

Rol de las políticas públicas en el proceso de ocupación de la Amazonía Peruana

LUIS FERNANDO ALVAREZ GOMEZ
Especialista en Ciencias Sociales – Economista

Síntesis de los siguientes documentos

Revisar políticas y planes de ocupación del territorio, de usos diferentes de la tierra y de los recursos naturales.

Analizar los impactos de las políticas de ocupación y de uso de la tierra

ALFREDO GARCÍA ALTAMIRANO

Propuesta alternativa a los incentivos tributarios de la Amazonía peruana

LUIS FERNANDO ALVAREZ GOMEZ

Análisis de políticas económicas históricas y actuales para la amazonía Peruana.

HERNAN TELLO FERNANDEZ
LUIS FERNANDO ALVAREZ GOMEZ

Planteamiento del tema

Objetivo: Revisar políticas públicas en los temas de ocupación del territorio y uso de recursos naturales.

Metodología: Charpentier e Hidalgo (1996), establecen conexiones entre paradigmas de las políticas ambientales explícitas, sus combinaciones con políticas implícitas (no ambientales) y las políticas resultantes a nivel del comportamiento de agentes económicos.

Planteamiento del tema

Metodología:

Empleo de la secuencia "política → dispositivo

→ estructura organizativa → mecanismos operativos
→ efectos" para examinar los instrumentos de política pública.

Análisis de políticas públicas como metodología para formular problemas con la finalidad de buscar soluciones.

Procedimiento: *estructuración* de problemas, *pronóstico*, *recomendación*, *monitoreo* y *evaluación*

Planteamiento del tema

Delimitación del tema: Interacciones entre políticas explícitas, implícitas y resultantes, de los programas y/o planes sectoriales para facilitar la propiedad y/o el acceso al uso de recursos naturales (tierra, bosques, aguas, recursos no renovables).

Hipótesis de trabajo: ¿Cuáles han sido las principales políticas públicas que han incidido en el estado actual de la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales en la Amazonía Peruana?

Marco conceptual

Las políticas públicas: una visión general

Zimerman (2001): Políticas públicas a toda actividad o gestión de la autoridad pública, sea nacional, provincial o local.

Origen: Teoría del Estado de Bienestar.

Dunn (1994): Análisis de políticas públicas como metodología para formular problemas que busca de soluciones. Proporciona información acerca del desempeño de las políticas públicas.

Marco conceptual

Las políticas económicas entendidas como las decisiones de Estado (decisiones políticas), se manifiestan mediante dos vías: intenciones implícitas y propósitos explícitos, los que se implementan mediante decretos, resoluciones, reglamentos y la ejecución de programas y proyectos, con injerencia en el accionar de los agentes económicos.

Las políticas públicas: una visión general

Weiss (1998): La evaluación de las políticas públicas centrada no solo en los resultados, sino que también en los procesos.

Martínez (2004): Se evalúa políticas públicas para formular juicios sobre lo deseable.

Principales criterios: *efectividad* en el logro, *eficiencia* en alcanzar el logro, *adecuación* del objetivo a la solución del problema, *equidad* en los beneficios y costos, y *satisfacción* de los beneficiarios.

Las políticas públicas y las políticas regulatorias ambientales

Políticas públicas relacionadas al desarrollo rural sostenible:

- Normas y leyes promulgadas por el gobierno,
- Conjunto de prácticas del aparato estatal (instituciones e instrumentos necesarios para implementarlas).

Gestión pública = *dimensión implícita* de las políticas públicas (ambientales).

Las políticas públicas y las políticas regulatorias ambientales

Distinguir entre políticas explícitas y políticas implícitas.

Políticas explícitas [ambientales] requieren *instrumentos* (dispositivo legal, acuerdos o contratos con el Estado), *estructura organizativa* para la ejecución de las políticas (instituciones, procedimientos, metodologías, criterios de decisión, programas) y *mecanismos operativos* de la estructura organizativa (medios de ejecución) para obtener el efecto deseado.

