

# Hacia una Estrategia de Industrialización de la Selva Peruana<sup>1</sup>

Francisco Sagasti e Ignacy Sachs

Estas notas tiene por objeto sugerir algunos lineamientos y pautas de acción para una estrategia industrial en el contexto de un programa de desarrollo para el oriente peruano. Se considera que el aspecto industrial, sino el más importante de los componentes de la estrategia, debe ser considerado explícitamente e integrado de manera orgánica en la estrategia de desarrollo.

## Diagnóstico

A manera de diagnóstico pueden señalarse los siguientes aspectos de la situación actual de la selva peruana que tiene incidencia sobre su posible desarrollo industrial.

### *El Petróleo como base*

Es indudable que el desarrollo petrolero es a corto, y quizás a mediano plazo, la base sobre la cual se van a sostener los esfuerzos de desarrollo de la zona de oriente. Aparentemente la operación petrolífera es la única que puede generar el excedente económico necesario para financiar el desarrollo de la selva peruana, siempre y cuando dicho excedente no sea transferido totalmente a la metrópoli. El desarrollo petrolero puede actuar a corto y mediano plazo como mecanismo para generar recursos que se reinviertan en la región, como generador de demanda de productos y servicios producidos en la región, y como generador de infraestructura de transportes y comunicaciones (las vías de acceso a las zonas de exploración y explotación petrolera) que pueden ser utilizados para otros fines. Por lo tanto la posibilidad de contar con recursos financieros, demanda, e infraestructura para la industrialización de la selva peruana será dependiente de la integración de la exploración y explotación petrolera en una amplia gama de posibles actividades industriales.

### *La Capacidad de Fotosíntesis como Recurso*

A mediano y largo plazo, el principal y más abundante recurso que se dispone es la capacidad de fotosíntesis de los bosques tropicales húmedos. Esta capacidad debe ser estudiada, explotada racionalmente, y conservada de tal manera que no altere el balance ecológico que hace de estos bosques un recurso renovable con grandes posibilidades. Entre otros aspectos, un uso intensivo y racional de la capacidad de fotosíntesis implica las siguientes medidas:

1. Evitar las prácticas predatorias en la explotación de bosques y de la fauna. Por ejemplo, esto significa ejercer un control sobre prácticas indiscriminadas de talado de bosques que llevan a utilizar una sola especie conocida y valiosa entre muchas, y el evitar medios inadecuados para la pesca (dinamita, barbasco).

---

<sup>1</sup> Este texto fue preparado a fines de 1972 y principios de 1973, cuando el primero de los autores era asesor del Ministro de Industria, Comercio, Turismo e Integración y el segundo era consultor del PNUD sobre el desarrollo de la Amazonía peruana. Fue entregado personalmente al Almirante Alberto Jiménez de Lucio, quien entonces estaba a cargo de ese portafolio.

2. La introducción de procedimientos y medios racionales para el uso de la fauna, tales como la domesticación de especies locales (sachavaca), la introducción de otras especies que puedan adaptarse fácilmente a las condiciones de la selva peruana (búfalo de agua), la introducción en gran escala de piscicultura (utilizando las cochas). Es necesario, además, estudiar la forma en que las tribus del Amazonas hacen uso de la fauna de la región.
3. Una mejora de la administración forestal, descentralizándola y manejándola de acuerdo a las características propias de los bosques tropicales de la región. Asimismo se hace necesario una racionalización de las actividades madereras, tendientes hacia la utilización intensiva y múltiple de la madera, creando complejos industriales que incluyen aserraderos, plantas de procesamiento de la madera (aglomerados, contrachapados, pulpa de papel y aún industrias derivadas de la extracción de productos químicos de la madera). Debe tenderse hacia la racionalización y tecnificación de los aserraderos a pequeña y mediana escala que se encuentran diseminados por la región, sin que esto signifique una reducción en el volumen de empleo que ellos podrían generar.
4. Una racionalización de las actividades ganaderas y agrícolas de la selva peruana. En forma contraria a lo que se piensa normalmente no se debe tender a una ganadería extensiva en las zonas de la selva baja. Debe tratarse de instaurar un tipo de ganadería intensiva que utilice gran cantidad de mano de obra. Esto se complementaría con el uso más racional de la fauna amazónica y la adaptación de especies tales como cerdos, cebú y animales similares a las condiciones de trópico húmedo. En lo referente a la agricultura debe tenderse a lo que se ha llamado una agricultura de “varios pisos” utilizando en forma intensiva la tierra existente y generando una fuente importante de empleo (por ejemplo combinar plantaciones de frutales con horticultura). Asimismo existe la oportunidad de utilizar los barreales en forma racional para actividades de agricultura temporal.
5. Para cualquier estrategia de desarrollo que se adopte en la selva peruana, uno de los aspectos más importantes será la infraestructura de transportes. La inexistencia de carreteras adecuadas, la gran variabilidad de los cauces de los ríos y las frecuentes lluvias hacen casi imposible pensar en una estrategia tradicional para establecer una red de transportes en la subregión. Esto requiere actividades de investigación para explorar maneras de afirmar carreteras, y de aprovechar mejor la infraestructura fluvial de transporte. Más aún debe pensarse en soluciones tales como el uso intensivo de transporte aéreo y el uso de vehículos de colchón de aire (Hovercraft). En cualquier forma debe aprovecharse de la infraestructura de transportes que se genera para la explotación petrolera y deben iniciarse de inmediato actividades de investigación para desarrollar nuevos medios de transporte.

