

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.854
24 de enero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CRISIS ECONOMICA Y MEDIO AMBIENTE EN EL PERU

Este documento ha sido elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, a través del consultor señor Francisco J. Brzovic Parilo, en el marco del proyecto CEPAL/PNUMA FP/9101-87-93 (PP/2785) "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Fase II". Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

90-1-103

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. REVISION GENERAL DE LA SITUACION ACTUAL	3
A. CRISIS ECONÓMICA Y POLITICAS DE AJUSTE	3
B. PROCESOS RELEVANTES DE DETERIORO AMBIENTAL	8
C. GESTION AMBIENTAL	11
II. ALGUNOS ASPECTOS DE ANALISIS	18
A. FALLAS Y AVANCES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL	18
B. EFECTOS AMBIENTALES DE LA CRISIS ECONOMICA	21
1. Consideraciones generales	21
2. Efectos en las actividades productivas sectoriales	24
3. Efectos sociales de los programas de ajuste	29
III. PLANTEAMIENTOS FINALES	31
1. Grupo asesor ad hoc para la solución de conflictos ambientales	33
2. Participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impactos ambientales	36
Notas.	38
IV. DOCUMENTOS DE REFERENCIA.	39
Anexo:	
SINOPSIS: RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	43

PRESENTACION

El presente informe sobre el Perú, junto a los informes análogos correspondientes a los casos de Argentina, Ecuador y Honduras, constituye uno de los productos del proyecto conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales a la planificación del desarrollo" (Nº FP/9101-87-93), que ejecuta la CEPAL a través de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente.

Este grupo de documentos y un estudio similar previo que aborda la problemática de la relación entre la crisis económica y los procesos de transformación ambiental en una perspectiva regional, no desagregada (documentos CEPAL LC/R.818 y LC/R.819), son el fruto de actividades de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, realizadas a lo largo de 1989, centradas en el tema de las relaciones entre políticas económicas y los procesos de transformación del medio ambiente humano.

El presente trabajo fue desarrollado sobre la base del análisis de la documentación que se especifica en el capítulo IV y de la información verbal y juicios de personeros calificados entrevistados durante una misión en Perú a fines de 1988.

En el primer capítulo se revisa la situación actual del país con relación a la crisis económica, a los procesos de deterioro ambiental y a la gestión ambiental. En el segundo capítulo se examinan los avances y fallas de la gestión dimensión ambiental y los efectos ambientales de las políticas económicas. Finalmente, el tercer capítulo se centra en la formulación de algunos planteamientos generales en relación al tratamiento de la dimensión ambiental.

La aspiración de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente era la de concluir este documento con un paquete de proposiciones definidas, resultantes tanto del análisis como de discusiones con expertos nacionales involucrados en la gestión ambiental. Sin embargo, la particular situación que vive el Perú --una grave crisis económica y social-- no daba lugar a proposiciones con tal carácter. No obstante, se entregan algunos planteamientos preliminares cuya consideración futura por parte de las autoridades nacionales podría contribuir al diseño de políticas apropiadas.

Cabe advertir que algunos de los planteamientos centrales del capítulo III tienen un carácter genérico en cuanto se sugiere su consideración en todos los casos donde la dimensión ambiental entra en conflicto con las actividades sectoriales, en particular con la política económica, y donde no hay una política ambiental estructurada y cuando, aún habiéndola, es común encontrar que el sistema ambiental sobre el que se proyecta no es del todo activo ni está articulado como corresponde. De hecho, también, se han incorporado como planteamientos centrales en los informes preparados para los casos de Argentina, de Ecuador y de Honduras.

I. REVISION GENERAL DE LA SITUACION ACTUAL¹

A. CRISIS ECONÓMICA Y POLITICAS DE AJUSTE

La economía peruana se encuentra en una crisis económica de larga duración. Existe consenso en considerar que su máximo dinamismo se alcanza a mediados de la década de los años sesenta. A partir de ese momento, se suceden la crisis de 1967-1968, una expansión apreciable en 1973-1975 --muy dependiente del crédito externo-- y una crisis que se prolonga hasta la actualidad --interrumpida por breves períodos entre 1979 y 1981 y entre 1984 y 1985. (13)

En 1985, el producto interno bruto (PIB) per cápita estaba en el mismo nivel de 1965; en 1988 había caído por debajo del nivel alcanzado en 1985, pese a los mejoramientos observados en 1986 y en 1987. La disminución del PIB, en 8.6%, registrada en 1988 es la segunda más alta registrada en varias décadas; el PIB por habitante cayó en 11.2%. Durante el primer semestre de 1989 persiste y se agrava el gran retroceso que ha venido experimentando la economía peruana; el PIB de los dos primeros trimestres del año es inferior a los de los períodos equivalentes de 1988, en 21.9% y en 17.9%, respectivamente. (5)(6)(13)

La deuda externa ha crecido ininterrumpidamente alcanzando su máximo crecimiento en el período 1980-1983 (9.1%) coincidiendo con el período de máxima incidencia de la crisis de la década; el porcentaje mayor de incremento se registró en 1982 con 19.4% respecto a 1981. A fines de 1988, año en el cual la deuda creció en 7.3%, su monto llegó a la cifra de 16.5 millones de dólares americanos. (3)(5)

En 1984 se alcanzó el monto máximo de compromiso en términos de servicio de la deuda; en ese año, por concepto de intereses y amortizaciones debieron haberse pagado unos 2.9 millones de dólares, equivalentes al 75.7% de las exportaciones de bienes y servicios; sin embargo, la deuda atendida fue sólo de 31.5% y continuó siendo inferior al servicio comprometido en una proporción

cada vez menor hasta alcanzar el 9.1% de las exportaciones en 1988, frente al 63.8% del servicio comprometido. (5)

Las remuneraciones al trabajo habían disminuido y también la participación de los ingresos salariales en el ingreso nacional. Los salarios y los sueldos reales, en 1984, eran inferiores a los de 1957 en 22% y 47%, respectivamente. La participación de los salarios en el ingreso nacional era de 38.7% en 1950 y, la de las utilidades retenidas en el país, de 16.7%. En 1976, antes de comenzar la actual crisis, tales proporciones eran 46.5% y 24.6%, respectivamente. El componente sacrificado fue el de los trabajadores independientes y, entre ellos, principalmente, el de los agricultores que redujeron su participación en el ingreso nacional, entre los años indicados, de 21.5% a 9.1%. En la década siguiente, la de la crisis recesiva, se da una evolución singular en cuanto cambian los sujetos que sufren la desigualdad creciente del ingreso; "así, mientras el crecimiento se realizó a costa de los sectores rurales --principalmente el campesinado andino--, la crisis concentró sus mayores efectos relativos en el asalariado urbano". (13)

Los índices de sueldos y salarios en los sectores privado (para Lima Metropolitana) y público indican que los niveles más bajos de la década, que se dieron en 1985, se repiten en 1988. (5)

Entre los factores internos de esta gran crisis se han mencionado el deterioro del coeficiente de inversión privada, la enorme concentración del ingreso personal y funcional, el veloz deterioro de la importancia de la agricultura en la economía nacional, y las "crisis naturales" como la de la anchoveta en 1972 y las sequías e inundaciones, sobre todo las de 1983. (13)

La economía peruana de precrisis se caracteriza por una gran fragilidad estructural que ha reducido las posibilidades de una respuesta positiva a la crisis mundial dándose una adaptación, más o menos pasiva, a las restricciones externas, "particularmente por el efecto de los precios internacionales y de las tasas de interés sobre el dólar-adicto dinamismo de la economía peruana". (13)

El período de precrisis se caracterizó por la existencia de un proceso de industrialización con gran disponibilidad de divisas que permitió el fácil crecimiento de una industria de ensamblaje y de una agroindustria basada en el procesamiento de materias primas importadas, ambas de una baja productividad. La desarticulación sectorial, entre agricultura e industria, fue creciente y favorecida por el menor peso relativo de las industrias alimentaria y textil, y por el crecimiento de las importaciones de insumos agrícolas, para la primera, y de fibras sintéticas, para la segunda.

En lo socio-político, a 1976 se habían completado dos décadas de creciente reformismo y se inicia un "movimiento pendular" en dirección contraria, hacia la liberalización de la economía y la contrareforma social, movimiento que se prolonga hasta 1985. (13)

Desde el comienzo de la crisis actual, en 1975, han habido dos momentos de ajuste significativos, uno en 1976-1978 y, el otro, en 1982-1983; entre 1979 y 1981 se produjo un proceso de reactivación productiva, y de liberalización parcial del marco institucional y de la protección frente a la competencia externa. Hasta 1985, aunque con intensidades diferentes, las políticas han tenido como objetivo fundamental el de restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda de divisas a un nivel más bajo de actividad económica y de importaciones, y a un nivel más alto de pagos de servicio de la deuda externa. (13)

Si se desea sintetizar lo fundamental de las políticas de ajuste en el Perú, hasta 1985, habría que decir que la modalidad escogida fue la devaluatoria-inflacionaria; la opción aperturista se practicó durante un período muy breve, de manera parcial y contradictoria. (13)

El paquete de instrumentos utilizados para ajustar la economía a los requerimientos de los acreedores externos, a las condiciones del mercado internacional y a los límites estructurales internos que afectan la balanza de pagos ha estado conformado por las políticas cambiaria, monetaria y de precios controlados, y secundariamente, por la políticas arancelaria y de tasas de

interés. El incremento del tipo de cambio fue superior al del ingreso nominal incentivando, de esta manera, la inflación; se contrajo la masa monetaria para atrasar el ingreso nominal; se incrementaron los precios controlados para elevar los ingresos fiscales, sanear la situación financiera de las empresas públicas y reducir aún más el nivel de la demanda real. La política arancelaria se limitó a complementar la política cambiaria con la cual se influyó en el comercio exterior. Una política efectiva de tasas de interés era muy difícil de poner en práctica dentro de un esquema general que elevaba la inflación y que colocaba en situación crítica a las empresas, aún a tasas negativas de interés real.

