

Hacia una reactivación económica sostenible y equitativa

Recomendaciones de políticas y medidas en sectores clave



HACIA UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA SOSTENIBLE Y EQUITATIVA

RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS Y MEDIDAS EN SECTORES CLAVE

Autores:

Plataforma para una Reactivación Sostenible (PLARS)
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)
CooperAcción
Grupo Propuesta Ciudadana (GPC)
Natural Resource Governance Institute (NRGI)

Editado por:

DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES - DAR

Calle Cartagena N° 130, Pueblo Libre, Lima - Perú
Teléfonos: 511 - 340 3780 | 511 - 3403720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseñado por:

Nauttica Media Design S.A.C.
Calle Las Malvas 164 Dpto. 401. Urb. Salamanca, Ate, Lima - Perú
Teléfono: 511- 692 1503
Correo electrónico: info@nautticamedia.com
Noviembre 2021

Fotos de portada:

Andina, Mincetur y Rolando Mondragón /DAR

Primera edición: Diciembre 2021

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-14007

Está permitida la reproducción parcial o total de este documento, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente. Este documento ha sido elaborado gracias al apoyo de Climate and Land Use Alliance (CLUA). Las opiniones contenidas en esta publicación son de responsabilidad de los autores y no necesariamente representan las opiniones de Climate and Land Use Alliance (CLUA).

Contenido

| | |
|---|---|
| 1. Detrás del rumbo de la reactivación económica | 3 |
| 2. Cuatro medidas claves para una reactivación sostenible y equitativa | 5 |
| 3. ¿Qué debe priorizar el Estado en la agenda de reactivación económica?..... | 6 |

Hacia una reactivación económica sostenible y equitativa

Recomendaciones de políticas y medidas en sectores clave



1. Detrás del rumbo de la reactivación económica

Se ha escrito y comentado mucho sobre las razones que hicieron que la pandemia golpee tanto al Perú en materia sanitaria y económica, así como sobre la gran polarización política del último proceso electoral peruano.

Curiosamente, hasta antes de la pandemia, los analistas decían que el país estaba haciendo bien las cosas en lo macroeconómico. Su crecimiento económico y la reducción de la pobreza lo colocaban, junto con Chile y Colombia, entre los destinos preferidos por los inversionistas extranjeros. El malestar de la población está vinculado a la corrupción y a la deficiente capacidad de ejecución de los recursos públicos. En el Perú se plantea, por ejemplo, que sigue vigente la tesis del Estado empírico¹, vulnerable a la corrupción y poco eficaz, que planteaba Basadre a fines de la década del sesenta.

1 Basadre, J. Historia de la República del Perú [1822-1933]. 1ra Ed. Tomo VIII, pp. 255-256. Recuperado de: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/stein/wp-content/uploads/sites/734/2020/07/TOMO-VIII-HP-Basadre.pdf> Basadre, J. Historia de la República del Perú [1822-1933]. 1ra Ed.

No obstante, requerimos de un diagnóstico más preciso que nos explique el porqué de la presencia de bolsones de pobreza-particularmente en zonas rurales de la sierra y selva-, los bajos niveles de productividad de la economía, el crecimiento de actividades ilícitas, o la degradación ambiental y consecuente afectación a la salud.

Por ejemplo, la deficiente capacidad de ejecución del presupuesto público en el Perú no explica el crecimiento en la última década de las hectáreas de cultivo de hoja de coca, con fines mayoritariamente ilegales²; tampoco explica la expansión, a casi todas las regiones del país, de la minería ilegal e informal³, ni mucho menos el altísimo nivel de empleo informal que al 2019 bordeaba el 69%⁴ y que se ha visto incrementado durante la pandemia.

Detrás de nuestros Estados empíricos está la baja diversificación productiva (al menos dos terceras partes de las exportaciones peruanas y colombianas son commodities de los sectores minería e hidrocarburos, principalmente) y la falta de una estrategia de desarrollo nacional a largo plazo, que articule estrategias a nivel subnacional e incorpore un sólido enfoque de sostenibilidad.

Lo anterior ha contribuido a generar, por un lado, el terreno propicio para el crecimiento de actividades ilícitas y la degradación ambiental y, por otro, el impulso a iniciativas de inversión pública que no responden a las necesidades reales de las poblaciones y a las características geográficas, ambientales y culturales locales; además de no incorporar acciones necesarias para evitar o reducir sus impactos ambientales y sociales.

La actual reactivación económica está replicando el patrón de crecimiento previo a la pandemia, es por ello que llamamos la atención para corregir el rumbo y para que, sin dejar de reconocer la importancia de políticas que apuntalen el crecimiento económico y la promoción de la actividad privada, se rediseñe la estrategia de reactivación.