Políticas Públicas Ambientales

INSTRUMENTOS	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA	MECANISMOS OPERATIVOS
Ley General del Ambiente	SNGA, SSGA, SRGA, SLGA, CONAM, CIAS, CIAEF	SECTORES PUBLICO COMO ENERGIA Y MINAS, PAMA, INRENA – SINANPE, AGRICULTURA, OTROS.
Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento de la Diversidad Biológica (Ley 26839)	CONAM, CONADIB,	ENDB – ERDBA.
Leyes Orgánicas de Descentralización y de Municipalidades 2002 y 2003	CONAM – CAR.	CNOTA – ZEE Lím Máx. Permisibles (LMP) y/o Estándares de Calidad Ambiental (ECA)
Ley General de Minería y dispositivos legales complementarios.	ENERGIA Y MINAS, INRENA, OSINERG,	PAMA. EIA, DIA, Programa Especial de Manejo Ambiental - PEMA
Ley N° 28216, de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas.	Comisión Nacional de protección al acceso a la diversidad biológica y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas	Negociación entre empresas y pueblos indígenas.

Las políticas públicas y las políticas regulatorias ambientales

Políticas públicas ambientales implícitas, medidas diseñadas para afectar comportamiento agentes económicos que podrían tener efectos imprevistos e indeseados en la política explícita (ambiental).

Las políticas públicas y las políticas regulatorias ambientales

Políticas explícitas:

Emanadas de medidas macroeconómicas o sectoriales específicas.

Políticas implícitas

Generadas en prácticas y procedimientos de acto, no normados por ley.

Política resultante: interacción políticas explícitas y políticas implícitas . Determina comportamiento gentes económicos y sociales.

Análisis multidimensional políticas públicas forestales (FODEPAL 2005)



Las políticas públicas y la economía ambiental

Economía ambiental (Kolstad 2001):

- Efecto de la economía sobre el ambiente.
- Importancia del entorno ambiental para la economía y la forma de regular la actividad económica.
- Lograr equilibrio entre los objetivos ambientales, económicos y de tipo social.

Políticas públicas: Mecanismos regulación para equilibrar costos y beneficios de la contaminación (subproducto de la producción de bienes).

Las políticas públicas y la economía ambiental

Barrantes (1993), relaciona las políticas ambientales con la teoría de las externalidades, como sustento teórico de la economía del medio ambiente.

El propósito políticas ambientales permitir costo de afectar el medio ambiente sea considerado cálculos de los agentes que toman las decisiones, que involucran el uso de estos bienes sin mercado.

Los paradigmas de la Amazonía y las políticas públicas

La visión de la Amazonía: Espacio vacío, sin habitantes y susceptible de ser colonizada; lo que inspiró las políticas de “conquista de la Amazonía por los peruanos” (Belaúnde).

Revisión crítica, el informe **Amazonía sin Mitos** (TCA, 1991) elaborado para Cumbre de Río de 1992; cuestionó la visión dominante sobre la Amazonía: su homogeneidad natural y su condición de espacio vacío

Los paradigmas de la Amazonía y las políticas públicas

Políticas públicas implementadas en la Amazonía (“homogeneidad ambiental y vacío social”), provocaron impactos ambientales y sociales, por el:

- Uso agrícola y pecuario de los suelos.
- Actividades forestal, minero, petrolero, energético.

Incidieron en: calidad de vida y pobreza, en los servicios educación, salud, vivienda, transportes y comunicaciones, y seguridad (violencia).

Las políticas públicas y el desarrollo sustentable

A partir del informe *Nuestro Futuro Común* (1987) de la Comisión Brundtland, (deterioro de los stocks naturales, crecientes problemas sanitarios, y degradación del medio ambiente) derivadas de la pobreza extrema, sensibilizo a los decisores de política sobre el tema del desarrollo sustentable como prioritario en las políticas públicas de los países en desarrollo.

Los paradigmas orientadores de la política ambiental en el Perú

Paradigma de la oferta ilimitada de recursos sustenta las políticas públicas agraria (aguas) y forestal.

Paradigmas de las regulaciones y controles ambientales en las políticas públicas minera, hidrocarburos, agricultura (suelos, control de sanidad agrícola), pesquería e industria.

Políticas ambientales y políticas resultantes

Paradigma de la adm. ambiental	Oferta ilimitada de recursos	Protección ambiental	Desarrollo sostenible
Política ambiental (políticas explícitas)	Forestal Agricultura (aguas)	Minería Hidrocarburos Agricultura (suelos, sanea. agric.) Pesquería Industria	
Política resultante / comportamiento empresarial	Minería (med. y peq.) Pesquería Forestal (peq. productores) Agricultura (de subsistencia) Industrial (micro y peq. empresa)	Minería (gran min.) Hidrocarburos Industria (med. y gran empresa orientada al mercado nacional)	Forestal (exportación) Industria (de export.) Agricultura (export.) Hidrocarburos: multinacionales

Fuente: Charpentier e Hidalgo 1999

Principales Políticas Económicas con incidencia en la Amazonía Peruana

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS.