Luego del primer programa de ajuste, en 1978, las reservas se recuperaron rápidamente pero ello debe atribuirse, fundamentalmente, a la maduración de grandes inversiones mineras y petroleras. En 1983, en cambio, el mantenimiento del nivel de reservas fue un objetivo prioritario que se logró a costa de una gran contracción de las actividades económicas. (13)

Las devaluaciones han tenido un impacto importante en la reducción de las importaciones pero no así en el aumento de las exportaciones y tampoco, en consecuencia, en los problemas de la balanza comercial. No se da una clara relación positiva entre exportaciones y tipo de cambio real; en el Perú, un análisis de regresión cubriendo 16 años, muestra una relación negativa entre ambas variables. Los grandes aumentos en las exportaciones se debieron a las exportaciones generadas por los grandes proyectos de inversión, especialmente en 1979, pero también en 1984. Ambos, la devaluación y los incrementos de exportaciones atribuibles a los grandes proyectos, explican la evolución de la balanza comercial. (13)

Por otra parte, los flujos de divisas por concepto de financiamiento externo asociados a la inversión en grandes proyectos y, por lo tanto, no vinculados al refinanciamiento de la deuda, coincidió con los momentos de expansión de la producción. Ello explicaría que las variaciones en el tipo de cambio real estén

inversamente relacionadas con las variaciones en las exportaciones. Los flujos de financiamiento externo influyen significativamente en la evolución de las importaciones debido al enorme componente importado de este tipo de préstamos externos. (13)

A partir de 1980 y hasta 1988, luego de un crecimiento espectacular durante el segundo quinquenio de la década de los setenta, hay una disminución persistente del valor de las exportaciones a un ritmo anual que decrece después de 1983. A partir de este año, empieza a producirse una expansión del volumen físico de las exportaciones que vuelve a caer después de 1985. El índice del poder de compra de las exportaciones tiene un comportamiento similar al valor de las exportaciones; luego de una gran recuperación entre 1975 y 1980 --que más que compensa el deterioro ocurrido entre 1970 y 1975-- hay un deterioro posterior, decreciente en cuanto a su ritmo anual.

Sin embargo, durante los dos primeros trimestres de 1989, respecto a iguales períodos de 1988, hay un fuerte crecimiento del valor de las exportaciones, 30.7% (en el mismo período las importaciones disminuyen en 37.7%). (6)

El resultado de la política de devaluación es bastante claro en su efecto recesivo. La reducción de las importaciones, luego de descontar el efecto mencionado de los desembolsos de los préstamos externos, está estrechamente vinculada, como es obvio, a la reducción del producto bruto interno o a la desaceleración de su ritmo de crecimiento. La política de devaluación está también claramente relacionada con la reducción de las remuneraciones reales. (13)

La política monetaria incide en el proceso recesivo a través de la retracción de la liquidez sobre la que también influyen los estímulos al ahorro en moneda extranjera. La contracción monetaria actúa negativamente sobre los ingresos nominales y, con ello, se retrae la liquidez que debiera generar la inflación producto de la devaluación del tipo de cambio.

Respecto a la política de reducción del gasto público con propósitos de reducir déficits fiscales y, con ello, excesos de

demanda --pese a las discrepancias entre algunos autores en cuanto a la verdadera magnitud de tales déficits-- sus efectos habrían permitido generar un superávit interno y contribuir a financiar el servicio de la deuda externa.

B. PROCESOS RELEVANTES DE DETERIORO AMBIENTAL²

El territorio peruano se caracteriza por sus marcados contrastes naturales. Una larga y estrecha costa, árida y tropical, abarca el 10% de la superficie del Perú. Su clima y topografía la hacen especialmente apropiada para la actividad agrícola; sin embargo, por la falta de precipitaciones, su desarrollo se ha concentrado en pequeños pero fértiles valles transversales; de ellos procede el 50% del producto bruto agrícola nacional, aunque abarcan solamente el 25% de la superficie cultivada del país. La región de la Costa se encuentra separada de una extensa selva tropical húmeda --que abarca el 60% de la extensión territorial del país y cuyo paisaje está matizado por ríos caudalosos y bosques heterogéneos y enmarañados, asentados sobre suelos generalmente infértiles-- por una sierra mayormente semiárida, que comprende el 30% de la superficie nacional y que está caracterizada por enormes formaciones orogénicas de pendientes abruptas que dan lugar a una sucesión de pisos altitudinales diferenciados climáticamente y ecológicamente. No obstante que el 50% de la superficie cultivada nacional se encuentra en esta región, solamente produce el 25% del producto agrícola bruto del país. El mar territorial, por su gran extensión, considerando el límite de las 200 millas marinas, y gran cantidad de recursos, debe ser considerado casi como una cuarta región. (19)

Destaca, en primer lugar, en términos de problemática ambiental, la Sierra que se ha convertido en un área deprimida donde la pobreza constituye un problema de primer orden. El mal uso de los recursos naturales, el abandono de tecnologías agrícolas

apropiadas precoloniales, la falta de orientaciones técnicas, etc., han favorecido el deterioro de vegetación, suelos, aguas y sus cauces, y la incidencia de fenómenos de geodinámica externa tales como aluviones, inundaciones y otros. La erosión es, sin duda, el principal proceso de deterioro ambiental presente en la Sierra; su origen debe situarse en la época de la conquista y colonización españolas.

En la región de Selva, especialmente en las zonas de Ceja de Selva y Selva Alta, destacan la destrucción de los ecosistemas originales vía deforestación y prácticas agrícolas no apropiadas con sus efectos de erosión, pérdidas de flora y fauna, etc. En la Selva Baja, por otro lado, se da un proceso de intervención creciente en un contexto de desconocimiento del comportamiento del ecosistema y de minimización de su valor y potencial contribución al desarrollo en el largo plazo.

En tercer lugar, en cuanto a incidencia de procesos ambientales deteriorantes, se sitúa la región de la Costa. Los problemas más destacados son los asociados a las prácticas de regadío (alto nivel freático, salinización), destrucción de la vegetación en las lomas costeras y del bosque seco del norte, erosión hídrica y eólica, y la urbanización de tierras agrícolas. Por otra parte, en la Costa se da uno de los fenómenos de deterioro ambiental más significativos, el desmedido crecimiento de las ciudades frente a un crecimiento no proporcional de servicios diversos, simultáneamente a una situación donde prevalecen condiciones de marginalidad y pobreza que favorecen la tugurización, los problemas de salud y de salubridad, la incidencia de diversas patologías sociales, etc.

El mar territorial, finalmente, se enfrenta a una creciente contaminación y a una fuerte presión sobre sus recursos de pesca.

Un proceso que habría contribuido a generar impactos económicos negativos de importancia fue el de la sobrepesca, especialmente de anchoveta cuyas capturas se redujeron a una mínima expresión, casi desapareciendo la especie y dando lugar a otros impactos ambientales negativos como, por ejemplo, el de la

disminución de la población de aves guaneras para las que representaba un alimento básico. En todo caso, se argumenta que el factor causal principal de la disminución de las capturas y del desaparecimiento temporal de la anchoveta estaría más relacionado con los ciclos biológicos de la especie que con la sobrepesca.

Los siguientes son procesos de deterioro ambiental específicos cuya agudización es previsible de no mediar acciones orientadas a su mitigación :

i) Destrucción de los ecosistemas amazónicos, especialmente de aquellos localizados en la Ceja de Selva, por efectos de la extracción de madera y de las actividades agropecuarias e, incluso, por la expansión del cultivo y procesamiento de coca;

ii) Extinción o rarificación de especies de la flora y la fauna, y pérdida de germoplasma y biodiversidad, por destrucción de ecosistemas, extracción y/o caza;

iii) Incremento de las pérdidas de suelos por efectos de erosión hídrica y eólica que se originan en el sobreuso agropecuario o uso agropecuario inapropiado de las tierras, tanto en la Costa como en la Sierra y en la Ceja de Selva;

iv) Deterioro de los pastizales andinos por efecto de mal manejo y sobrepastoreo;

v) Progreso del desierto costero, desde el sur hacia el norte y desde la costa hacia las vertientes occidentales de Los Andes, como consecuencia de destrucción de la vegetación natural;

vi) Salinización de tierras con potencial agrícola de la Costa como consecuencia de infraestructura de riego incompleta o inadecuada, y por prácticas de riego no apropiadas;

vii) Destrucción del bosque seco, principalmente de algarrobos en las lomas costeras y norte de la Costa, para obtención de leña y/o con propósitos agropecuarios;

viii) Contaminación de las aguas del mar y continentales por emisiones de las actividades mineras e hidrocarburíferas, y por las descargas de aguas servidas sin tratamiento;

ix) Reducción de las reservas pesqueras del mar territorial por sobrepesca con efectos en la cadena alimenticia de la fauna marina;

x) Tugurización de las principales ciudades del país como consecuencia de los fenómenos de migración rural-urbana y desplazamientos intraurbanos, en un contexto de pobreza persistente o creciente;

xi) Incremento de los indicadores asociados a la marginalidad rural y urbana por efecto de la persistencia de la pobreza (desnutrición, morbilidad. etc.);

xii) Contaminación de centros urbanos por falta de tratamiento e incremento de efluentes líquidos, sólidos y gaseosos originados en las actividades industrial y de consumo; y

xiii) Disminución de áreas agrícolas altamente productivas por efectos de la expansión horizontal no regulada de las ciudades.

