

nes que lo llevaron a tener, en la segunda vuelta electoral, 47% de los votos.

El seguimiento de su plan de acción inmediato

Quizá sea un ejercicio inútil. Acaso el presidente no tenga en su cuaderno de bitácora los lineamientos de su plan de acción inmediato de 180 días. A veces, poco valen las previsiones en una política y en una sociedad turbulentas como las nuestras. Este artículo fue escrito el 27 de octubre y, sin necesidad de hacer un moroso listado de propuestas, impresiona que, en general, la mayor parte de lo ofrecido se haya cumplido. En lo que queda de lo prometido, no me parece que le interese impulsar la ley de renovación por mitades del Congreso ni menos la dirigida contra el transfuguismo, ya que ha sacado

evidentes ventajas políticas de los cambios en el alineamiento de los parlamentarios. Acaso esté revisando su propuesta de eliminar las prefecturas, subprefecturas y gobernaciones cuando, declarado el estado de emergencia en Chiclayo, es precisamente el prefecto quien asume la autoridad. No parece que a sus principales asesores en temas económicos les entusiasme demasiado descentralizar en estos meses el Sistema Nacional de Inversión Pública, tal como se comprometiera a hacer. Probablemente, restituya el Ministerio de Pesquería e impulse el Banco Agrario duplicando su capital.

Resulta difícil imaginar a Alan García absteniéndose de impulsar una audaz política social, se compartan o no sus fundamentos. Quizá esté evaluando racionalidades económicas, pero sobre todo el tiempo político para hacerlas, y en este tema, da la impresión de que solo confía en sí mismo. ■

SIERRA EXPORTADORA

Fernando Eguren

Presidente del Concejo Directivo del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

El 7 de octubre fue publicada en el *Diario Oficial El Peruano* la ley 28890, Ley del Programa Sierra Exportadora, que declara de interés nacional «la promoción, fomento y desarrollo de las actividades económicas rurales en la sierra, con énfasis en la agricultura, ganadería, acuicultura, artesanía, textilería, joyería, reforestación, agroforestería y turismo», así como de su transformación e industrialización, con el fin de constituir mercados nacionales y de exportación «como instrumentos de lucha contra la pobreza y de generación de empleo productivo».

Antecedentes: el Plan Sierra de 1988

No es la primera vez que el gobierno aprista pone en el centro de sus propuestas políticas la promoción del desarrollo de la sierra. En el primer período de Alan García, su ministro de Agricultura, Remigio Morales Bermúdez, estableció, en 1988, el Plan de Desarrollo Agrario de la Sierra del Perú.¹ Este plan suponía la inversión de

733 millones de dólares en programas de producción, modernización, tecnología, fomento ganadero y desarrollo industrial, para el beneficio de 2.100 comunidades campesinas y cerca de 2,5 millones de pobladores de esa región. Sin embargo, pocos meses después, el nuevo ministro de Agricultura, Juan Coronado Balmaçada, declaraba que planes como el mencionado «no se llevan a la práctica porque están divorciados de la realidad, son de inspiración centralista, están contra la historia». Así, lo que comenzó con muchos bríos, terminó a los pocos meses.

Producto de un año de estudio

En noviembre de 2005 fue publicado el libro *Sierra exportadora. Empleo, modernidad y justicia en los Andes* (Lima, s/e, 72 páginas), cuyo autor es Alan García. En alguno de sus discursos electorales en el Cuzco, García declaró que había estudiado la propuesta durante un año. Según el autor, la sierra no podía perder otra vez la oportunidad de vincularse a este nuevo movimiento económico de expansión del mercado mundial: «Una vez más la sierra podría quedar marginada de este pro-

1 Morales Bermúdez, Remigio. *Testimonio: política agraria nacional*. Instituto de Desarrollo Agrario: Lima, 1991.

ceso de globalización y de las exportaciones que le darían empleo, tecnología y modernidad» (p. 5). La poca familiaridad de García con las condiciones de la agricultura de la sierra le permite afirmar que la paprika podra producirse tan solo con agua de lluvia (p. 11); que la falta de buenos caminos no es un obstáculo, pues se trata de transportar los productos con valor agregado como puré de papas, hojuelas de trigo, pasta de tomate y corazones de alcachofa (p. 13); finalmente, que el minifundio tampoco es un problema, pues se trata de que los campesinos se asocien «con un solo producto y con una sola tecnología» (p. 14).

El programa, siempre según el texto publicado, propone convertir 30 mil hectáreas de tierra en cultivos para la exportación en el primer año, y áreas similares durante cada uno de los cuatro años de su gobierno, para

El financiamiento sera realmente bajo para metas tan ambiciosas: 102 millones de dólares «de crédito revolvente efectivo para los 5 años calculando las amortizaciones e intereses» (p. 31) ¡680 dólares por hectárea!

completar 150 mil hectáreas (p. 26). Se alcanzara esa suma sumando a las 20 mil hectáreas que las cadenas productivas de los exportadores ya están formando —no se precisa en dónde está ocurriendo esto— 130 mil hectáreas logradas «con la colaboración activa de los actuales exportadores de la costa para que vinculen a los campesinos de la sierra», y con el crédito agrario y la asistencia técnica pres-

tados por el Estado (p. 28). El financiamiento sera realmente bajo para metas tan ambiciosas: 102 millones de dólares «de crédito revolvente efectivo para los 5 años calculando las amortizaciones e intereses» (p. 31), ¡680 dólares por hectárea! Concluye García: «Es el programa social productivo de menor costo con mayor carácter sostenible y más alto impacto sobre la miseria» (p. 31). Esta operación creara 150 mil nuevos empleos y 300 mil más como «afianzamiento asalarial» (p. 35).

