

# 17 Propuesta de política pública

Abril 2021

## Carreteras y deforestación ¿Las instituciones locales importan?

### CONTEXTO

Incrementar la conectividad y mejorar la competitividad a nivel nacional, así como abordar el problema de la deforestación son dos desafíos que enfrenta el Perú, como país andino-amazónico. Si bien la construcción de infraestructura vial contribuye con la generación de empleo en las zonas que articula (Bonifaz, Urrunaga, Aguirre, & Urquiza, 2015) y facilita el comercio y acceso a servicios, la construcción de vías ha estado consistentemente asociada con la deforestación (Chomitz & Thomas, 2001; Cropper et al., 2001; Barber et al., 2014; Damania et al., 2018).

Uno de los factores que ha causado el incremento de la deforestación en el Perú es el cambio de uso de suelo, asociado a un estilo de crecimiento extractivo sin mayor atención a criterios de sostenibilidad. Así, entre las actividades agrícolas más destacadas se encuentran el cultivo de café, cacao y arroz en selva alta; y maíz, plátano y palma aceitera en selva baja (GGI-DIE, 2015). Estas actividades, debido a que no han formado parte de un modelo de producción, transporte y manejo territorial sostenibles, han elevado las tasas de deforestación y causado importantes alteraciones en los hábitats de la Amazonía. A ello se suma, la producción de coca para fines de uso ilícito.

El Perú tiene el desafío de reducir la deforestación y la degradación de los bosques. Según un informe del Ministerio de Medio Ambiente de Perú, la pérdida de cobertura forestal entre 2001 y 2017 ascendió a más de 2 millones de hectáreas, lo que significa un promedio de 125,301 hectáreas por año (Ministerio del Ambiente de Perú, 2017). Durante 2017, la pérdida de bosques fue de 143,425 hectáreas, siendo las regiones de Ucayali, Madre de Dios y Huánuco las que concentran casi la mitad de la deforestación registrada (MAAP, 2018). La mayor parte de la deforestación en la Amazonía ocurre en zonas próximas a las vías principales (Alves, 2002), por lo que el desarrollo de infraestructura vial en esta zona es un condicionante de la deforestación.

### Propuesta de Política Pública

Analiza diversos temas de la realidad peruana a partir de resultados de investigaciones del CIUP, y plantea propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser total o parcialmente reproducidos si se cita la fuente. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

El policy brief forma parte del Proyecto Prioritario de Área (PPA) titulado **Carreteras y Deforestación: ¿Las instituciones locales importan?**, cuyos autores son los investigadores del CIUP, Francisco Galarza, Rosario Gómez y Joanna Kámiche.

Si bien la inversión del gobierno en infraestructura vial tiene por objetivo incrementar la accesibilidad a regiones ricas en recursos naturales para el beneficio del país. No obstante, en la mayoría de los casos el diseño, implementación y monitoreo de estas políticas no consideran criterios de sostenibilidad ni la racionalidad económica de los diferentes actores o la gestión sostenible del territorio, todo lo cual agudiza el problema de la deforestación.

El contexto expuesto motivó el estudio *Carreteras y Deforestación ¿Las instituciones locales importan?* en el cual se construye un índice que permite aproximar la solidez de la institucionalidad. Se entiende por instituciones sólidas a aquellas con capacidad de proveer servicios públicos a la población y facilitar el acceso al mercado de bienes y servicios. En ese sentido, algunas de las variables consideradas fueron: número de estaciones de policía, número de recién nacidos con DNI, existencia de portal de transparencia, nivel educación, entre otras.

El estudio realiza un análisis espacial, considerando que la geografía es un componente clave en el país, para lo cual utiliza información georreferenciada. El estudio concluye: (i) a menor distancia a las carreteras se tiene mayor

deforestación; y (ii) la presencia de instituciones sólidas está negativamente correlacionada con la deforestación, es decir que las instituciones pueden contribuir a mitigar la deforestación.

En este sentido, las recomendaciones del estudio orientan al tomador de decisiones sobre formas de intervención para

fortalecer la institucionalidad en los diferentes ámbitos de gobierno, de modo tal que contribuya con el proceso de expansión de infraestructura de carreteras sobre la base de criterios de sostenibilidad, competitividad y desarrollo regional.

