento económico en el largo plazo, o sostenibilidad, y las relaciones entre los patrones de producción y consumo con la conservación del stock de capital natural, sino también en las interrelaciones entre pobreza, calidad de vida, y calidad ambiental. Más específicamente aún, desde la economía el problema ambiental está claramente definido por la presencia de bienes y servicios (ambientales) que no tienen un mercado pero que afectan directamente el bienestar de actores económicos sin pasar por el sistema de precios. En este caso la teoría de las externalidades se aplica directamente. Las externalidades surgen precisamente en la medida que acciones de los agentes afectan directamente a terceros por canales distintos que el mercado. Significa que es muy costoso definir y hacer cumplir los derechos de propiedad (exclusivos) sobre los bienes. El desarrollo social y económico significa no sólo crecimiento económico sostenido sino también transformaciones en la calidad de los factores de producción, elevando su productividad y mejorando la calidad de vida (nivel de bienestar) de la sociedad. Desde las ciencias sociales la incorporación de los problemas ambientales es importante en la medida en que ellos afecten la calidad de los factores de producción y, por lo tanto, su productividad total. Es así que los clásicos problemas ambientales tales como la erosión de los suelos, impacto en la salud humana de distintas actividades, contaminación de las aguas, y deforestación son relevantes para el estudio social y económico.
- 2.- Una primera constatación al revisar los trabajos sobre medio ambiente y recursos naturales en el Perú es el predominio de la investigación desde las ciencias naturales. Con la clásica excepción de la investigación etnohistórica y antropológica acerca de la relación entre la organización social y el uso del espacio en los Andes y la Amazonía, la investigación ambiental en el Perú cuenta con una larga tradición de cuantificación de la oferta ambiental a través de inventarios y evaluaciones de recursos naturales. El énfasis de estos trabajos estuvo puesto no solamente en la cuantificación de la oferta ambiental sino también en la identificación de problemas de conservación de especies de flora y fauna. Un buen balance de esta producción se encuentra en la publicación, en 1986, del primer mapa del '*Perfil Ambiental*' del Perú (ONERN, 1986). Ahí se presenta un diagnóstico de la magnitud e importancia socioeconómica de los problemas de deterioro de los recursos naturales renovables y de los asentamientos humanos del país --divididos temáticamente alrededor del suelo, agua, bosques, pastos, fauna silvestre, y recursos hidrobiológicos--, representándolos en un primer mapa del perfil ambiental a nivel nacional. Examina las posibles áreas ambientales críticas que existen en el territorio nacional y que, como tales, están afectando su desarrollo.
- 3.- Una segunda constatación que surge al hacer la revisión de los trabajos de investigación ambiental en el Perú es la existencia de una confusión metodológica

acerca de las preguntas y problemas teóricos asociados con el medio ambiente por un lado, y con el manejo de recursos naturales por otro. Se tiende a partir de una preocupación 'ambiental' general (conservación del ecosistema, manejo de la cuenca, la contaminación) pero predomina la investigación alrededor del manejo de un recurso natural (pesca, bosques, suelos, aguas). Si bien se puede considerar que las prácticas de manejo de recursos naturales traen consecuencias directas sobre los bienes y servicios ambientales, y que, por lo tanto, la división es tenue, es útil recordar que desde la teoría económica existe una clara distinción entre economía ambiental y economía de los recursos naturales.

4.- En diciembre pasado se promulgó la Ley 26410 creando el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM). La creación del CONAM culmina un primer período en la readecuación mental, legal y organizativa en materia ambiental en el país. Se espera que su instalación permita diseñar una política y gestión ambiental de modo más coordinado y eficaz, llevando a la práctica lo dispuesto en el Código del Medio Ambiente (CMA) de 1990 (D.L. 613), así como los convenios internacionales suscritos y ratificados por el país. En los últimos años, especialmente durante 1994, todos los sectores han implementado diversas medidas para definir la normatividad, los estándares técnicos, las disposiciones administrativas, así como la adecuada calificación del personal para el desarrollo de una eficiente gestión ambiental. Sin embargo, queda pendiente la creación de un sistema nacional ambiental, sobre la base del CONAM, que permita una verdadera gestión ambiental.