C. GESTION AMBIENTAL

La constitución política vigente del Perú (12 de julio de 1979) constituye un marco de referencia jurídico para, a partir de él, desarrollar una amplia política de protección y conservación del medio ambiente. En ella se declara que todos tienen el derecho de habitar en un ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza (artículo N° 123). Por otra parte, asigna al Estado un rol protagónico al establecer que le pertenecen todos los recursos naturales, tanto los renovables como los no renovables --incluso tierras, aguas y fuentes de energía-- y que es su obligación evaluarlos, preservarlos, fomentar su uso racional y promover su industrialización (artículos N°s 118 y 119).

Aunque no existe en el Perú una ley general sobre el medio ambiente, están vigentes numerosos dispositivos legales, dispersos en cada uno de los sectores de la administración pública, orientados a proteger y regular el uso específico de determinados recursos.

Respecto al medio ambiente natural, existe una amplia legislación sobre protección de la flora y la fauna, protección de las aguas marítimas y continentales (superficiales y subterráneas) prevención contra la erosión del suelo, protección y conservación de recursos hidrobiológicos, prevención y control de desastres naturales, aprovechamiento de recursos mineros y energéticos, protección del paisaje, y protección de la atmósfera, entre otros.

Respecto al medio ambiente construido, hay un conjunto de instrumentos legales relativos a la protección de monumentos históricos y restos arqueológicos, a la conservación y protección de parques públicos y áreas verdes, a la erradicación de viviendas insalubres, a la disposición de residuos, basuras, desechos y desperdicios, al tránsito vehicular, al vertimiento de efluentes en cursos de agua, al control de emanaciones gaseosas, a salud pública, a prevención y control de epidemias y enfermedades transmisibles, a seguridad e higiene industrial y minera, y a control sanitario de alimentos, entre otros.

La legislación existente considera la aplicación de medidas de control para los diversos recursos naturales. Por ejemplo, se puede citar el caso de la Ley General de Aguas que prohíbe terminantemente, por parte de las actividades mineras, la descarga contaminante de sustancias sólidas o líquidas sobre los cuerpos de agua y tierras agrícolas.

Cabe destacar, por ejemplo, la vigencia de una normativa legal que establece ciertos patrones de calidad ambiental; la conforman, entre otros instrumentos, la Ley de Control de Emanaciones y Residuos Nocivos, el Reglamento sobre el Convenio de Biocidas y Sustancias Afines, y las Disposiciones sobre el Plan Nacional de Aseo Urbano. Dada la falta de investigación a nivel nacional, en los instrumentos indicados se han adoptado, prácticamente sin

modificaciones, las normas de otros países, especialmente de los Estados Unidos de América.

En 1980, como órgano de control de las actividades contaminantes, se constituyó la Comisión Multisectorial de Preservación del Medio Ambiente (COMUPER) bajo la presidencia de un representante del Ministerio de Salud. En esta comisión se gestó la proposición de una Ley de Bases del Medio Ambiente; del debate parlamentario a que dio lugar surgió la decisión de formular previamente un Código del Medio Ambiente que contemplara la tipificación y sanciones de los delitos contra el ambiente.

Mediante Decreto Legislativo N° 345 de 1985 se creó el Consejo Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud (CONAPMAS), con el carácter de organismo descentralizado del sector salud, cuyo objetivo es el de proponer, normar y evaluar las políticas nacionales de salud en relación con el medio ambiente, así como el de velar por su cumplimiento.

El pensamiento de los gobiernos respecto a los diversos aspectos de su gestión se expresan, en el caso del Perú, en planes nacionales de desarrollo cuya formulación corresponde al Instituto Nacional de Planificación. Los planes de desarrollo pueden ser considerados como instrumentos normativos por especificar las diversas acciones de política que se propone ejecutar el Gobierno y que pasan a constituirse en responsabilidad conjunta de las diversas entidades responsables. (22)

Los planes de desarrollo elaborados a partir de 1979 comienzan a asignar cierta importancia al tema ambiental y, si bien los Planes Nacionales de Desarrollo a Corto Plazo 1981-1982 y 1982-1983, de Mediano Plazo 1982-1985, y de Largo Plazo 1982-2000, no contienen una definición precisa del concepto de medio ambiente, en todos ellos se lo relaciona con el uso racional de los recursos naturales con fines de desarrollo y con la finalidad de garantizar a la población condiciones adecuadas de habitabilidad, asegurando la disponibilidad de recursos para las generaciones futuras. Es decir, "los Planes Nacionales de Desarrollo consideran el medio ambiente dentro del contexto del desarrollo económico y social,

pretendiendo encontrar un modelo de desarrollo nacional basado en las capacidades ecológicas del medio natural y en la satisfacción de las necesidades de la población." (22)

El Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990, de mediano plazo, se orienta a propiciar el uso integral de los recursos naturales de manera acorde con los requerimientos de desarrollo; su explotación debe realizarse de tal forma que permita la renovación sostenida de los recursos naturales renovables y que prevalezca la racionalidad en el caso de los no renovables para preservar el potencial económico del país. Este plan considera el tratamiento de los recursos naturales y del medio ambiente como aspectos específicos de la política de desarrollo regional.

El plan 1986-1990 consulta la ejecución de las siguientes políticas: (22)

- "- Conocimiento científico de los ecosistemas y los recursos naturales contenidos en ellos y la planificación de su manejo integral y sostenido en armonía con el desarrollo nacional.
- Previsión y defensa de los recursos naturales y del medio ambiente contra la acción nociva del hombre y la naturaleza.
- Recuperación, rehabilitación y desarrollo de recursos naturales y condiciones ambientales degradadas y en situación crítica.
- Saneamiento ambiental de las ciudades y áreas críticas, relacionado a la contaminación por desechos sólidos, líquidos, gaseosos y ruidos molestos.
- Preservación y puesta en valor del patrimonio cultural y natural.
- Promoción y adecuación ambiental de la población para lograr formas de conducta personal y colectiva de protección y desarrollo del medio ambiente y los recursos naturales, y la participación efectiva de la población.

- Dación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales que armonice e integre la legislación respecto al ambiente y los recursos naturales y garantice su aplicación a través de un Sistema Nacional de Medio Ambiente."

Sin embargo, los avances en la ejecución de las políticas anteriores fueron muy pobres o poco significativos. En subsidio, desde 1983, se intenta el trabajo multisectorial coordinado con los sectores responsables de la elaboración y ejecución de las políticas ambientales.

El Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990, formulado en el contexto de la crisis económica, postulaba la necesidad de sentar las bases de un nuevo estilo de desarrollo; entre sus objetivos primordiales estaban la satisfacción de las necesidades de la población, el desarrollo de áreas periféricas buscando reducir las desigualdades entre regiones y al interior de ellas, y la reactivación del aparato productivo, y el tratamiento de la dimensión ambiental integrada a la problemática del desarrollo nacional. (22)

En 1988 se estaba formulando la estrategia para un nuevo plan de desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo 1988-2010, asignándole una gran importancia a la explotación de los recursos naturales, renovables y no renovables.

Por Decreto Legislativo N° 117 de 1981 se encargó, al Instituto Nacional de Planificación, la formulación de las políticas de preservación del medio ambiente y conservación de los recursos naturales; con este propósito, así como con el de ocuparse de la incorporación de la dimensión ambiental en los planes de desarrollo, se constituyó la Comisión Multisectorial de Organización del Territorio, Recursos Naturales y Medio Ambiente (COTERMAB).

La Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN), organismo público descentralizado, y las Oficinas Sectoriales de Planificación de la Administración Pública, con el Instituto Nacional de Planificación como organismo rector, conforman

el Sistema Nacional de Planificación creado en 1981. La ONERN, entre otras funciones, es la responsable de estudiar la influencia de las actividades humanas en el medio ambiente, proponiendo las alternativas y las normas que hagan viable su preservación.

Como organismo ejecutor de proyectos con una perspectiva más integradora de aspectos sociales, económicos y ambientales, debe destacarse el Instituto Nacional de Desarrollo que, desde 1983, maneja los proyectos hidráulicos de la Costa y proyectos especiales de la Sierra y la Selva.

Junto con el Instituto Nacional de Planificación y la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, cumplen un rol destacado en torno al medio ambiente, las Direcciones Generales del Medio Ambiente de los Ministerios de Salud y de Vivienda, la Dirección General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura, el Instituto del Mar del Perú del Ministerio de Pesquería, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), y el Ministerio de Energía y Minas, entre otros.

Resulta difícil una sistematización del aparato institucional relacionado con la gestión ambiental por lo numeroso de las entidades que intervienen, de un modo u otro, incluyendo aquellas que, aunque con alguna relación con lo ambiental, sus funciones principales están dirigidas hacia temas completamente ajenos.

Como consecuencia de la preocupación ciudadana por la problemática ambiental y del vacío producto de la ineficacia del aparato estatal para manejarla, ha habido un notable incremento de organizaciones no gubernamentales que han asumido diversas responsabilidades asociadas a la gestión ambiental.

En el Perú existe un Sistema Nacional de Conservación conformado por parques nacionales, reservas nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos; 23 unidades de conservación en total que, en su mayoría, no cuentan con estudios básicos de sus recursos naturales y, cuando existen planes, éstos no están siendo ejecutados satisfactoriamente. Adicionalmente, existen tres sistemas de manejo de recursos naturales renovables creados como formas de conservación de ciertos ecosistemas y especies;

incorporan bosques sometidos a manejo, cotos de caza y reservas de pesca.

