

¿Sierra exportadora o desarrollar la sierra?¹

José Oscátegui

EN EL NÚMERO 158 DE LA REVISTA QUEHACER,² los autores de este artículo desarrollamos un análisis de algunos planteamientos que sostienen que la integración de la sierra peruana al mercado mundial es la condición principal para que esta logre su crecimiento y desarrollo. Sostuvimos allí que es inexacto pensar que la sierra no haya estado integrada al comercio mundial, pues desde la Colonia ha producido y exportado los productos que la región más desarrollada del mundo en esa época, Europa, le demandaba: los minerales. Asimismo, ya desde esa época, se ha utilizado la mejor tecnología existente para extraer esos recursos. Por ello, es impreciso afirmar que el atraso de la sierra como región se deba a su poca conexión con la modernidad o con el mundo desarrollado, y que la condición fundamental para su progreso sea su vinculación al mundo desarrollado. Nosotros sostenemos, más bien, que la integración y articulación de la sierra como espacio tanto económico como social, político y cultural son la base para que ella pueda

¹ Este artículo se elaboró con la colaboración de Lady Baltazar Amarillo, Edwin Llance Carrión y Elisa Seguin Zanabria.

² El artículo se tituló *Dilemas andinos*.

desarrollarse e integrarse en mejores condiciones al resto de nuestro país y a la economía mundial.³

La teoría económica ha descubierto hace tiempo que la integración de los espacios y mercados, con su consecuente ampliación, es lo que da origen a las economías de escala en la producción, que se traducen en costos más bajos y mayor eficiencia productiva, es decir, en mayor competitividad.⁴ Por el contrario, mercados pequeños y aislados no solo inhiben la producción en gran escala, sino que también impiden el desarrollo de una variedad grande de productos. En mercados con estas características, los productos no solo son toscos y rudimentarios, debido a la poca especialización del trabajo, sino que, además, tienen muy poca variedad. Como decía Adam Smith en *La riqueza de las naciones*, la productividad del trabajo está ligada a su división, y esta se ve limitada por el tamaño del mercado.

Sobre la base de esta aproximación teórica, el análisis de la situación de la sierra peruana y de su futuro como región se relaciona con el desarrollo e integración de sus mercados.⁵ Esta premisa es importante. Señalemos, como caso ilustrativo, que la zona más desarrollada del país, la costa peruana, se encuentra totalmente articulada a través de la carretera Panamericana mientras nuestra sierra no posee una carretera asfaltada que la integre y articule.⁶ El hecho de que la costa sí la posea permite que las inversiones fluyan entre Lima y las regiones

³ Este artículo considerará como sierra las regiones de Cajamarca, Amazonas, Áncash, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Cuzco y Puno.

⁴ Véase, por ejemplo, Fujita, Krugman y Venables 1999.

⁵ Imaginar a la ciudad de Lima sin conexión vial con el Callao, Miraflores, San Juan de Lurigancho y demás distritos puede hacernos entender la importancia de las vías de comunicación vial para el desarrollo de una ciudad como espacio económico, político, social y cultural.

⁶ Véase el mapa vial de la p. 7.

costeñas, y también entre ellas mismas, y eso se ve reforzado, además, por la preferencia de la inversión pública por esta región. La consecuencia de la falta de integración de la sierra es que, hasta ahora, ha sido más fácil transportar la producción agrícola serrana hacia la costa que hacerlo al interior de la misma sierra. Esta desarticulación de la sierra como espacio regional ha sido reforzada por las carreteras de penetración, que han unido ciudades o centros de producción de materias primas con los puertos de exportación.

Las consecuencias de esta desarticulación se han manifestado, por ejemplo, en las abismales diferencias de precios que históricamente han existido entre los precios pagados a los productores y los precios de venta en los mercados, hecho que solo beneficia a los intermediarios. Toda esta situación ha traído como consecuencia la pobreza de la población y la pequeñez de los mercados serranos.

Como se puede apreciar en este cuadro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y en el mapa adjunto, no existe una carretera asfaltada que una los departamentos serranos desde Puno hasta Huanuco, y los tramos de peor carretera se encuentran en los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, que también están entre los más pobres. El trayecto de Huánuco a Cajamarca por pista asfaltada solo puede ser cubierto a lo largo de la carretera Panamericana a través de Lima y hasta San Pedro de Lloc, desde donde se ingresa a Cajamarca. En consecuencia, la sierra norte está desvinculada de la sierra central; y esta, pobremente articulada a la sierra sur.

Las consecuencias de esta ausencia de articulación del espacio serrano para el desarrollo no pueden ser corregidas por las carreteras de penetración.⁷ Hasta hoy, estas solo han

⁷ Una de las principales propuestas del plan Sierra Exportadora es la construcción de 28 carreteras de penetración.