2 DEVIDA. (2019). Sistema de información de lucha contra las drogas. Recuperado de: <https://sistemas.devida.gob.pe/siscod/documentos>

3 Basombrío et. al. (2019). La minería no formal en el Perú. Realidades, tendencias y ¿soluciones?. Recuperado de: <https://www.kas.de/documents/269552/0/Mineria+No+Formal+en+el+Per%C3%BA.pdf/945ec083-8ad5-f52d-5817-fd9cec51ee04?version=1.0&t=1576608069579>

4 INEI. (2020). Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007 - 2019. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1764/



FOTO: Andina

2. Cuatro medidas claves para una reactivación sostenible y equitativa

La estrategia de reactivación económica en el Perú se ha basado en tres líneas generales: (i) transferencias directas a los más pobres y créditos a empresas con garantías del Estado; (ii) impulso a la inversión pública en infraestructura y también (iii) impulso al sector extractivo, esto último, con algunas medidas de flexibilización ambiental, social y administrativa, como el silencio positivo en varios procedimientos mineros o la consulta previa virtual.

Lo anterior fue una reacción a pocos meses de iniciada la pandemia por COVID-19, en un contexto donde existía mucha incertidumbre; sin embargo, creemos que es hora de adecuar dicha estrategia para no replicar el esquema de crecimiento pre pandemia, que solo favoreció la productividad y competitividad de dos sectores económicos: minería y agroindustria.

Por ello, proponemos cuatro recomendaciones de política:

1. Diseñar una estrategia de reactivación sostenible en lo ambiental y social, que potencie y articule las economías locales.
2. Poner especial énfasis en la promoción de aquellos sectores con mayor capacidad de generar empleo, como la agricultura sostenible, manufactura, el turismo y otros servicios.
3. Acelerar la transición energética, aumentando la cuota de fuentes renovables no convencionales en la matriz energética nacional.
4. Reconocer que la rentabilidad social de los proyectos de desarrollo no solo está relacionada a la redistribución de los ingresos fiscales, sino a su sostenibilidad ambiental y social, con poblaciones que participen en todo el ciclo de proyectos y tengan la capacidad de monitorear, junto con el Estado, el desempeño social y ambiental de las inversiones.



3. ¿Qué debe priorizar el Estado en la agenda de la reactivación económica?

A. Para una infraestructura y transporte sostenible

- **Una infraestructura que nazca sostenible.** En el contexto de reactivación, el gobierno ha impulsado la promoción de carreteras sin estudios técnicos adecuados y sin adecuada planificación que ponen en riesgo la Amazonía, por ello, es necesario que el gobierno peruano cree lineamientos para una infraestructura sostenible, que guíen la incorporación de los aspectos ambientales y sociales en cada etapa del ciclo de proyectos para evitar o reducir sus principales impactos,

Para ello, se propone que:

Los lineamientos para la Programación Multianual de Inversiones (PMI) y la planificación de proyectos en transporte incorporen criterios y salvaguardas bajo un enfoque de intervención temprana. Esto permitiría que en la PMI se identifiquen iniciativas de inversión con potencial de incentivar economías ilegales y se tomen medidas para evitarlo.

Asimismo, en la etapa de formulación de estos proyectos, se deben incorporar guías y herramientas para identificar necesidades prioritarias de poblaciones en zonas de influencia, los usos y derechos, y la gestión del territorio, así como los principales riesgos en materia ambiental (degradación de ecosistemas, contaminación) y social (migraciones, ocupación desordenada del territorio, potenciamiento de economías ilícitas) que deben influir en la toma de decisiones y diseño de medidas que eviten o mitiguen estos impactos.

- **Un transporte fluvial sostenible y con enfoque indígena en la Amazonía.**

Se debe evaluar el diseño de sistemas de transporte público fluvial en los principales ríos amazónicos, teniendo como principio apuntar hacia un transporte sostenible, moderno, seguro y con enfoque indígena, priorizando el ordenamiento del transporte fluvial sobre el terrestre para reducir impactos.

Para ello, se proponen siete lineamientos o condiciones:

1. **Puertos y embarcaderos locales**, como condición para conectar las comunidades y territorios a los sistemas de transporte.
2. **Formalización del transporte**, así como seguridad y modernización en el transporte fluvial.
3. **Desarrollo del marco legal** para la fiscalización, supervisión y sanción en los sistemas de transporte fluvial.
4. Elaborar un **programa de mitigación de impactos** de los sistemas y medios de transporte fluvial, incluyendo dos elementos:
 - a. *Seguridad alimentaria*. Asegurar los medios de producción y acceso a recursos.
 - b. *Monitoreo ambiental*. Mecanismos de participación permanente para prevenir e identificar impactos.