Otras acciones orientadas al manejo ambiental son los planes de protección ambiental asociados a proyectos de desarrollo, y los programas de manejo ambiental sectorial de carácter piloto (casos de forestación, de control de cárcavas, de recuperación de andenes, etc.).

En relación a la gestión de cuencas hidrográficas, debe resaltarse el Programa Nacional de Conservación de Suelos y Aguas en Cuencas Hidrográficas, aún con un carácter experimental en cuanto a la aplicación y difusión de técnicas conservacionistas y centrado en la región de la Sierra. Sus resultados dieron origen al Programa Nacional de Manejo de Cuencas y Conservación de Suelos que busca establecer, a nivel nacional, un conjunto de políticas, estrategias y acciones técnico-administrativas orientadas al aprovechamiento racional de los recursos naturales, humanos y de capital a través del manejo integral de las cuencas.

El proceso de regionalización que plantea la Constitución Política del Perú permitiría mejorar notablemente el marco global para la gestión ambiental. La voluntad constitucional tiene su expresión en el Plan Nacional de Regionalización y en la Ley de Bases de la Regionalización de marzo de 1987. De acuerdo con ésta y con las leyes de creación de las regiones, los ministerios y organismos centrales deberán adecuar su organización a funciones normativas y de supervisión; los gobiernos regionales asumirán las demás funciones que, en sus jurisdicciones, actualmente desarrollen aquéllos. Se consultan asambleas y consejos regionales a través de los cuales la población de cada región podrá participar de manera más amplia, directa y autónoma en los procesos de toma de decisiones.

La Ley de Bases de Regionalización establece la competencia de los gobiernos regionales en variados aspectos. Les asigna diversas funciones y responsabilidades en materia de medio ambiente: regulación del uso y manejo de los recursos naturales, prevención y eliminación de la contaminación y otras formas de

deterioro del medio ambiente, promoción de tecnologías apropiadas en las actividades de producción y construcción, regulación del aprovechamiento del espacio físico, etc.

II. ALGUNOS ASPECTOS DE ANALISIS

A. FALLAS Y AVANCES DE LA POLÍTICA AMBIENTAL

Se puede establecer que el conjunto de la política ambiental declarada es meramente enunciativa, sin expresión definida en la gestión pública.

La falta de medios para la aplicación de los diversos instrumentos legales los hace inoperantes por lo que no es raro que no pasen de ser meras declaraciones. Esta falta de medios, muchas veces, es congénita en cuanto a que el legislador, en el proceso de formulación del instrumento, no consultó los recursos necesarios para permitir su aplicación.

Otro elemento que contribuye a la ineficacia de la legislación vigente, asociado a la dispersión de instrumentos a que se hizo referencia, es la no concertación de los intereses de los sectores involucrados en determinado espacio o en determinado recurso. Este elemento favorece ciertos procesos de deterioro.

Se argumenta que la profusión de normas legales ha hecho más lenta la toma de decisiones y ha dado lugar a muchos conflictos entre autoridades administrativas cuya competencia no ha sido claramente definida o, si lo ha sido, no se han implantado los mecanismos administrativos adecuados para hacerlas más operativas. Al mismo tiempo, se tiende a atribuir un peso significativo, en los mecanismos orientados a la solución de la inoperancia que se imputa al marco normativo de la gestión ambiental, a la promulgación de un Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales que se constituiría en un "instrumento legal para enfrentar con éxito la defensa del medio ambiente y sus recursos naturales, considerando

sus peculiaridades geográficas..." Más aún, se ha afirmado que "la eficacia que se aprecia en la aplicación y ejecución de la política ambiental es baja debido a la falta de un marco legal e institucional definido en relación a la conservación y protección del medio ambiente." (22)

Sin embargo, sin perjuicio de las bondades de la sistematización del cuerpo legal pertinente y de su eventual complementación, no son los instrumentos per se los deficientes y/o ineficaces, sino su viabilidad institucional o administrativa, su viabilidad financiera y la viabilidad judicial de dar curso a las acciones cuyo incumplimiento debe desencadenar.

Aunque, como se señalara, las funciones de gestión ambiental están institucionalizadas en diferentes niveles del aparato de administración del Estado, hay organismos sectoriales de importancia, como lo son los Ministerios de Industria, de Transportes, de Agricultura, y de Energía que, o no disponen de unidades orientadas a lo ambiental o éstas no cumplen con la función para la cual fueron creadas, especialmente en el caso de funciones fiscalizadoras de las actividades que producen deterioro ambiental.

El análisis de los planes de desarrollo muestra una incorporación progresiva de las consideraciones de tipo ambiental. Sin embargo, existe consenso en cuanto a considerar que es necesario un mejor tratamiento de la dimensión ambiental, que pase por su adecuada sistematización, en los diferentes niveles de la planificación.

Los intentos, en la década de los ochenta, especialmente a nivel de las instancias técnicas, de avanzar en este orden de cosas, se vieron generalmente frustrados por la fuerte incidencia de la crisis económica que redujo la disponibilidad de recursos financieros para ejecutar y/o consolidar diversas iniciativas.

Desde la perspectiva de los funcionarios responsables de la dimensión ambiental se piensa que, aun cuando se pueda considerar como adecuada la estructura orgánica para la elaboración, ejecución, control y evaluación de los planes nacionales de

desarrollo, así como para la formulación de las políticas sectoriales y los lineamientos para la gestión de los ecosistemas naturales y modificados, la preeminencia de los factores económicos y sociales por sobre los factores ambientales se traduce en la relegación de la gestión ambiental a un segundo plano.

Si bien, en esta apreciación, no dejan de haber ciertos elementos que la confirman, si se centran las consideraciones en lo relativo a los planes de desarrollo, habría que dejar sentado que, aún a nivel de las entidades públicas que, supuestamente, deben acatar los lineamientos del gobierno central, tales planes no llegan a tener un carácter imperativo; el primer error que cometen los que los formulan es, precisamente, el creer tal cosa e ignorar los conflictos que se suscitan en los procesos de planificación-ejecución.

Los planes de desarrollo en referencia corresponden a la interpretación que un determinado equipo técnico hace del pensamiento del Gobierno y a su expresión en políticas, programas y acciones. Esta interpretación no siempre se confronta con otros equipos técnicos y/o con quienes tomarán las decisiones sustantivas, ni tampoco son validadas, frente a otras instancias, las apreciaciones de esos equipos técnicos en cuanto a la viabilidad política, financiera, institucional, etc. de las acciones propuestas y en cuanto a sus efectos e impactos. Incluso, es común que ciertos componentes o sectores del plan, por ejemplo el componente de medio ambiente, se formule separadamente y no llegue a ser discutido, antes de su validación, por los equipos centrales del Plan y, menos aún, por los agentes involucrados, de un modo u otro, en las diversas proposiciones.

Pese a la creación del Sistema Nacional de Unidades de Conservación, la ejecución de la política ambiental en lo que respecta a las áreas protegidas no ha sido satisfactoria. La declaración de ciertos espacios como áreas protegidas no se acompañó de las medidas concretas de protección ni de la adecuada gestión de los recursos.

Es evidente la baja prioridad que, implícitamente o explícitamente, se ha asignado a la consideración ambiental en la gestión gubernamental. No hay una correspondencia entre el discurso de las autoridades, que muestra preocupación por los procesos de deterioro ambiental y tiende a darle creciente importancia a su evolución, con las decisiones concretas de política y la asignación de los recursos del Estado. Así, aún cuando existe un cierto marco jurídico-institucional, se minimizan las posibilidades de gestión de la problemática ambiental.

B. EFECTOS AMBIENTALES DE LA CRISIS ECONOMICA

1. Consideraciones generales

Es necesario advertir que la concurrencia de múltiples factores asociados a las economías nacional e internacional de los últimos quince o veinte años, no necesariamente, ni claramente, vinculados a las crisis que se han dado en el Perú, así como la incidencia de condiciones climáticas extraordinarias, unidas a otros fenómenos naturales, dificultan significativamente la posibilidad de establecer hipótesis de relación entre las crisis económicas y los programas de ajuste con los procesos de cambio y deterioro ambiental.

En las trayectorias de comportamiento de ciertos procesos ambientales influyen factores ajenos a las crisis y no siempre es posible establecer claramente relaciones causales. Particularmente, los fenómenos naturales ocurridos en el período de postcrisis, generalmente exacerbados por alteraciones humanas previas en el medio ambiente, han tenido efectos significativos sobre ecosistemas naturales diversos, sobre los sectores urbanos y sobre las actividades económicas. Por otra parte, los movimientos de los precios internacionales y tendencias de largo plazo en algunas actividades productivas, han permitido ocultar posibles efectos de las políticas de ajuste.

La transformación ambiental es función del nivel de la actividad económica, de las tecnologías aplicadas a los procesos de producción y a la disposición de desechos que generan estos procesos y los de consumo, y de la normativa legal y demás instrumentos de política vigentes, dado un marco global de referencia o estilo de desarrollo. A mayor intensidad de las actividades de producción, para un cierto estilo de desarrollo, dado un tipo de tecnología y un conjunto de instrumentos de política vigentes, habrá un incremento en las tasas de transformación del medio ambiente --eventualmente deterioro-- como consecuencia de una mayor intervención de los ecosistemas (naturales o transformados), o de una mayor extracción de recursos naturales, o de una mayor utilización de la infraestructura existente, o de una mayor generación de desechos y emisiones variadas que son descargados sobre el medio físico.