- Política Cambiaria.
- Política Fiscal y Tributaria.
- Aranceles y Protección.
- Precios y subsidios.

POLÍTICAS SECTORIALES.

- Política de Crédito.
- Inversión Pública.

Política Fiscal

Marco desarrollo sostenido, la política pública contener “mecanismos de crecimiento económico, favorezcan explotación racional RR NN y ambientales” (Pasco-Font, A. 2004).

Política fiscal como instrumento para influenciar sistema económico que maximice bienestar; enmarcado en 4 funciones del Estado: asignación, distribución, estabilización y crecimiento.

Política Fiscal

Política Fiscal: Política pública mas usada en la Amazonía Peruana.

Evaluar con 2 indicadores:

1º) Gastos, impuestos, subsidios y transferencias.

2º) Gastos tributarios (ingresos que el fisco deja de percibir): deducciones, exoner. o trat. pref. sector, rama, región o grupo de contribuyentes, incluye amnistías, facilidades crediticias y tasas diferenciadas.

Política Fiscal

Evaluar incentivos tributarios, proporciona información sobre desempeño políticas públicas, referidas a:

- Efectividad logro valor final.
- Eficiencia para alcanzar el logro.
- Objetivo logrado para solución problema público.
- Equidad en la distribución de los beneficios y los costos.
- Satisfacción de los beneficiarios.

Relación de principales gastos tributarios que afectan a la Amazonía - 2005

Beneficiario	Tipo de Gasto	Tributo	Descripción del Beneficio	Gasto tributario potencial en el 2005 (Miles de S/.)	% del PBI 2005
		IGV	Venta de combustibles por empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía	43,826	0.02
Hidrocarburos	Exoneraciones	ISC	Venta de combustibles por empresas petroleras a las comercializadoras o consumidores finales ubicados en la Amazonía	206,827	0.08
Comercio	Devolución	IGV	Reintegro tributario	80,428	0.03
	Crédito	IGV	Amazonía - Crédito Fiscal Especial	32,922	0.01
		IRPJ	Reinversión en la Amazonía	0	0.00
Aplicación general	Exoneraciones	IGV	Exoneración del IGV a la Amazonía	1,224,143	0.50
			Importaciones destinadas a la Amazonía	58,937	0.02
	Tasas diferenciadas	IRPJ	Tasa de 10%	3,883	0.00
		IRPJ	Tasa de 5%	7,211	0.00

Fuente: MMM 2005 - 2007, Elaboración: COMEXPERU

Impacto de la Política Fiscal en el nivel de ingresos y en las condiciones de vida

UCAYALI: INGRESO FAMILIAR PERCAPITA				Ingreso familiar comparativo (2003/2000) (variación %)
(nuevos soles, 2003)		(nuevos soles, 2000)		
UCAYALI	221,3	UCAYALI	257,43	-14,03
Coronel Portillo	236,4	Coronel Portillo	269,1	-12,15
Atalaya	170,2	Atalaya	192,2	-11,45
Padre Abad	185,3	Padre Abad	233,8	-20,74
Purus	172,0	Purus	190,8	-9,85

LORETO: INGRESO FAMILIAR PERCAPITA				Ingreso familiar comparativo (2003/2000) (variación %)
(nuevos soles, 2003)		(nuevos soles, 2000)		
LORETO	212,3	LORETO	265,28	-19,97
Maynas	237,6	Maynas	303,7	-21,76
Alto Amazonas	183,1	Alto Amazonas	222,8	-17,82
Loreto	165,3	Loreto	196,7	-15,96
M. Ramon Castilla	164,3	M. Ramon Castilla	197,6	-16,85
Requena	190,2	Requena	209,7	-9,30
Ucayali	182,7	Ucayali	222,5	-17,89

SAN MARTIN: INGRESO FAMILIAR PERCAPITA				Ingreso familiar comparativo (2003/2000) (variación %)
(en nuevos soles, 2003)		(en nuevos soles, 2000)		
SAN MARTIN	204,9	SAN MARTIN	90,80	112,67
Moyobamba	193,1	Moyobamba	84,54	122,38
Bellavista	188	Bellavista	65,96	167,89
El Dorado	176,7	El Dorado	98,93	118,84
Huallaga	216,5	Huallaga	74,94	159,94
Lamas	194,8	Lamas	96,64	103,44
Mariscal Cáceres	196,6	Mariscal Cáceres	87,04	144,95
Picota	213,2	Picota	81,37	141,12
Rioja	196,2	Rioja	114,43	98,02
San Martín	226,6	San Martín	104,25	107,96
Tocache	216,8	Tocache		