5. **Realizar la consulta previa vinculada a los proyectos de transporte fluvial.**
6. **Promover infraestructura y sistemas de transporte fluvial adecuados al entorno.** Es decir, promover infraestructura sostenible y fortalecer capacidades locales para acceder y mantener los servicios de la infraestructura.
7. **Estrategias y mecanismos para la protección de ecosistemas.**
8. **Apoyarse en los conocimientos locales sobre los ríos:** Elaborar una estrategia de desarrollo local que incluya los sistemas de transporte fluvial.

- **Infraestructura para la gente.** El sistema de inversión pública debe incorporar herramientas que permitan identificar las necesidades y capacidades locales en el diagnóstico de las zonas a intervenir, y contar con información de calidad sobre lo que acontece en los territorios, en particular en proyectos cuyos principales impactos son de tipo indirecto, como en el caso del sector transportes.

- Añadir a los requisitos mínimos de los estudios de viabilidad del sector transporte, el uso de herramientas interculturales para la recolección de información para el diagnóstico socioeconómico y ambiental en contextos rurales amazónicos.
- Incorporar criterios mínimos para identificar zonas de influencia indirecta de proyectos viales en el ámbito amazónico.
- Estimar la deforestación histórica al menos con un horizonte de 10 años en la zona de influencia indirecta de los trazos propuestos, y un análisis prospectivo de la deforestación a 20 años.
- Implementar la consulta previa como proceso clave para el diálogo intercultural y construcción conjunta de proyectos.
- Lo anterior debe ser aplicable tanto a proyectos de nuevas vías como de mejoramiento.



FOTO: Andina

B. En el sector extractivo y para una transición energética y ecológica

- **Proteger la salud, más que nunca.** El contexto actual ha puesto como prioridad la reactivación económica. Como consecuencia, discursivamente se ha generado una polarización entre economía y salud. Se insiste en que en el escenario de crisis económica se debe anteponer la inversión, y para ello, promover medidas que aceleren los permisos, que dilaten la fiscalización, y que reduzcan costos, con especial interés en el sector extractivo.

Ante ello, se debe reforzar medidas de protección sanitaria a poblaciones aledañas a proyectos de gas, petróleo y minería desde etapas tempranas de la planificación.

Para ello, se propone como medidas clave:

- Incorporar la Opinión técnica vinculante del sector salud en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Es necesario que se incluya al sector salud como Opinante Técnico para los Instrumentos de Gestión Ambiental. El contexto y la ciencia han demostrado la vulnerabilidad a enfermedades de origen zoonóticas a las que estamos expuestos los humanos. También se ha evidenciado los múltiples impactos a la salud que han generado las actividades extractivas (metales en sangre, enfermedades a la piel, etc). En ese sentido, es clave la opinión del sector salud.

- Elaborar protocolos para la elaboración de procesos de consulta previa con la participación de los pueblos indígenas en el contexto del COVID-19, con el fin de reducir riesgos de contagio.
- Diseñar protocolos para la interacción del personal de las empresas y contratistas con la población local en el contexto del COVID-19, enfocados en reducir riesgos de contagio, tanto en las fases de preinversión como ejecución y operación de proyectos.

- **Una transición energética y ecológica.** Invertir en hidrocarburos va en contra de las tendencias globales (cambio climático, COVID-19, perspectiva de las empresas), con un balance costo-beneficio negativo para el país, por lo que necesitamos invertir en una transición energética justa.

Para ello, se propone como medidas clave:

- Incrementar las políticas de promoción de energías renovables, mediante incentivos tributarios y otros mecanismos que reduzcan los costos de las inversiones en energías renovables no convencionales y, en esa línea, impulsar proyectos de energías solar o eólica que respeten los derechos de las comunidades locales y de consulta previa.
- La planificación del cierre de forma progresiva de la actividad petrolera, y la remediación de los pasivos y compensación a las personas afectadas y víctimas de dichos impactos.
- Respeto de los derechos de poblaciones indígenas y consulta previa, y planes de reconversión económica para poblaciones rurales en territorios dependientes de fuentes de energía fósil.
- Impulsar la transición energética en el sector transporte.



FOTO: Andina

C. Para una consulta previa sin recortes

La consulta previa como mecanismo de diálogo intercultural se posiciona como un derecho fundamental para construir, no un retorno a la “normalidad”, esa que ha profundizado desigualdades, sino a un nuevo contrato social, más justo, entre los pueblos indígenas y el Estado.