Una situación de crisis económica se expresa en un menor nivel de actividad económica --menor consumo y menor producción-- que, si es general y se proyecta con la misma intensidad sobre todos los sectores de la economía, tendrá que reducir las tasas de deterioro ambiental salvo en aquellas situaciones donde prevalecen condiciones de pobreza. En estos casos, debe esperarse una intensificación de los procesos de deterioro asociados a la pobreza como lo son la tugurización del medio urbano y los fenómenos diversos que se le pueden vincular, y la destrucción de ecosistemas y de la base de recursos naturales de que disponen las comunidades rurales pobres o marginales.

Sin embargo, las crisis económicas no se manifiestan uniformemente en todos los ámbitos, como tampoco tiene efectos uniformes las políticas con las que reaccionan los gobiernos. En la presente situación --en que la crisis es, básicamente, una de balance de pagos--, las políticas de ajuste se orientan prioritariamente a la reducción de la demanda agregada y a la reasignación del gasto buscando transferir recursos desde el sector de bienes no transables al de bienes transables. Por una parte, hay recortes en el gasto público y reducción del crédito

--afectando programas del sector público y la actividad económica privada-- y, por otro lado, se busca intensificar actividades de exportación y sustitución de importaciones lo que, eventualmente, podría incentivar una intensificación de la explotación de recursos naturales.

De este modo, los efectos ambientales globales que podrían esperarse de las políticas de ajuste serían los de un reajuste o reasignación de los procesos de deterioro, más que los de un incremento del deterioro agregado, más allá del crecimiento "normal" del deterioro determinado por los estilos de desarrollo prevalecientes.

Como anexo al presente informe se incorpora un cuadro sinóptico que ilustra respecto a las políticas de ajuste, sus propósitos y los instrumentos adoptados, relacionándolos con los procesos de deterioro ambiental que podrían favorecer y sus impactos de corto, mediano y largo plazo.³

En el corto plazo, el efecto más definido de los programas de ajuste ha sido el de agudizar la incidencia de ciertos problemas sociales asociados a la pobreza --con impactos en el medio urbano y rural marginal-- y/o revertir la tendencia positiva en la evolución de precrisis de algunos de ellos. Hay efectos directos de algunas de las políticas de ajuste definidas --la restricción del gasto social, por ejemplo--, como también efectos indirectos de otras cuyos efectos directos fueron la recesión de la actividad urbano-industrial y la inflación, entre otros.

En el corto-mediano plazo, la restricción del presupuesto fiscal habría dado lugar a impactos negativos en ecosistemas protegidos y en el medio físico afecto a contaminación por reducción de las partidas de gasto pertinentes; sin embargo, ésta es una hipótesis aún no verificada.

En el mediano-largo plazo, las expectativas son las de un deterioro de ciertos recursos naturales sometidos a explotación por actividades económicas orientadas a los mercados externos. Se han estado dando condiciones favorables para tales actividades en un contexto que estaría caracterizado por la falta de normas para

la protección de los recursos y su entorno, y/o por cierta tolerancia frente a la transgresión de normas existentes.

2. Efectos en las actividades productivas sectoriales

a) Subsector agrícola

En el subsector agrícola, las tendencias de largo plazo en la producción de algunos rubros están muy influidas por procesos de innovación tecnológica. Otros productos, como algunos de los destinados al consumo interno básico, cuyos procesos de producción fueron sólo marginalmente influidos por cambios tecnológicos, continuaron con su tendencia declinante normal, con poca influencia aparente del ajuste. (17)

En este sentido, las comunidades rurales que constituyen la pequeña agricultura y la agricultura de subsistencia, suelen estar aisladas de las conmociones económicas exteriores al integrarse en menor medida en la economía monetaria con lo que, en el corto y mediano plazo, los efectos de los cambios económicos no alcanzan a ser internalizados.

En el caso del sector agrícola, las tendencias de la producción de postcrisis fueron, en muchos casos, alteradas por los movimientos de los precios internacionales.

Sin embargo, en el sector agrícola peruano, el hecho de más trascendencia económico-social del período es el proceso de reforma agraria que culmina con una fase radical y decisiva que se inicia en 1969. En consecuencia, la crisis y el ajuste se presentaron cuando la estructura de tenencia de la tierra acababa de ser cambiada drásticamente. La situación sectorial era de una gran debilidad de gestión y de una gran fragilidad tecnológica lo que, sin duda influyó la reacción del sector frente a los programas de ajuste. (13)

Una investigación reciente sobre los efectos de la crisis económica en la agricultura peruana, al analizar la evolución global de la economía peruana y la del sector agrícola, concluyó que la tendencia de la producción agropecuaria agregada de largo plazo no parece estar influida por la crisis ni por las políticas económicas asociadas. Habría una relativa desconexión entre el sector y el resto de la economía. "La política macroeconómica global tendrá normalmente, por lo tanto, un impacto relativamente pequeño aún descontando el efecto de las condiciones climáticas excepcionales."⁴ (13)

Sin embargo, al desagregar regionalmente la producción, se observan tendencias diferentes en las tres macroregiones del Perú. La producción de la región de la Costa ha evolucionado de manera análoga a la del producto interno bruto global --no lineal--, aún descartando los efectos de las condiciones climáticas excepcionales que se presentaron a lo largo del período estudiado; parece haber una influencia de la crisis económica y las políticas asociadas. No ocurre así en el caso de la producción agropecuaria de la región de la Sierra cuya tendencia de largo plazo es claramente lineal y descendente. En el caso de la región de la Selva, la tendencia de largo plazo es inversa a la de la economía global y a la de la Costa.

En el período considerado por el referido estudio, ocurren fenómenos climáticos extraordinarios en 1972 --variación de las condiciones climáticas generales--, en 1980 --al finalizar la peor sequía registrada durante las últimas tres décadas-- y en 1983, por las situaciones de desastre a que dio lugar la presentación del fenómeno meteorológico de El Niño.

Las crisis económicas, entonces, encuentran al sector agrícola en una situación de estancamiento que se ve agravado por los fenómenos naturales anotados, aproximadamente coincidentes los últimos dos señalados con las dos crisis definidas.

El ritmo de crecimiento del área destinada a cultivos, tanto los de ciclo corto como los de ciclo largo, ha disminuido sensiblemente en el período posterior a la crisis de los ochenta

respecto a las dos décadas precedentes. La expansión del área destinada a cultivos anuales disminuye del 2.3% de crecimiento anual experimentado en la década del setenta, a 1.2% anual en el período 1980-1983 y a 0.5% anual en el período 1983-1987; mientras tanto, el área destinada a cultivos permanentes, se expande a un ritmo algo mayor, durante los primeros años de la crisis de los ochenta --1.9% anual--, que el observado en el período 1970-1980 para caer al 0.9% anual entre 1983 y 1987. El conjunto del área agropecuaria, cultivos más pastos, permanece virtualmente estancada desde 1961. (3)

Sin embargo, al examinar un grupo seleccionado de rubros agrícolas, cuya superficie agregada fluctúa entre 25% y 52% del área total bajo cultivo, se observa un comportamiento opuesto al descrito antes. A la tasa de crecimiento negativa calculada para el período 1970-1980, sigue una de 3.6% anual en el período 1980-1983 que se incrementa, luego, a 6.4% anual entre 1983 y 1987. La producción de estos rubros tiene un comportamiento similar, aunque influido por una disminución de los rendimientos. En todo caso, el comportamiento individual de los cultivos examinados, con respecto a áreas y producciones, no permite establecer conclusiones definidas. (3)

En cuanto a producción física, se constata que, entre 1980 y 1987, la producción de alimentos crece algo más que la producción agropecuaria. De este comportamiento podría inferirse que las políticas de reasignación del gasto, en cuanto debieron haber incrementado la participación de los productos exportables, en la producción agropecuaria total, respecto a la de los alimentos, no fueron muy eficaces y/o fueron compensados por políticas con efecto contrario que se orientaron a favorecer el abastecimiento interno.

Las cifras, en un examen preliminar, conducen a suponer que las presiones sobre el recurso suelo agrícola durante la presente década no fueron especialmente intensas respecto a las de los años precedentes, que los efectos de las políticas de ajuste fueron mínimos en este sentido y no surtieron su efecto en la reasignación del gasto en el período en referencia, al menos en el caso de los

subsectores agrícola y pecuario. Por otro lado, como se afirmara antes, la evolución de la producción en la Sierra y en la Selva no parece haber estado influenciada por las políticas de ajuste.

b) Subsector pesquero

El litoral del Perú, junto con el de Chile, figuran entre los más productivos del mundo. Alrededor del 90% de la captura es de especies pelágicas pequeñas, particularmente sardinas, anchoveta y jurel. Hacia 1970, la proporción de las capturas que correspondía a anchoveta, con destino a la producción de harina de pescado, fue del orden de 95% del total; en 1972, colapsó la pesquería de anchoveta y la especie fue sustituida, en gran parte, por jurel y sardina; en la presente década ha habido cierta recuperación de las capturas de anchoveta. (21)

La incidencia de fenómenos naturales, en particular fenómenos climáticos, asociados a anomalías oceanográficas como es el caso del fenómeno de El Niño, es un factor determinante en la pérdida del recurso anchoveta en la costa del Perú. Las caídas observadas en los volúmenes de captura a principios de los setenta y en 1983 estarían estrechamente relacionadas con dicho fenómeno. Sin embargo, hay una fuerte expansión de las capturas de otras especies que compensan parcialmente la disminución de las capturas de anchoveta.

En todo caso, no podría descartarse la influencia de la sobrepesca --asociada a ciertas tecnologías de pesca y a la oportunidad de captura, en relación con el ciclo biológico de las especies-- en las fluctuaciones del volumen de las capturas.