### Recomendaciones

Los resultados de la investigación evidencian la oportunidad y urgencia de fortalecer la institucionalidad para continuar con la expansión de infraestructura de carreteras sin agravar la deforestación, de tal forma que el crecimiento esté alineado con el criterio de sostenibilidad. Las recomendaciones de política derivadas del estudio son las siguientes:

- a. Facilitar los recursos financieros a los gobiernos sub-nacionales que les permitan brindar servicios públicos a los ciudadanos. Como en oportunidades anteriores, el MEF podría diseñar un sistema de incentivos para incrementar los presupuestos sub-nacionales, sobre la base del desempeño que evidencien en materia de provisión de servicios públicos.
- b. Diseñar un sistema de monitoreo y evaluación del proceso de fortalecimiento institucional local. Para ello, se requiere generar información sobre el desempeño institucional en el ámbito subnacional, considerando variables que afectan la institucionalidad tales como: número de conflictos sociales, kilos de droga decomisados, tasa de recuperación de vehículos robados, número de delitos ambientales, variables que actualmente sólo están disponibles a nivel regional.
- c. Establecer sistemas de información espacial integrados y consistenciados entre los ámbitos nacional, regional y local, con información fiable, organizada y pública, para mejorar el monitoreo sobre la relación entre desarrollo de carreteras y deforestación.
- d. Diseñar sistemas de alerta temprana, sobre la base de los sistemas de información espacial, para la identificación de carreteras clandestinas, procesos de deforestación en el margen de las carreteras.

- e. Diseñar protocolos para la participación ordenada e informada de actores regionales y locales. Las políticas públicas requieren de la participación de actores involucrados, con la finalidad de identificar riesgos en los proyectos de infraestructura vial.

Adicionalmente, se plantean recomendaciones complementarias tales como:

- f. Revisar los Programas de Desarrollo Regional Concertado, para asegurar que el criterio de sostenibilidad se incluya en los diferentes programas y proyectos de desarrollo de infraestructura.
- g. Evaluar la pertinencia de incorporar la evaluación ambiental estratégica (EAE) en las políticas, planes, programas y proyectos de infraestructura vial. La EAE es una herramienta que contribuye no solo a mejorar la formulación e implementación de las políticas públicas, sino que permite la armonización de las mismas, desde una perspectiva de desarrollo sostenible. Además, impulsa sistemas de rendición de cuentas y transparencia
- h. En el ámbito subnacional, impulsar procesos gestión territorial. Para ello, es necesario elaborar estudios preparatorios como la Zonificación Ecológica-Económica a nivel micro, la cual permite tener una radiografía de los recursos actuales y potenciales, así como las actividades económicas y humanas en un ámbito específico. Dicha información contribuye a aproximar requerimientos de conectividad y extensión de las áreas de bosque.
- i. Diseñar mecanismos de coordinación efectiva entre los diferentes niveles de gobierno, que incluyan sistemas de rendición en cuentas, que permitan formular e implementar programas y proyectos de infraestructura vial articulados con la gestión sostenible del bosque y reduzca la deforestación.

## Bibliografía

- Alves, D.S. (2002), Space-time dynamics of deforestation in Brazilian Amazônia. *Int. J. Remote Sensing*, 23, 2903–2908.
- Barber, C., Mark. C., Souza Jr., C., and Laurance, W. (2014). Roads, deforestation, and the mitigating effect of protected areas in the Amazon. *Journal of Biological Conservation*, Vol. 177, pp. 203-209. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2014.07.004>
- Bonifaz, J., Urrunaga, R., Aguirre, J., & Urquizo, C. (October de 2015). Obtenido de Un Plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016 - 2025: [https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SF\\_HUANCAYO\\_HUANCAVELICA/plan\\_nacional\\_infraestructura\\_2016\\_2025\\_2.pdf](https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/SF_HUANCAYO_HUANCAVELICA/plan_nacional_infraestructura_2016_2025_2.pdf)
- Chomitz, K., & Gray, D. (1996). Roads, Land Use, and Deforestation: A Spatial Model Applied to Belize. *THE WORLD BANK ECONOMIC REVIEW*, 10 (3): 487–512.
- Cropper, M.; Puri, J. and Griffiths, C. (2001). Predicting the location of deforestation: The Role of Roads and Protected Areas in North Thailand. *Land Economics*, Vol. 77 (2): 172-186.
- Damania, R., Russ, J., Wheeler, D., and Barra, A. F. (2018). The Road to Growth: Measuring the Tradeoffs between Economic Growth and Ecological Destruction, *Journal of World Development*, Vol. 101(C), pp. 351-376. <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.06.001>
- Global Green Growth Institute & The German Development Institute. (October de 2015). *Interpretación de la dinámica de la deforestación en el Perú y lecciones aprendidas para reducirla*. Obtenido de <https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2016/03/Interpretacion-de-la-dinamica-de-la-deforestacion-en-el-Peru-y-lecciones-aprendidas-para-reducirla-1.pdf>
- Minam. (2018, junio 21). *El Perú avanza a paso firme en el desarrollo de Salvaguardas para REDD+*. Retrieved from <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/el-peru-avanza-a-paso-firme-en-el-desarrollo-de-salvaguardas-para-redd/>

**Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)**

Universidad del Pacífico - Pabellón I

Jr. Gral Sánchez Cerro 2050

Jesús María - Lima, Perú

(51)1 219-0100 Anexo 2103

[ciup.up.edu.pe](http://ciup.up.edu.pe)