#### *El tipo de asentamiento humano*

Es necesario considerar el tipo de asentamiento humano que deberá desarrollarse en la selva peruana. Los altos costos para proveer a los colonos y otros trabajadores en

la selva peruana de facilidades y servicios adecuados indican que, contrariamente a la manera de pensar tradicional, el desarrollo de la selva peruana debe hacerse en forma concentrada e intensiva tendiendo a la creación de centros urbanos en la selva peruana y evitando la dispersión de los asentamientos que haría mucho más caro y difícil proveer a los habitantes de la selva peruana de los servicios y las amenidades requeridas.

#### *La selva como espacio económico*

La zona de la selva baja peruana no constituye un espacio económico integrado orgánicamente a las actividades socioeconómicas del resto del país. Por lo tanto todo esfuerzo de desarrollo que se realiza debe visualizar un balance entre el desarrollo propio de la región, su conexión con otras zonas de actividad económica en el país, y su conexión con zonas de actividad económica en el extranjero, particularmente Brasil. Las consideraciones de orden geopolítico deben tomarse en cuenta particularmente en el desarrollo de mediano y largo plazo, pero esto no debe constituir una justificación para un centralismo excesivo que impida el desarrollo propio del oriente peruano.

#### *La selva y la presión demográfica*

Se ha considerado que la selva peruana por su gran extensión constituye un reservorio hacia el cual puede volcarse el excedente de mano de obra que genera la sierra peruana. Es importante hacer notar que la simple extensión territorial no constituye justificación ni posibilidad alguna para trasladar grandes masas de población, a no ser que simultáneamente se tomen medidas para generar empleo, tanto en el sector pequeña industria como en el sector agrícola y en el sector petrolero. De otra forma se tendería a un crecimiento aún más intensivo del sector terciario, particularmente comercio y servicios, de muy baja eficiencia y productividad.

Si consideramos que la explotación petrolera será intensiva en mano de obra sólo en las primeras fases de exploración y perforación de pozos (una vez procesados estos pozos requerirían muy poca mano de obra) vemos que a mediano plazo la explotación petrolera, luego de ocupar trocheros y otros trabajadores, generará un desempleo masivo al entrar en la etapa de explotación estacionaria. Además se observan paradojas tales como la existencia simultánea de un alto porcentaje de desempleo y una falta de mano de obra. El nivel de salarios es tal que un porcentaje de la población prefiere permanecer a nivel de subsistencia realizando tareas de caza, pesca y agricultura, e interactuando ocasionalmente con la economía de mercado. Esto demuestra una vez más que la categorización tradicional del análisis económico son totalmente inadecuadas para entender y explicar los fenómenos de ocupación y desocupación que se dan en una zona de subdesarrollo como la selva peruana.

### **Lineamientos de Política**

De estas observaciones pueden deducirse algunos lineamientos para una estrategia de desarrollo industrial de la selva peruana. En primer lugar surge una vez más el concepto pluralista, es decir que el desarrollo de la selva peruana debe basarse en la combinación de actividades económicas de diferente naturaleza que son interdependientes y que se refuerzan mutuamente. Así es que el petróleo debe dar el impulso inicial para una estrategia industrial, y que simultáneamente debe propenderse hacia una agricultura intensiva que emplee mano de obra, la cual, a su vez genere

demanda por los productos industriales. No se puede pensar en una o dos formas aisladas de desarrollo de la selva peruana. Se requiere un enfoque integral.

Considerando las dimensiones de corto, mediano y largo plazo es posible sugerir las siguientes líneas de acción:

- a) En el corto plazo deben iniciarse acciones para racionalizar los sistemas de comercialización de productos agrícolas de la subregión. La hipertrofia del sector terciario, particularmente en el comercio, genera una presión que mantiene los precios de venta de agricultores y productores a un nivel muy bajo mientras que generan unos altos precios al consumidor. Por lo tanto sería necesario establecer un sistema de apoyo a los pequeños productores y racionalizar los esquemas de comercialización que permitan a la vez últimos competitivos con la importación de productos desde Lima u otras regiones.