La captura anual promedio máxima se alcanza en el quinquenio 1967-1971 para caer al 29% de ese máximo en el quinquenio 1977-1981 e incrementarse en poco más de 8% en el quinquenio siguiente, 1982-1986. En el período 1980-1988, la tendencia es a la expansión de las capturas, pese a algunas fluctuaciones, y a una caída de 15% en 1987. (21)

En 1988, la pesca fue la actividad de mayor dinamismo de la economía lo que se debería a condiciones físicas favorables que habrían permitido un incremento notable de la masa hidrobiológica. Los desembarques de pescado para harina y aceite registraron un auge espectacular en el último trimestre del año, alcanzando el máximo volumen anual desde la crisis pesquera de 1972. (5)

No es posible, en una apreciación informal, separar los efectos que, en la disponibilidad del recurso --representado por el volumen de las capturas--, han tenido los fenómenos físicos anotados y una eventual intensificación de la pesca, a su vez producto de expectativas económicas positivas consecuencia de políticas definidas y del nivel de los precios internacionales.

Si se considera que, en promedio, más del 90% de las capturas se orienta a la fabricación de harina de pescado y que este es un producto significativo en el comercio exterior --aunque su importancia relativa sea inferior luego de la expansión de las exportaciones mineras-- se puede prever que, en un contexto de políticas orientadas a resolver los problemas de balanza de pagos --como es de esperar que ocurra en el corto-mediano plazo-- el recurso pesquero marino se verá fuertemente presionado.

Por otra parte, dada la intensidad con que estos recursos han sido explotados, las expectativas de deterioro se acrecientan si es que no se toman medidas en cuanto a volúmenes de extracción, a tecnologías de pesca y a calendario de extracción. Al examinar la potencialidad de los recursos marinos en el área del Pacífico sudoriental frente a las capturas efectivas, se observa que las especies tradicionales ya están de moderadamente a plenamente explotadas. En este sentido, destacan la anchoveta, excesivamente explotada aunque con una notable recuperación en los volúmenes de las capturas recientes (casi 6 millones de toneladas en 1986), y la sardina, ya plenamente explotada (5.8 millones de toneladas en 1985). (5) (21)

c) Sector minería

La producción minera, que venía creciendo al 5.5% anual entre 1970 y 1980 experimenta una contracción en 1980-1983, período en que el ritmo de crecimiento pasa a ser negativo (-0.8% anual). A partir de 1983 empieza a haber una recuperación elevándose la tasa anual al 2.2%. (3)

En algunos productos de la minería, ciertas políticas específicas de fomento han permitido comportamientos de la producción que anulan o encubren los efectos de la crisis.

En 1988, pese a las favorables condiciones externas en los precios de los metales, la producción sectorial se contrajo en 18%, como consecuencia de conflictos laborales con lo que, la reducción acumulada de los últimos tres años, alcanzó el 25%. (5)

Como en el caso de ciertos productos agrícolas, las tendencias de la producción con posterioridad a la crisis de los ochenta fueron, en muchos casos, alteradas por los movimientos de los precios internacionales. Esta situación ocurrió en el caso del petróleo, el más destacado por la multiplicidad de sus efectos en las economías y por la magnitud de la caída de su precio en 1986.

Por otra parte, la tendencia declinante de la producción petrolera se aceleró en 1988; el volumen físico producido fue bastante inferior al registrado en 1985. Esta tendencia ha sido atribuida al paulatino agotamiento de los pozos en explotación y al insuficiente esfuerzo de exploración de los últimos años. (5)

3. Efectos sociales de los programas de ajuste

Las políticas de ajuste, como ya se destacara, hicieron que el producto bruto interno por habitante se redujera considerablemente y se acelerara el proceso inflacionario; las remuneraciones reales cayeron en una mayor proporción que el producto.

El desempleo, de acuerdo con informaciones oficiales, creció del 5% en 1977 a 10% en 1984, y el subempleo pasó del 48% al 54% en los mismos años. (7)

En cuanto a distribución del ingreso, en 1974 las remuneraciones eran el 46.9% del ingreso nacional, el 40.1% en 1980 y sólo el 33.9% en 1984. En términos reales, en 1984 las remuneraciones eran 27.4% inferiores a las de 1974, mientras que las ganancias empresariales eran un 51.9% superiores; el producto interno bruto urbano per cápita era 19.7% inferior en 1984 al de 1961, a pesar de la disminución del ritmo migratorio. (13)

La política social, por lo menos hasta 1985, no consiguió compensar a los sectores más desprotegidos por los efectos de la crisis económica. El gasto social pasó de representar el 26% del gasto total durante el período 1968-1976 al 18% durante el período 1977-1985. (7)

A pesar de la falta de datos, existiría una coincidencia generalizada en cuanto a atribuirle un alto costo humano al proceso de ajuste. La disponibilidad media per cápita de alimentos habría disminuido en 26% y habrían serios indicios de incrementos en la desnutrición infantil en el sur del país, entre 1980 y 1983. La incidencia de varias enfermedades contagiosas habría aumentado, al igual que el número de muertes por tuberculosis. Aunque no se habría registrado un descenso en las tasas de escolaridad en la enseñanza primaria, entre 1977 y 1983 se habría producido un incremento en las tasas de repetición y abandono escolar, junto con un deterioro generalizado de la calidad de la enseñanza. (7)

Las políticas adoptadas a partir de 1985 permitieron un mejoramiento de la situación social, sin embargo, después de 1987, se habría retomado la senda de deterioro social previa a 1985.

En este contexto, cabe enfatizar que la pobreza rural que, en alguna medida, habría sido agudizada por las políticas postcrisis --o interrumpida su evolución positiva-- constituye un factor de deterioro por cuanto se concentra en áreas de altura y de laderas donde las condiciones son de gran vulnerabilidad ecológica. (21)

III. PLANTEAMIENTOS FINALES

El capítulo se limita a algunas consideraciones en torno a la incidencia de la política económica y a desarrollar una propuesta en torno a mecanismos que podrían servir al objetivo de incorporar consideraciones ambientales en la gestión económica.

Un elemento de contexto de los procesos de transformación ambiental es el conjunto de los instrumentos de política vigentes en determinado momento, en tanto determinan o condicionan los actos de las personas, las empresas y los organismos del Estado en relación al medio ambiente. Adoptando la concepción ampliada, holística, de medio ambiente, podrían reducirse a dos las categorías de instrumentos principales de política, los que corresponden, respectivamente, a la política ambiental y a la política económica. La distinción no es muy rigurosa pero es útil a los propósitos de estas consideraciones.

La política económica, dados sus efectos, en el corto plazo, sobre el comportamiento de variables significativas en cuanto a la evolución económica --comportamiento que constituye un elemento de fácil percepción del desarrollo económico-- domina sobre la política ambiental cuyos efectos, muchas veces, se materializan en el largo plazo o sus beneficios para la sociedad no son percibidos o reconocidos por los agentes que intervienen en el proceso de las decisiones de política. Este dominio se manifiesta cuando hay vacíos en la política ambiental y cuando instrumentos de la política ambiental tienen efectos excluyentes o parcialmente sustitutivos de los efectos de instrumentos de la política económica; en estos casos prevalece la política económica.

Podría afirmarse que hay una política ambiental explícita (no necesariamente estructurada ni declarada como tal) cuando los objetivos declarados de ciertos instrumentos de política vigentes son la minimización del deterioro ambiental, o la conservación del medio ambiente, o su transformación positiva. Sin embargo, hay,

también, una política ambiental que podría calificarse como implícita pues, aunque lo ambiental no es un objetivo declarado de sus instrumentos, tienen efectos en la conservación o en la transformación del medio ambiente; la política ambiental implícita es la política económica.

Siguiendo este razonamiento, cabría concluir con que la política ambiental sólo se activa cuando es complementaria de la política económica; en caso contrario, sus instrumentos --leyes, regulaciones, etc.-- son ignorados. En consecuencia, también cabría concluir que los instrumentos de política económica son los que conforman el contexto sustantivo de los procesos de transformación ambiental. De este modo, para influir positivamente en tales procesos es necesaria la incorporación de las consideraciones ambientales a nivel de la política macroeconómica y a nivel de las políticas sectoriales.

Por otra parte, más allá de la percepción del problema ambiental y de la aceptación de la necesidad de proteger el medio ambiente por parte de las autoridades económicas y sectoriales, antes de desarrollar propuestas específicas, es necesario reconocer la persistencia, al menos en el mediano plazo, de un conjunto de factores restrictivos, unos derivados de la crisis económica y otros de tipo estructural en cuanto a modalidades de producción asociadas a actividades sectoriales.

Se proponen dos mecanismos definidos que permitirían incorporar la consideración ambiental en el nivel decisonal de la política económica, y en el de los agentes y de las acciones concretas, respectivamente. No implican acciones definidas sobre actividades sectoriales específicas que puedan dar lugar a impactos ambientales, en un sentido o en otro, sino, mecanismos orientados a lograr, en alguna medida, la internalización de consideraciones ambientales en los procesos de política económica. Se trata de conseguir que los efectos ambientales de los instrumentos de política económica se consideren de manera explícita por parte de las autoridades económicas y sectoriales; así, de un modo u otro, al momento de considerar los beneficios de tales instrumentos, no

podrán ignorarse los costos sociales asociados, sea que puedan cuantificarse o no.

En el nivel de las autoridades que toman las decisiones, el ámbito es el de las políticas; en el nivel de la población afectada o que cree que será afectada, el ámbito es el de los proyectos de inversión, pública o privada, u otras actividades que puedan dar lugar a alteraciones del medio ambiente, natural o construido. En este caso, la incidencia en los procesos de política económica es indirecta, como respuesta a la dinámica de la participación de la población.