Cifras tan extraordinarias llaman al escepticismo y no es de extrañar que la propuesta haya suscitado críticas diversas.

Las correcciones

El presidente ejecutivo del programa, Gastón Benza, ha tenido que reconocer al menos parte de las críticas que,

desde diferentes sectores, se han hecho a la propuesta presidencial, y algunas han sido incorporadas en la Ley 28890. Como se menciona en el primer párrafo de este artículo, la ley va más allá del apoyo a la producción exclusivamente agraria, para incorporar una serie de actividades que, efectivamente, forman parte de la pluriactividad propia de la sierra rural. En segundo lugar, se ha agregado, también como uno de los objetivos de la ley, el desarrollo del mercado interno, aunque cabe sospechar que esta es más una concesion formal que

Gastón Benza ha tenido que aceptar que la meta de 150 mil hectáreas es una fantasía inalcanzable

expresión de una voluntad real. En tercer lugar, Gastón Benza ha tenido que aceptar que la meta de 150 mil hectáreas es una fantasía inalcanzable, y que solo se lograra la mitad —lo que sigue siendo una exageración, si tomamos en cuenta que eso equivaldra a alcanzar, en cinco años, el área de cultivos de exportación lograda en la costa después de tres lustros—, mientras que la otra mitad sera forestación —que es lo que ya estaba haciendo, con ambiciones más modestas, el Programa Nacional de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS)—.

Exportación y pobreza

Qu relación hay entre exportar y superar la pobreza? De las tres regiones naturales del país, la sierra ha sido, durante el mayor tiempo de nuestra historia, la más importante región exportadora. Es así desde la Colonia hasta nuestros días.

Los minerales provenientes de la sierra constituyen hoy más de la mitad del valor de las exportaciones totales peruanas, y difícilmente podra argumentarse que hay una relación proporcional entre la importancia económica de la actividad minera y su aporte al desarrollo de la sierra. Por el contrario, la mayor parte de los más importantes departamentos mineros albergan a las poblaciones más pobres.

En cuanto a otro notable producto de exportación, la fibra y los textiles de alpaca, ha enriquecido a un número reducido de empresas, pero al mismo tiempo ha mantenido en la postración y la pobreza a decenas de miles de familias de pastores, productores de la fibra utilizada para la fabricación de los textiles, sobre todo en la sierra sur. A falta de información reciente, el

Censo Agropecuario de 1994 registró alrededor de 120 mil familias —alrededor de 600 mil personas— involucradas en la crianza de alpacas, llamas y guanacos, 90% de las cuales están en los departamentos más pobres del país: Apurímac, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica, Puno y las partes altas de Arequipa. La manera en que la sierra se incluyó en la globalización no trajo precisamente «empleo, tecnología y modernidad», y menos superación de la pobreza.

Regímenes pasados han intentado mejorar la suerte de estas familias, forzando la elevación de los precios de la fibra. El fracaso de estos intentos se debió a que no tocaron para nada el papel de dominio del oligopolio textil, que es el que maneja los precios. El gobierno debería evitar la repetición de medidas similares, anunciadas ya en el libro que comentamos (p. 40) y en el mensaje presidencial del 28 de julio: se «[promoverá] el buen precio y el procesamiento de la fibra de los camélidos sudamericanos», sin precisar cómo y sin hacer mención al papel negativo de los oligopolios, verdadero origen de los bajos precios.

Exportar para desarrollar los mercados internos

La relación entre el incremento de las exportaciones y la erradicación de la pobreza no solo no es evidente sino

La consigna debería ser “exportar para desarrollar los mercados internos”; en contraste, la exportación por la exportación misma por lo general beneficia únicamente a las empresas exportadoras,

enclaves agrícolas que se van estableciendo en la costa, con muy escasos efectos positivos para los pequeños productores vecinos.

que puede incluso consolidarla. Para que las exportaciones sean efectivamente positivas para el desarrollo socioeconómico de la población rural, deben ayudar al desarrollo de los mercados internos regionales. La consigna debería ser «exportar para desarrollar los mercados internos»; en contraste, la exportación por la exportación misma por lo general beneficia únicamente a las empresas exportadoras, contribuyendo, por el contrario, a la generación de distorsiones y desigualdades. Los enclaves mineros son la muestra más palpable de ello, pero también algunos