Departamentos de la sierra unidos por la Longitudinal Sierra, Norte y Sur

Departamento	Carretera	Longitud (km)	Tipo de superficie			
			Asfaltada %	Sin asfaltar		
				Afirmado %	Sin afirmar %	Trocha %
Apurímac	L. vial (puente Pampas)- Andahuaylas-Abancay- L. vial (punte Cunyac)	356	17	56	27	0
Ayacucho	L. vial (La Mejorada)- Mayoc-Huanta-Ayacucho- L. vial (puente Pampas) Variante: Emp. R3S- Ocros-Emp. R3S	318	15	74	9	1
Cuzco	L. vial (puente Cunyac)- Cuzco-Urcis-Sicuani- L. vial (Abra La Raya)	277	100	0	0	0
Huancavelica	L. vial (Izcuchaca)- L.vial (Mejorada) Variante: Emp. R3S (Izcuchaca)-Huancavelica- Santa Inés-L. vial (Pampano)	10	0	100	0	0
		264	26	70	3	0
Huánuco	L. vial (Salcachupan)- Huánuco-L. vial (Abra Yanashalla)	243	25	56	19	0
Junín	La Oroya-Las Vegas- L. vial (Carhuamayoc) Variante: La Oroya-Huancayo- L. vial (Izcuchaca) Variante: Emp. R3S (puente Stuart)- Emp. R022 (Pilcomayo)	86	100	0	0	0
		193	73	27	0	0
		42	100	0	0	0
Pasco	L. vial (Carhuamayoc)- Yanamate-La Quinua- L. vial (Salcachupan)	90	100	0	0	0
Puno	L. vial (Abra La Raya)- Juliaca-Puno-L. inter (puente Desaguadero)	358	100	0	0	0

Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

contribuido a su desarticulación, pues han orientado su producción hacia la costa y, de este modo, la han convertido en un espacio de extracción de renta minera y agrícola más que en uno de destino de inversiones diferentes. En este sentido, se puede afirmar que el agro serrano no ha recibido un volumen significativo de inversiones ni del sector privado ni del sector público. Respecto a este comportamiento del sector privado, la razón principal es que, debido a la relativa pobreza de la tierra y la inexistencia de infraestructura vial y de riego, el agro serrano no es suficientemente productivo como para atraer niveles sustantivos de inversión privada, pero, además, esta inversión es injustificable en términos estrictamente económicos debido al tamaño reducido del mercado interno que demanda sus productos. Este hecho se ve reforzado por la falta de vías de comunicación que conecten los reducidos mercados locales, limitación cuya solución debió ser asumida por la inversión pública. Es difícil sobreestimar la importancia de la ausencia de vías que integren los mercados serranos. En un trabajo reciente, Javier Escobal (2000) sostiene que los costos de transporte se encuentran entre los costos de transacción más importantes que enfrentan los agricultores serranos.⁸

Aparentemente, el desarrollo del mercado serrano peruano tiene dos vías posibles. La primera es producir principalmente para el mercado exterior y construir más vías de penetración para llevar el producto a la costa y exportarlo. Sin embargo, una limitación para seguir esta ruta es que también requiere de alta inversión de capital público en infraestructura antes de que llegue la inversión privada, y esta decisión no

⁸ «Mientras que en promedio los hogares ubicados en zonas con acceso por caminos carrozables requieren 78 minutos para llegar a Pazos, los que están conectados por caminos de herradura requieren 388 minutos» (Escobal 2000: 18).

está asegurada. Este camino, aunque lleve una apariencia de desarrollo parecido tal vez al de Potosí en la época de la plata o al que tuvo Iquitos en la época del caucho, está reñido con el desarrollo de la sierra como un espacio económico, social, político y cultural integrado, pues las carreteras de penetración no sirven para integrarla. La consecuencia de optar por esta vía sería, en lo económico, la insuficiencia del empleo y la consecuente migración de la población serrana hacia la costa y el exterior.⁹ Asimismo, implicaría que la producción que se exporte sea necesariamente de productos no originarios de la sierra como sucede en el caso de la producción y exportación de alcachofas, un producto no originario y cuyo principal mercado está en el exterior. Este hecho podría significar, en lo cultural, la pérdida de la identidad cultural andina del país y la desaparición del quechua; y, en lo político, la permanencia de la hegemonía indiscutida de Lima y la costa, con la consecuente falta de democracia e integración del país.

La segunda vía, aunque no se contrapone a la exportación, la concibe como una consecuencia del desarrollo del mercado interno, de la integración de los mercados existentes para constituir mercados más extensos y de la eficiencia lograda sobre la base de economías por la producción en gran escala. Los efectos que se pueden esperar de esta vía son casi contrapuestos a los de la primera. Como la inversión pública en infraestructura de riego podría servir a cualquiera de las vías mencionadas, la elección de cualquier de estas vías dependerá de si se construyen vías modernas y rápidas que integren las principales ciudades, es decir, los mercados serranos, o de si se da prioridad a la construcción de carreteras de penetración. La asociación cada vez mayor del Perú con Brasil requiere de una

⁹ La producción para la exportación requiere de alta inversión de capital, alta tecnología y poca mano de obra.

sierra desarrollada e integrada, que sirva de filtro territorial, cultural, social y económico a la inevitable penetración brasileña. Es nuestra opinión que, en caso contrario, la identidad e integridad del país estarían en riesgo.