5.- Uno de los temas principales que se discuten hoy en el Perú en relación a los recursos naturales es el de los derechos de propiedad. Tres cuestiones teóricas que deben ser resueltas en el contexto de apertura comercial, privatización y desarrollo sostenible merecen una mayor atención: en primer lugar la asignación de derechos de propiedad, ya sea a través del sistema de concesiones o a través de la privatización. Se trata de eliminar la condición de recursos de "acceso libre", que es la actual situación de los recursos renovables, tanto en el sector pesquero como en el sector forestal. En segundo lugar está la determinación y distribución de las llamadas "rentas de escasez", que surgen en la medida en que ningún productor incurre en un costo para disponer del recurso natural. Y en tercer lugar se encuentran los mecanismos de cumplimiento de contratos que el propio ordenamiento legal impone ("*built-in enforcement mechanisms*"). Una línea de investigación poco trabajada es la relación entre seguridad de tenencia y eficiencia en el uso de los recursos

6.- Un primer paso para definir una agenda de investigación ambiental es precisar qué se entiende por 'problemas ambientales'. Existe consenso que hablamos de 'problemas ambientales' en la medida que se refiere a toda alteración del ambiente que afecta la salud humana, incide en la productividad de las actividades productivas, y atenta contra la integridad de los ecosistemas. Una segunda tarea para determinar prioridades de investigación es identificar cuáles son las demandas o reivindicaciones ambientales tanto de la opinión pública en general como de los organismos financieros. De acuerdo a los sondeos de opinión realizados en el Perú por Apoyo entre 1991 y 1994 es evidente que las demandas ambientales reveladas están sesgadas hacia los

**Investigación Ambiental en el Perú
Balance y perspectivas**

AGRADECIMIENTOS

LISTA DE ABREVIATURAS

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCION

INVESTIGACION AMBIENTAL DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL PERU

Definición de la problemática a investigar
Quiénes son y dónde están
Gestión pública ambiental en el Perú

ECONOMIA AMBIENTAL Y ECONOMIA DE LOS RECURSOS NATURALES

BALANCE DE LA INVESTIGACION AMBIENTAL

Determinación de la demanda ambiental
Creación de mercados por bienes ambientales
Contabilidad del patrimonio natural
Gestión de la ciudad
Comercio internacional y medio ambiente
Turismo y medio ambiente
Narcotráfico y medio ambiente
Género y medio ambiente

**BALANCE DE LA INVESTIGACION EN ECONOMIA DE LOS RECURSOS
NATURALES**

Recursos renovables: peces y bosques
Recursos no renovables: minería e hidrocarburos
Suelos y agua: erosión, salinización y desertificación
Intensificación de la agricultura andina
Límites y potencialidades de la agroecología
Biodiversidad
Sistemas de producción en bosques tropicales
Acceso y derechos de propiedad
Impacto de las políticas macroeconómicas sobre el manejo de recursos

HACIA LA DEFINICION DE UNA *AGENDA DE INVESTIGACION* EN ECONOMIA AMBIENTAL EN EL PERU

- I** Población y medio ambiente
- II** Salud humana y calidad ambiental
- III** Comercio internacional y medio ambiente
- IV** Saneamiento y ordenamiento territorial
- V** Valoración de la biodiversidad
- VI** Zonificación económica-ecológica
- VII** Hidrocarburos y biodiversidad
- VIII** Indicadores de sostenibilidad
- IX** Pobreza campesina y conservación de recursos
- X** Instrumentos de política ambiental

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

- ANEXO 1** **Personas e instituciones entrevistadas**
- ANEXO 2** **Investigaciones sobre economía de recursos naturales y economía ambiental en ejecución en 1993 (Sondeo CIUP)**
- ANEXO 3** **Problemas ambientales por tipo de ecosistema (propuesta de la Unidad Ambiental de Cuánto S.A.)**

problemas de saneamiento básico antes que hacia los problemas de conservación de la biodiversidad. El propio Banco Mundial en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1992 enfatiza que los países en desarrollo deberían priorizar la búsqueda de soluciones a los problemas de salud y productividad económica derivados de la contaminación del agua, el saneamiento inadecuado, la contaminación del aire y la degradación de los suelos.

7.- Esta preferencia por los problemas *marrones* antes que por los problemas *verdes* que emerge en los últimos años es confirmada por las prioridades ambientales para América Latina y el Caribe que "*Nuestra Propia Agenda*" (BID/PNUD, 90) estableció para ser presentadas en la Cumbre de Río en 1992. Sin embargo, las prioridades que el USAID estableció en 1993 en su estrategia ambiental para América Latina (USAID, 93) mantiene un sesgo hacia los problemas de conservación de biodiversidad (*verdes*). Ahí se establecieron cinco áreas de acción:

- * Conservación de bosques tropicales y otros *habitats* de biodiversidad
- * Prácticas agrícolas sostenibles
- * Manejo y protección de los recursos acuáticos y costeros
- * Promoción del uso y producción de energía 'limpias', y
- * Reducción de la contaminación urbano-industrial