La predominancia de los pequeños productores en la sierra rural requiere que ellos cumplan un papel central en el desarrollo de esos mercados y de cualquier alternativa exportadora que pretenda, al mismo tiempo, generar el desarrollo rural. En esta perspectiva, es estratégica la promoción y el apoyo a las organizaciones de productores para lograr economías de escala. No se alcanzaría este objetivo si la agroexportación serrana dependiese de grandes inversionistas de la costa, que subordinasen al pequeño productor de la sierra y lo redujesen a la condición de asalariado de bajos ingresos. Pareciera ser esta, sin embargo, la principal opción del nuevo gobierno, para el cual, según afirmación del flamante presidente en su mensaje de Fiestas Patrias: «Esta clase media agropecuaria y comercial que conoce de mercados mundiales, que conoce de banca, podrá concursar por los créditos de COFIDE y del Banco Agrario y organizar el gran proyecto de Sierra Exportadora». La noche del 6 de octubre, fecha en que la ley fue promulgada, el presidente García precisó a qué se refería: «Necesitamos que los Romero, los Brescia, los Rodríguez Banda estén interesados en Sierra Exportadora, solo así conjugaremos el crecimiento económico y la necesidad productiva».

Los riesgos

Existe un riesgo que el mismo García subraya en el libro que hemos comentado: «no habría rentabilidad» para Sierra Exportadora si no se adelanta a la Carretera Transoceánica, pues «la ganadería del sur del Perú y la producción agraria podrían ser amenazadas por el comercio brasileño» (p. 42). Riesgos adicionales son los planteados por la sucesión de acuerdos de libre comercio firmados y por firmar, sin que se conozcan los impactos —siquiera aproximados— que podrían tener en el agro peruano y, específicamente, en los hogares de la sierra. Un estudio de GRADE concluye que el impacto adverso sobre los hogares de la sierra rural en el corto plazo puede alcanzar los 100 millones de dólares —en 45 millones en la selva rural y 13 millones en la costa rural—. ²

El segundo riesgo es la improbabilidad de que el capital privado se vuelque con decisión en las magnitudes requeridas por el programa. ¿Por qué habría de hacerlo, si las ventajas en la costa son mucho mayores? ¿El Estado

2 «Vulnerabilidad de los hogares peruanos ante el TLC». *Análisis y propuestas*, abril 2006, n.º 10.

lo reemplazará, entonces? Los tiempos ya no son los de la década de 1980 y el neoliberalismo descubierto del presidente García no va en esa dirección.

Las inversiones no son el único problema para esta imaginada reconversión masiva hacia cultivos de exportación. La propiedad de la tierra en la sierra está en su mayor parte distribuida entre pequeños agricultores y

Un segundo riesgo es la improbabilidad que el capital privado se vuelque con decisión en las magnitudes requeridas por el Programa. ¿Por qué habría de hacerlo, si las ventajas en la costa son mucho mayores?

minifundistas, cada uno de los cuales toma decisiones independientes sobre lo que va a cultivar —salvo en las comunidades campesinas, que no son en lo absoluto consideradas por el programa—. Por otro lado, uno de los criterios importantes de los pequeños agricultores y campesinos al decidir es la aversión al riesgo, tanto económico como climático, lo que lleva al pluricultivo —no a la especialización—, al empleo de variedades resistentes —no necesariamente las más ren-

tables— y al ingenioso aprovechamiento de los distintos pisos ecológicos. La diversidad de cultivos en áreas relativamente pequeñas es también un imperativo en una región con ecología tan diversa. Nada más distante del lema «Un solo producto, una sola tecnología».

Un riesgo mayor para la factibilidad del programa es que aparece como vertical: nace de una ley y está dirigido por un consejo directivo de 12 miembros —siete burócratas del gobierno central, un representante de los presidentes regionales, dos representantes del sector privado nombrados por la Presidencia del Consejo de Ministros y dos representantes de los gremios de

productores, nombrados del mismo modo—. En el mejor de los casos, estos últimos serían los representantes de quienes, se supone, son los beneficiados por el programa, pero sus posibilidades de ser realmente influyentes son remotas.

Se formarán comités ejecutivos descentralizados, con una composición similar a la del consejo directivo, pero en el nivel subnacional. Es de esperar que los gobiernos regionales y los municipios, tanto provinciales como distritales, tengan, pues, un papel menor, si alguno, en la orientación del programa.

Finalmente, hay el riesgo de que Sierra Exportadora sea una propuesta de «colonización interna modernizadora» de inversionistas costeños —y de capital extranjero— sobre la sierra. Hasta ahora, la propuesta parece basarse en el entendido de que la población serrana no es capaz de orientarse hacia el desarrollo.

Lo positivo del programa Sierra Exportadora es que trata de poner en el centro de la agenda pública a la región más marginada y problemática del país. Pero lo hace de modo tal que corre el riesgo de no satisfacer a nadie, agregándose como una más a la larga lista de frustraciones de la población. Correspondería al gobierno replantear su propuesta tomándose más tiempo para elaborarla mejor, consultando con más instituciones y especialistas, y buscando la participación real de los sujetos beneficiarios. ■

Lo positivo del Programa Sierra Exportadora es que trata de poner en el centro de la agenda pública la región más marginada y problemática del país.