Las tierras de secano, contrariamente a lo sostenido en el folleto *Sierra exportadora* de Alan García (2005), no pueden ser convertidas inmediatamente a fin de producir para la exportación. La principal limitación se encuentra en el hecho de que la producción agrícola para la exportación es de tipo industrial, y eso exige su homogenización y la constancia de sus estándares de calidad en el tiempo. Esta posibilidad requiere grandes inversiones de capital, principalmente para proveer de manera permanente de agua a los cultivos. Lo anterior significa que, si la inversión durante los próximos cinco años es de solamente 120 millones de dólares americanos como sostiene y ofrece el plan Sierra Exportadora, no veremos un despegue sostenido de la producción de exportación en las tierras de secano. De contar con la inversión necesaria en infraestructura, el proyecto implícito en el mencionado folleto nos conduciría a un desarrollo serrano que seguiría la primera vía.

Como se puede apreciar en el cuadro de la siguiente página, el promedio de pobreza en las regiones de Cajamarca, Huanuco, Pasco, Junín, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Cuzco y Puno, que constituyen el núcleo de la sierra, supera el 65 por ciento.

La sierra es pobre y los mercados serranos son demasiado pequeños tanto por la pobreza de sus habitantes como por el aislamiento en que se encuentran. Esta información puede completarse con el cuadro de la página 336, que se refiere al acceso a los servicios básicos de los hogares en los departamentos de la sierra.

Tasa de pobreza según departamento

Departamento	No pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	Total
Amazonas	27,6	36	36,4	72,4
Áncash	43,9	29	27,1	56,1
Apurímac	32,8	33,1	34,1	67,2
Arequipa	63	10,6	26,4	37
Ayacucho	29,9	34,8	35,4	70,1
Cajamarca	26,7	41,5	31,8	73,3
Cuzco	46,3	22	31,7	53,7
Huancavelica	11,5	74,1	14,4	88,5
Huánuco	18,4	56,3	25,3	81,6
Ica	67,5	2,7	29,8	32,5
Junín	42,7	22,2	35,1	57,3
La Libertad	48,7	18,6	32,7	51,3
Lambayeque	55,6	10	34,4	44,4
Lima y Callao	64,3	4,5	31,3	35,7
Loreto	30	40,5	29,5	70
Madre de Dios	67,6	7,4	24,9	32,4
Moquegua	66	6,6	27,4	34
Pasco	41,4	24,7	33,9	58,6
Piura	37,4	22	40,7	62,6
Puno	22,2	47,3	30,5	77,8
San Martín	39,5	24,5	36	60,5
Tacna	70,3	8,1	21,6	29,7
Tumbes	72,5	2,4	25,1	27,5
Ucayali	36,1	41,6	22,4	63,9

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, cuarto trimestre, 2001-2002.

Elaboración: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Acceso a servicios básicos de los hogares por departamento de la sierra

Departamento	DESAGÜE			ELECTRICIDAD			TELECOMUNICACIONES ¹		
	Promedio	Rural	Urbano	Promedio	Rural	Urbano	Promedio	Rural	Urbano
	Apurímac	18,1	3,8	66,0	58,8	48,1	94,4	4,2	0,0
Ayacucho	16,0	3,4	40,9	42,4	23,6	79,8	3,6	0,2	10,3
Cajamarca	22,1	6,7	80,9	27,5	12,0	86,5	4,6	0,0	22,3
Cuzco	34,8	4,7	83,7	61,0	38,5	97,6	12,5	0,5	32,2
Huancavelica	10,2	5,4	41,2	50,7	45,9	81,4	1,3	0,2	8,5
Huánuco	19,7	3,4	57,3	34,2	15,1	78,4	5,5	0,7	16,6
Junín	40,5	5,7	66,6	78,2	57,3	93,8	14,1	1,4	23,6
Pasco	22,2	4,1	42,0	58,0	26,9	92,3	7,0	2,7	11,8
Puno	21,7	1,0	66,6	49,5	29,5	93,0	5,6	0,0	17,8

¹Teléfono celular, beeper o Internet.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 2003.

El concluir que las deficiencias en infraestructura en la sierra son inmensas es inevitable. Mientras estas deficiencias subsistan será imposible el desarrollo de la sierra en cualquiera de sus vías, pues esta será demasiado poco productiva como para ser sede de la inversión privada. Este es un claro ejemplo de un tipo de situaciones en las que sin la inversión pública previa no puede haber inversión privada y tampoco desarrollo.

Bibliografía

ESCOBAL, Javier

2000 *Costos de transacción en la agricultura peruana*. Documento de trabajo, n.º 30. Lima: GRADE.

FUJITA, Masahisa; Paul KRUGMAN, y Anthony VENABLES

1999 *The Spatial Economy*. Cambridge: MIT Press.

GARCÍA, Alan

2005 *Sierra exportadora*. Lima.