La aplicación de uno o ambos mecanismos, junto con otras iniciativas que pudieren plantearse, orientadas a perfeccionar la gestión ambiental en el Perú, contribuiría a una creciente conciencia nacional de protección ambiental y a una creciente incorporación de consideraciones ambientales a la toma de decisiones económicas, posibilitando las condiciones como para modificar positivamente el conjunto de los factores estructurales restrictivos que atentan contra la protección del medio ambiente.

1. Grupo asesor ad hoc para la solución
de conflictos ambientales

El primer mecanismo se conforma de un grupo ad hoc, al margen de las instancias vigentes en lo ambiental, y de las entidades del sistema económico, cuyo objetivo sería el de pronunciarse sobre situaciones de conflicto en torno al medio ambiente --en la acepción amplia del concepto-- y recomendar las acciones específicas que pudieren resolver, de una manera u otra, el conflicto planteado, recomendación que, vía la máxima autoridad política --el propio Presidente de la República-- sean canalizadas a las instancias pertinentes. El grupo se conformaría por personeros calificados --que cuenten con la confianza del Presidente-- en las áreas política, económica y social, y tendría que ser presidido por alguna autoridad política de relieve, un

ministro idealmente, para darle peso político a sus recomendaciones y acceso directo a la Presidencia. No más de dos o tres directivos máximos de entidades del sistema ambiental, público y privado, previamente designadas, tendrían que ser el conducto preferente para someter y defender la posición ambientalista ante el grupo ad hoc. El grupo ad hoc podría, si lo considera pertinente, citar a personeros involucrados en el conflicto para las aclaraciones que fueren necesarias, e invitar a expertos en la materia de que se trate para que participen en las reuniones.

El grupo ad hoc, que podría denominarse algo así como "Grupo Asesor de la Presidencia en Situaciones de Conflictos Ambientales", no tendría facultades resolutorias. Tendría que operar adscrito a alguna oficina de la Presidencia, que le sirva administrativamente. Se reuniría con la periodicidad que su propia dinámica determine. La conformación del grupo ad hoc no requiere, en principio, ni de un marco jurídico ni de un presupuesto específico; si requiere del decidido respaldo de las máximas autoridades políticas. Tanto la denuncia de situaciones de conflicto ambiental como las recomendaciones del grupo ad hoc deben ser públicas para asegurar transparencia al mecanismo.

Bajo ningún concepto, el grupo ad hoc sustituiría a las autoridades ambientales ni a las diversas instancias institucionales e interinstitucionales vigentes o propuestas. El grupo ad hoc sería independiente de las organizaciones involucradas en los temas ambiental y económico, de carácter político, y sólo intervendría, a pedido de autoridades ambientales, para examinar y pronunciarse sobre situaciones de conflicto con el propósito de contribuir a solucionarlas. Estas características de la propuesta la hacen sustantivamente diferente de otras que se centran en comisiones interinstitucionales, mixtas u otras, análogas, cuyo sentido principal es el de coordinar el sistema institucional ambiental y/o el de constituirse en su instancia superior.

Los beneficios esperados de la operación de un mecanismo como el propuesto residen, básicamente, en que, cuando se sometan situaciones de conflicto ambiental, automáticamente deberá

incorporarse, de manera explícita, la consideración ambiental al proceso de toma de decisiones asociado. Primero, es el grupo ad hoc el que tiene que analizar la decisión conflictiva y sugerir alguna transacción entre los beneficios imputados a tal decisión por sus promotores y los costos que le imputan los denunciante; segundo, es la autoridad política que recibe la recomendación del grupo ad hoc la que tiene que tomar una decisión explícita respecto a la transacción propuesta; tercero, es la autoridad sectorial que dio origen a la situación de conflicto la que, eventualmente, tendrá que revisar su decisión. Inicialmente, la incorporación de la consideración ambiental es ex post, sin embargo, la existencia de un mecanismo de esta naturaleza inducirá a las autoridades sectoriales a la incorporación ex ante de consideraciones ambientales a sus análisis para prevenir situaciones de conflicto y evitar que sus decisiones sean objeto de reclamos, que luego podrían ser sometidos al grupo ad hoc como situaciones de conflicto ambiental. Finalmente, los denunciante de conflictos ambientales se verán inducidos a perfeccionar sus denuncias y a ser más rigurosos en cuanto a los costos que pretenden imputar a las decisiones o instrumentos objetados.

Cabe enfatizar que el mecanismo propuesto no garantiza efectos ambientales positivos de la aplicación de los instrumentos de política, ni el descarte de aquellos a los que se imputen efectos negativos; bien puede ocurrir que el grupo ad hoc no reconozca la necesidad de alterar ciertas decisiones que la autoridad ambiental que sometió la situación consideró conflictivas o, en el caso contrario, puede ocurrir que la autoridad política no adopte el curso de acción sugerido por el grupo. Reiterando, lo que el mecanismo pretende garantizar es la consideración de los efectos ambientales de los instrumentos de política por parte de las autoridades que los deciden.

2. Participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impactos ambientales

El segundo mecanismo que se propone está relacionado con los procedimientos de evaluación de impactos ambientales (EIA). Requiere de un marco reglamentario que haga exigible a los promotores, públicos y privados, de actividades que pueden provocar alteraciones en el medio ambiente, natural o construido, de una declaración previa, o manifiesto, de los impactos ambientales a que puede dar lugar la actividad de que se trate, y de una evaluación de tales impactos ambientales. La definición de las categorías de actividades afectas a declaraciones de impactos ambientales y a evaluaciones de impactos ambientales tendría que ser materia del marco reglamentario así como los alcances y estructura general de los estudios que, eventualmente, tendrían que realizarse. También, es necesaria una expresión institucional del marco reglamentario; en particular, es necesaria una entidad que se pronuncie respecto a si la actividad califica como para que se haga exigible una EIA, respecto a los alcances de la evaluación y respecto a las medidas que proponga el promotor para evitar o mitigar los impactos evaluados.

Específicamente, lo que se propone es un mecanismo que permita a la población informarse de las propuestas de proyectos o actividades y hacer presente sus reservas respecto a los efectos ambientales a que tales proyectos o actividades pueden dar lugar. El mecanismo consistiría, concretamente, en la publicación de la declaración o manifiesto de impactos ambientales, de los resultados de la EIA --si corresponde realizarla de acuerdo con el marco reglamentario--, de las propuestas para evitar o mitigar los impactos ambientales evaluados, y de las resoluciones de la entidad responsable del proceso. Los documentos de la EIA deben estar disponibles para quien los quiera examinar, así como cualquier otra documentación pertinente. Finalmente, debe crearse algún mecanismo

específico que permita la participación directa de la población interesada a través, por ejemplo, de audiencias públicas donde los interesados puedan exponer sus puntos de vista y solicitar las aclaraciones necesarias a los agentes involucrados, tanto promotores como contralores. El mecanismo se completa estableciendo plazos para las distintas fases de la participación ciudadana: revisión de antecedentes, presentación de observaciones, realización de audiencias, etc., como también, respecto a las publicaciones y a las resoluciones de la entidad responsable.

Este segundo mecanismo es más complejo que el primero en cuanto a su creación y operación, pero sus beneficios pueden ser mayores, beneficios que, en síntesis, son análogos a los señalados para aquél pero en un nivel micro, el de los agentes y de las acciones concretas.

Notas

1. Los numerales entre paréntesis, que se anotan al final de ciertos párrafos a lo largo del texto, corresponden a las referencias documentales que se enumeran en el capítulo IV. Se hace indicación de una fuente específica cuando hay una transcripción textual, o reproducción no textual de juicios importantes, o se reproducen cifras o cálculos de la fuente.

2. Se preparó un informe complementario en el que se ilustra respecto a algunas de las categorías de procesos relevantes de deterioro ambiental en el Perú: la degradación del suelo agrícola --en particular los procesos de erosión y de salinización; el deterioro de la región de la Sierra --enfatisando la presión de la actividad agropecuaria y la degradación de los pastizales; la deforestación en la región de la Selva; la problemática de los fenómenos naturales; y el deterioro del medio urbano. Aquí se reproduce la introducción de dicho informe. (1)

3. El cuadro no es específico para Perú, sino producto del análisis agregado de los efectos de la crisis económica en los procesos de transformación ambiental en América Latina y el Caribe. (2)

4. El período analizado por el estudio en referencia ("Agricultura peruana, crisis y política macroeconómica" por Javier Iguñiz) es el de 1970-1985.

IV. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

- (1) Brzovic Parilo, Francisco J., "Algunos procesos relevantes de deterioro ambiental en el Perú". Informe, publicación pendiente. Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. Julio 1989. Santiago, Chile.
- (2) Brzovic, Francisco, "Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe". Documento preparado para la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente (Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) en el contexto del Proyecto CEPAL/PNUMA FP/9101-87-93 "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales a la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Fase 2". Documento CEPAL LC/R.818. Noviembre 1989. Santiago, Chile.
- (3) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL), Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1988. Documento LC/G.1550-P. CEPAL. Febrero 1989. Santiago, Chile.
- (4) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL), "Estrategias para la gestión del desarrollo en cuencas altas de la zona andina". En Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina, Libros de la CEPAL, N° 17. Septiembre 1988. Santiago, Chile.