Para fortalecer este derecho, proponemos:

- Incorporar una etapa previa al procedimiento que reconoce el Reglamento de la Ley de Consulta Previa, con el fin de mejorar la participación en los procesos; y otra etapa posterior que implique el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos del proceso. Es necesario también promover los mecanismos de seguimiento de acuerdos ya existentes, a través del fortalecimiento de la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para la aplicación del derecho a la consulta, creada mediante Decreto Supremo N° 021-2013-PCM.
- El Ministerio de Cultura debe reforzar su labor educativa sobre la naturaleza y objetivos de la consulta previa hacia el sector privado y sociedad en general.
- Para fortalecer la consulta previa en el sector infraestructura, el Poder Judicial debe cumplir con publicar en el Diario El Peruano la Sentencia N° A.P. 29126-2018, que anula la disposición que evitaba que se consulte las medidas relacionadas a servicios públicos que afecten a los pueblos indígenas, tales como la construcción de carreteras, aeropuertos, hidrovías, líneas de transmisión eléctrica, entre otras.

- Un debate en desarrollo es la necesidad de incluir entre las medidas administrativas sujetas a consulta previa, las que aprueben instrumentos de gestión ambiental como los Estudios de Impacto Ambiental, ya que actualmente, el momento de consulta que se ha priorizado, sobre todo en actividades extractivas y de infraestructura, es previo a la firma de los contratos, o previo a la definición de Términos de Referencia para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental. En ese momento no se conocen los posibles impactos, los componentes definitivos de los proyectos o las medidas de prevención, mitigación y remediación de impactos.



FOTO: Andina

D. Para fortalecer la participación ciudadana y la transparencia

El acceso a la información, transparencia y participación permiten que los ciudadanos se involucren activamente en la gestión de los recursos naturales en aras de contar con una mejor gobernanza.

Para ello, se propone que:

- El Congreso peruano ratifique el Acuerdo de Escazú, para fortalecer la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la protección a los defensores de derechos ambientales, que han venido sufriendo vulneración a sus derechos durante la pandemia.
- Fortalecer el enfoque participativo en procesos claves de monitoreo y fiscalización, a través de la aprobación de la Ley Marco sobre Monitoreo y Vigilancia Ambiental, que permitiría la integración del trabajo de los vigilantes ambientales con el del Estado, a través del Sistema Nacional de Gestión Ambiental- SNGA. (Dictamen recaído en los PL 336/2016-CR y PL 389/2016-CR).
- Fortalecer los mecanismos de transparencia en el sector público y privado sobre la información social y ambiental en los proyectos, a través del fortalecimiento de la Iniciativa EITI, para transparentar información del canon y pagos ambientales, entre otros.
- Transparentar los mecanismos de compras locales para empoderar a los proveedores, los gobiernos anfitriones y otras partes interesadas con información práctica que les ayudará a colaborar con los sitios mineros.



E. Para un empleo de calidad

La reactivación debe priorizar a las familias y los ingresos de los grupos poblacionales tradicionalmente excluidos y más impactados por las consecuencias de la pandemia, tales como las mujeres, sector informal y jóvenes, entre otros; para ello, se debe priorizar sectores que generan más puestos de trabajo. Al mismo tiempo, desde la mirada de la sostenibilidad, priorizar sectores que tienen menos impacto ambiental.

Es así que combinando ambos criterios, se debe apostar por promover industria, manufactura, ciencia y tecnología, y sectores terciarios, así como agricultura sostenible, apostando por reducir su impacto ambiental. En cambio, los sectores extractivos no deben ser prioridad, pues generan poco empleo con mayor impacto ambiental.

Para fortalecer este derecho, proponemos:

- Retomar las políticas de diversificación productiva, impulsando actividades económicas de mayor complejidad o valor agregado.
- Priorizar el impulso a la manufactura, que tienen el potencial de generar mayor cantidad de empleo con un impacto menor en la emisión de gases de efecto invernadero, en comparación con varias actividades típicamente extractivas.
- Priorizar proyectos de menor impacto ambiental y mayor capacidad de generación de puestos de trabajo.

- Implementar con financiamiento adecuado las medidas identificadas por el Grupo de Trabajo Multisectorial sobre las NDC (Contribuciones Nacionalmente Determinadas) para reducir las emisiones del sector agricultura, uno de los sectores con mayor potencial para generar empleo pero que en las condiciones actuales es también un alto emisor de CO₂.
- Diseñar medidas específicas para la generación de empleo para las mujeres, que aborden en su integralidad las distintas barreras que enfrentan para su ingreso al mercado laboral. Estas estrategias deben incluir apoyo para sus roles en las labores del hogar y del cuidado.
- Replantear los programas de créditos garantizados a los medianos y pequeños productores (FAE-MYPE, FAE-Turismo, FAE-Agro) para mitigar el impacto económico ocasionado por la emergencia sanitaria, consensuando las barreras de acceso con las entidades microfinancieras, cámaras de comercio y asociaciones empresariales.