Fuente: PNUD, IDH, Perú 2005. PNUD, IDH, Perú 2002

Políticas económicas públicas y su impacto en la Amazonía Peruana

Crucial para amazonía: una reducción en los ingresos de la población rural afecta los flujos migratorios, incentiva la producción de coca, incrementa la tala de árboles, el uso intensivo de las tierras, afectando negativamente el medio ambiente. Cualquier política que eleve los ingresos del sector rural amazónico contribuirá positivamente con el medio ambiente.

La desactivación de subsidios puede beneficiar el medio ambiente. Subsidio a algún recurso puede inducir una sobreproducción.

Políticas públicas y su incidencia en la ocupación del territorio y uso de los recursos naturales en la amazonia peruana

POLITICAS PÚBLICAS	QUE HAN INCIDIDO		QUE INCIDEN		QUE INCIDIRAN
	1830-1920	1920-1960	1960-1990	1960-1990	2005-->
Fomento de las inmigraciones externas	X				
Fomento a explotación de recursos naturales	X	X	X	X	X
Demarcación fronteriza y fronteras vivas	X	X	X	X	X
Colonización	X	X	X	X	X
Derechos colectivos para comunidades nativas			X	X	X
Protección de pueblos indígenas aislados				X	X
Comunidades ribereñas			X		X

Políticas públicas y su incidencia en la ocupación del territorio y uso de los recursos naturales en la amazonia peruana

POLITICAS PÚBLICAS	QUE HAN INCIDIDO		QUE INCIDEN		QUE INCIDIRAN
	1830-1920	1920-1960	1960-1990	1960-1990	2005-->
Propiedad de tierras individual	X	X	X	X	X
Normas para acceso a recursos forestales		X	X	X	X
Protección de diversidad biológica			X	X	X
Regulación de la minería		X	X	X	X
Regulación de la exploración/explotación hidrocarburos		X	X	X	X
Incentivos tributarios y fiscales			X	X	X
Interdicción y desarrollo alternativo			X	X	X

Políticas públicas y su incidencia en la ocupación del territorio y uso de los recursos naturales en la amazonia peruana

POLITICAS PÚBLICAS	QUE HAN INCIDIDO		QUE INCIDEN		QUE INCIDIRAN
	1830-1920	1920-1960	1960-1990	1960-1990	2005-->
Políticas ambientales				X	X
Comercio internacional	X	X	X	X	X
Políticas educativas				X	X
Políticas financieras				X	X
Proyectos de integración				X	X

Conclusiones:

- a) La política pública ambiental esta orientado por los paradigmas de protección ambiental, control y regulación de daños, antes que de prevención;
- b) Inconsistencias entre la política ambiental y el comportamiento empresarial asociado al manejo sectorial del control ambiental;
- c) La política ambiental debe ser parte de la política económica general y sectorial ;
- d) La demanda externa de productos y servicios ecológicos determina comportamiento (agricultura, industria y forestal), con estándares por encima de los requerimientos gubernamentales;

Conclusiones:

- e) Los empresarios responden mejor a estímulos del mercado que a políticas de 'comando y control';
- f) Las mayores deficiencias y debilidades se encuentran en los mecanismos operativos y en su estructura organizativa (sectorial);

Conclusiones:

- g) **Política tributaria regional** considerar contexto nacional (tributario y proceso de descentralización) y contexto externo (OMC, TLC, ALCA, IIRSA, etc.);
- h) **Propuesta:** eliminación progresiva exoneraciones tributarios (subsidios directos) y basarse en la descentralización y acuerdo fiscal;

Conclusiones:

- i) Políticas económicas orientadas a corregir fallas del mercado y crear condiciones de conformación, se caracterizan: debilidad, variabilidad y volatilidad, que afectan el planeamiento de largo plazo y la promoción de la inversión privada;
- j) Existen políticas públicas que han incidido, inciden e incidirán en la ocupación del espacio y en el uso de los RR. NN. en la Amazonía Peruana (Políticas de ocupación y regulaciones sectoriales).

GRACIAS