- (5) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL), Estudio económico de América Latina y el Caribe. 1988. Perú. Documento de CEPAL No. LC/L.501/Add.4. Julio 1989. Santiago, Chile.
- (6) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL), Panorama económico de América Latina. 1989. Documento de CEPAL No. LC/G.1574. Septiembre 1989. Santiago, Chile.
- (7) Cornia, Giovanni Andrea; Jolly, Richard, y Stewart, Frances, Compiladores, Ajuste con rostro humano. Siglo XXI de España Editores para UNICEF. 1987. Madrid, España.
- (8) Dirección General de Forestal y Fauna y Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, Ministerio de Agricultura, Plan nacional de acción forestal 1988-2000. 1987. Lima, Perú.
- (9) Dourojeanni, Axel, "Estrategias para el desarrollo y gestión de cuencas y zonas altas en América Latina: un análisis crítico". En Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina. Libros de la CEPAL, N° 17. Septiembre 1988. Santiago, Chile.
- (10) Dourojeanni, Marc J., Renewable Natural Resources of Latin America and the Caribbean: Situation and Trends. World Wildlife Fund. Sin fecha. Washington, D. C., Estados Unidos de América.
- (11) Figueroa, Adolfo, "El desarrollo de la agricultura campesina de la Sierra del Perú". En Anales V Congreso Internacional de Sistemas Agropecuarios Andinos. Proyecto de Investigación de Sistemas Agropecuarios Andinos (PISA), serie Informes Técnicos, N° 9. Marzo 1987. Lima, Perú.

- (12) Hardoy, Jorge E. y Satterthwaite, David, Las ciudades del tercer mundo y el medio ambiente de la pobreza. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED)-América Latina. Grupo Editor Latinoamericano. 1987. Buenos Aires, Argentina.
- (13) Iguíñiz Echevarría, Javier, "Agricultura peruana. Crisis y política macroeconómica". Informe mecanografiado para la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO. 1986. Lima, Perú.
- (14) Instituto Nacional de Desarrollo del Perú, "Estrategia de desarrollo para la Sierra del Perú". En La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. II. CEPAL/ILPES/PNUMA. Grupo Editor Latinoamericano. 1988. Buenos Aires, Argentina.
- (15) Instituto Nacional de Planificación, Presidencia de la República, "Plan Nacional de Desarrollo a Largo Plazo 1988-2010. Elementos para la definición de la estrategia". Fotocopia parcial del documento. Sin referencias. Lima, Perú.
- (16) Instituto Nacional de Planificación, Presidencia de la República, "El medio ambiente en el Perú". Documento INP-DGPR-DOT-d.004.83. Marzo 1983. Lima, Perú.
- (17) López Cordovez, Luis, "Crisis, políticas de ajuste y agricultura". En Revista de la CEPAL, N° 33. Diciembre 1987. Santiago, Chile.
- (18) Lovón Zavala, Gerardo, "El sur andino peruano y la coyuntura de sequía: 1982-1983". En Desastres naturales y sociedad en América Latina. Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO. Grupo Editor Latinoamericano. 1985. Buenos Aires, Argentina.

- (19) Masson, Luis, "La ocupación de andenes en el Perú". En Pensamiento Iberoamericano, N° 12. Julio-Diciembre 1987. Lima, Perú.
- (20) Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) y Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América, Perfil ambiental del Perú. ONERN. Mayo 1986. Lima, Perú.
- (21) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), "Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe". Documento de la FAO LARC 88/3. 1988. Roma, Italia.
- (22) Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC). "Informe sobre gestión ambiental en Perú". Ponencia a la Reunión de Alto Nivel sobre la Gestión Ambiental en América Latina, realizada en Venezuela, 25 al 28 de abril de 1988. Documento ORPALC/RGA.1/Inf.14. Abril 1988. México, D.F., México.

ANEXO

SINOPSIS: RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS
DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE*

* Cuadro reproducido de "Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe", CEPAL/LC/R.818, noviembre 1989, Santiago de Chile.

OBSERVACION

La sinopsis que se presenta a continuación pretende ilustrar respecto a los eventuales efectos ambientales de las políticas de ajuste. Sin embargo, debe tenerse presente que, para que el efecto sea tal, es decir, para que una cierta política desencadene o alimente un proceso de deterioro ambiental, cuyos impactos de corto, mediano y largo plazo son los apuntados, es necesario que se activen los instrumentos de política especificados y que se lleven a cabo las acciones definidas; ni una ni otra cosa se dan necesariamente.

Pero tampoco la constatación de la vigencia del instrumento y de la acción respectiva son condición ni suficiente ni necesaria para que el proceso de deterioro se desencadene o active. Por una parte, hay un conjunto de otras acciones y fenómenos que también contribuyen al desarrollo del mismo proceso y, por otra parte, hay un conjunto de otras acciones y fenómenos que pueden imprimir una dinámica inversa al proceso de deterioro, amortiguando u ocultando los efectos de los instrumentos y acciones de la política de ajuste.

Finalmente, para que el efecto se produzca de manera perceptible, además de la condición de ceteris paribus, la acción producto del instrumento de política en cuestión debe estar vigente durante un lapso de tiempo suficiente. En todo caso, en este sentido, hay que hacer presente que el carácter de los programas de ajuste no se limitará al corto plazo; todo indica que los cambios de política económica que se han estado introduciendo a través de los programas de ajuste van a estar vigentes por largo plazo.

SINOPSIS : RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.

Políticas de ajuste	Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos corto/mediano plazo mediano/largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> * Políticas orientadas a la reducción de la demanda agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reducir el déficit fiscal. * Mejorar el balance comercial. 	<ul style="list-style-type: none"> * Contracción del presupuesto de gastos, corrientes y de capital, en el sector público. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reducción o supresión de actividades de fiscalización. 	<ul style="list-style-type: none"> * Invasión de áreas protegidas con propósitos de extracción ilegal de especies valiosas. * Disposición inadecuada de desechos industriales. * Deterioro de la infraestructura y los servicios sanitarios y municipales. * Ausencia o deterioro obras protección y/o corrección procesos sedimentación, destrucción cauces, etc.. 	<ul style="list-style-type: none"> * Depredación y riesgo de pérdida especies ecológicamente valiosas. * Contaminación en el medio urbano.
			<ul style="list-style-type: none"> * Postergación, reducción o supresión inversiones en obras nuevas y en reposición y mantenimiento de obras existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ejecución de proyectos sin consideración impactos negativos a efectos evitarlos o minimizarlos. * Menor acceso de sectores pobres a servicios salud y educación. * Idem. 	<ul style="list-style-type: none"> * Incidencia exagerada de fenómenos naturales extraordinarios. * Destrucción ecosistemas valiosos, formaciones singulares, paisajes, etc. durante ejecución proyectos.
		<ul style="list-style-type: none"> * Reducción del crédito interno. * Limitación a expansión oferta monetaria. 	<ul style="list-style-type: none"> * Reducción inversión y nivel operación sector privado: depresión actividad urbano-industrial. 	<ul style="list-style-type: none"> * Migración interurbana y expansión tugurios. * Caída salarios, aumento desempleo y subempleo, menor disponibilidad y mayor precio alimentos ... causando aumentos pobreza urbana y restringiendo perspectivas migrantes rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Mayor incidencia enfermedades, desnutrición, mortalidad infantil. * Incremento presión sobre áreas laderas y de frontera con propósitos leña y cultivos.

(Ver nota previa respecto a la correcta interpretación de la presente sinopsis.)

Continúa.

SINOPSIS : RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.

Políticas de ajuste	Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos corto/mediano plazo mediano/largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> * Políticas orientadas a modificar los precios relativos de los bienes reasignando el gasto. 	<ul style="list-style-type: none"> * Equilibrar el balance de pagos a través de mejorar la posición relativa de los bienes transables. * Expansión oferta bienes transables. 	<ul style="list-style-type: none"> * Instrumentos de políticas cambiaria y comercial. * Estimulos a la movilidad de factores de producción. 	<ul style="list-style-type: none"> * Devaluación monetarias nacionales. * Incrementos de aranceles de importación. * Incentivos sectoriales diversos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Crecimiento indigene general de precios, particularmente de alimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> (El proceso de inflación se asocia a los demás procesos sociales señalados en la primera mitad de esta sinopsis contribuyendo a los mismos impactos.)
				<ul style="list-style-type: none"> * Intensificación cultivos no tradicionales de exportación. 	<ul style="list-style-type: none"> * Desplazamiento ruibros que aportan a dietas populares.
				<ul style="list-style-type: none"> * Avances en fronteras agrícolas con los propósitos indigene ganadería. 	<ul style="list-style-type: none"> * Presión económica y cultural sobre grupos autóctonos.
				<ul style="list-style-type: none"> * Presión sobre bosques con fines madereros sin consideración aptitudes. 	<ul style="list-style-type: none"> * Deterioro ecosistemas frágiles y riesgo pérdidas especies valiosas. * Empobrecimiento colonos. * Riesgo destrucción ecosistemas frágiles.
				<ul style="list-style-type: none"> * Idem. 	<ul style="list-style-type: none"> * Idem. * Aceleración procesos de erosión y sedimentación en cuencas.
				<ul style="list-style-type: none"> * Expansión actividades acuicultura en áreas con importancia para otros productos (reservas biológicas, manglares, agricultura). 	<ul style="list-style-type: none"> * Deterioro y riesgo destrucción ecosistemas costeros. * Pérdidas recursos hidrobiológicos por interrupción ciclos.
				<ul style="list-style-type: none"> * Intensificación captura de recursos marinos diversos, incluso desconocidos vedas. 	<ul style="list-style-type: none"> * Sobreexplotación con reducción disponibilidad recursos. * Agotamiento de recursos marinos.
				<ul style="list-style-type: none"> * Expansión áreas explotación minera o instalación nuevas faenas ignorando impactos ambientales. 	<ul style="list-style-type: none"> * Destrucción ecosistemas y formaciones valiosas. * Incentivo a la colonización espontánea. * Contaminación.

(Ver nota previa respecto a la correcta interpretación de la presente sinopsis.)