8.- En el Perú hemos encontrado hasta tres experiencias que establecen prioridades de investigación y/o de política ambiental. La primera y más conocida es la presentada en el Informe de la *Comisión Nacional* (1992) para la Cumbre de Río de Janeiro. Si bien es una priorización que no fue elaborada de una manera concensual, los problemas ambientales críticos del país ahí detectados deberían ser motivo de una mayor discusión. Una segunda lista de problemas ambientales críticos es la elaborada por la Unidad Ambiental de Cuánto (ver Anexo 3). Ahí se presentan veintisiete (27) problemas ambientales por tipo de ecosistema, clasificados como naturales, modificados, cultivados o construidos de acuerdo a criterios de densidad poblacional y grado de intervención de los mismos. La utilidad de esta clasificación es que muestra con nitidez que una agenda 'verde' tiene más sentido en ecosistemas poco intervenidos, mientras que una agenda 'marrón' es relevante en ecosistemas construidos. Finalmente una tercera aproximación a una priorización de problemas ambientales en el Perú se encuentra en la *Estrategia Ambiental del USAID para el Perú*. Ahí la preferencia por los problemas típicos de conservación de la biodiversidad que se presentaron en la *Estrategia Regional* se mantiene. Las siete áreas de problemas ambientales de la *Estrategia* son, en ese orden, las siguientes:

- * Prácticas agrícolas no sostenibles
- * Deforestación
- * Amenaza de pérdida de biodiversidad
- * Destrucción ambiental ocasionada por el sector industrial
- * El ambiente urbano
- * Inadecuado marco normativo (y de políticas) legal y regulatorio
- * Degradación de recursos acuáticos y costeros

9.- De estas listas de problemas ambientales críticos en el Perú, junto con los resultados de la revisión de la investigación ambiental hecha en el Perú, se pueden identificar los que creemos son los cinco problemas ambientales críticos más importantes:

* *El problema de la conservación de suelos y la búsqueda de alternativas tecnológicas sostenibles.*

* *El problema de la presión demográfica y pobreza crítica lo que nos lleva a pensar en la necesidad de articular una política de población con las políticas de educación y salud.*

* *El problema de una clara definición de los derechos de propiedad sobre los principales recursos naturales: agua, bosques, y tierra. La superioridad económica de los derechos de propiedad privada no necesariamente se pueden alcanzar en un contexto de mercados imperfectos e incompletos.*

* *El problema del saneamiento ambiental urbano.*

* *Implementación de proyectos integrales de ordenamiento ambiental. El ordenamiento es una herramienta de planificación regional y no solamente un esquema ordenador de las áreas protegidas y sus zonas de amortiguación.*

10.- Como resultado final de este trabajo, se presenta una agenda de diez áreas temáticas, conformadas a través de combinar los esfuerzos previos para delinear una agenda de investigación, con las demandas formuladas por las distintas personas y organizaciones entrevistadas. A pesar que en muchos casos existe una clara intersección temática aquí se consideran como áreas temáticas independientes. El orden en que se presentan no es indicativo de alguna priorización o ranking de importancia. Las áreas temáticas son:

Población y medio ambiente
Salud humana y calidad ambiental
Comercio internacional y medio ambiente
Saneamiento y ordenamiento territorial
Valoración de la biodiversidad
Zonificación económica-ecológica
Hidrocarburos y biodiversidad
Indicadores de sostenibilidad
Pobreza campesina y conservación de recursos
Instrumentos de política ambiental

11.- Estos grandes temas de investigación ilustran la interrelación entre economía, ecología y sociedad alrededor del aprovechamiento del espacio. Es necesario mejorar el sistema decisorio a través de mecanismos apropiados para la generación de

información, creación y desarrollo de instituciones, y la promoción de la participación de la población. Este es el principio básico de la *Agenda 21* de las Naciones Unidas, ante el cual el Perú no ha logrado diseñar los mecanismos de consulta necesarios para la elaboración de planes de acción, y la preparación de los informes nacionales ante el Comité para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. En este sentido, los problemas ambientales plantean un reto a la nueva relación entre el estado, el mercado y la sociedad civil. Es así que en términos de recomendaciones para el diseño de una adecuada política ambiental de largo plazo en el Perú, se hace necesario que la gestión pública ambiental comience por el diseño de una **Estrategia Nacional de Conservación y Desarrollo Sostenible (ENCDS) la cual puede trabajarse desde experiencias regionales. La cuantificación de la oferta ambiental, el diseño de un sistema de información y monitoreo ambiental, así como el diseño de un plan de saneamiento y ordenamiento territorial participativos, deberán ser elementos básicos de esa estrategia de desarrollo y conservación a largo plazo.**



Seminario regional
ción de sistemas a
grícola sostenibles
campesino en los
1996 Glave Mu