Asimismo, es necesario aprovechar al máximo la infraestructura de la operación petrolífera e integrarla, tanto a esquemas de colonización intensivos, como a esquemas de industrialización en pequeña escala. A corto plazo se requiere, además, iniciar actividades de investigación científica y tecnológica que permitan explotar mejor los recursos naturales existentes a mediano y corto plazo. Asimismo es necesario dictar medidas y establecer mecanismos para controlar y propender a una mejor utilización de los recursos forestales de la región. Esto puede complementarse con programas de tecnificación y de asistencia a los pequeños aserraderos, combinados con el diseño de esquemas de comercialización de productos forestales.

- b) En el mediano plazo debe fomentarse una actividad económica que está más ligada con otras regiones del Perú o del exterior. Uno de los componentes de la estrategia a mediano plazo sería la exportación de productos exóticos que tengan alto valor agregado (tales como flores exóticas, artesanías, especerías, peces ornamentales, etc). Estos productos exóticos pueden ser una fuente de divisas y además generar altos volúmenes de empleo. A mediano plazo puede desarrollarse una industria alimenticia basada en el uso de productos de la región, los cuales serían procesados en centros industriales del oriente y luego enviados a otras partes del Perú para su consumo y posible exportación. Esta industria alimenticia podría además permitir el uso racional de recursos naturales de la región. Tal industria alimenticia debería estar apoyada por actividades de investigación realizadas en la región.

Asimismo, es posible desarrollar efectivamente la industria maderera de la selva peruana siguiendo los lineamientos señalados anteriormente. Es decir creando varios complejos madereros integrados que permitan el uso múltiple e intensivo de recursos forestales. Esto debería estar ligado en planes de conservación de los bosques tropicales, incluyendo reforestación. En esta etapa debería pensarse además en la actividad industrial de la selva peruana ligada a los centros de consumo que se encuentran en la amazonía brasileña. La actividad industrial y económica de centros tales como Manaus podría generar un mercado muy importante para la actividad industrial de la selva peruana, siempre y cuando esto no implique una conexión que altere el balance geopolítico de la zona oriente peruana y su integración al resto del

país. A mediano plazo debería desarrollarse, además, una infraestructura de transporte (particularmente transporte aéreo ó en colchón de aire) que dé a las actividades industriales de la región un fácil acceso al mercado nacional y mundial.

- c) Considerando la estrategia en el largo plazo es posible señalar que ésta estará condicionada por las actividades de investigación y desarrollo que se implementen a corto y mediano plazo para utilizar en forma más efectiva los recursos propios de la selva peruana. Se conoce muy poco de las propiedades de la gran mayoría de árboles y bosques de toda la región, los cuales podrían constituir un recurso renovable muy importante para toda la actividad económica del país. Esta actividad económica basada en el uso de recursos de los bosques tropicales podría estar ligada con una actividad que se desprenda posteriormente de la explotación petrolera. No es imposible visualizar una conexión entre actividades de petroquímica y de química de la foresta que en conjunto produzcan un efecto multiplicador, y se refuercen mutuamente.

### **Instrumentos para implementar la Política**

Con referencia a los instrumentos que podrían utilizarse en la implementación de la estrategia de industrias en la selva peruana es posible señalar los siguientes aspectos:

- a) Debe evitarse la creación de industrias artificiales utilizando mecanismos tales como “zonas libres” ó “puertos francos”. La selva amazónica peruana no es Hong Kong. Tiene recursos de valor incalculable que no han sido utilizados en forma efectiva aún, y no existe justificación para implantar una actividad artificial industrial sostenida y apoyada por los comerciantes, quienes constituyen el grupo de presión más fuerte de la región. Por el contrario, una actividad económica de tal tipo serviría para viciar el posible desarrollo de una industria que esté basada en recursos propios de la selva peruana. Además el volumen de empleo generado y el valor agregado son muy bajos, pues se depende en forma total de la importación de insumos subsidiados y de los subsidios que puedan darse para la comercialización de los productos fabricados.
- b) La utilización de incentivos tales como los estipulados en la Ley General de Industrias parece inadecuada para fomentar el desarrollo industrial de la región. Los incentivos de orden fiscal, arancelario y crediticio que contempla dicha Ley no serán suficientes para generar una actividad industrial importante en la región, particularmente en vista de que prácticamente no existe una actividad industrial incipiente que pueda ser incentivada.
- c) Será necesario establecer mecanismos que actúen directamente para promover el uso de materias primas y recursos de la región. Por lo tanto en caso de establecerse un sistema de incentivos fiscales ó un sistema de créditos preferenciales, éstos deberían estar condicionados al uso de recursos de la amazonía peruana, de otra manera se llegará una vez más al desarrollo de industrias artificiales.

- d) Es necesario que el Estado intervenga directamente para promover tal proceso de industrialización y para racionalizar el sistema de comercialización existente en la selva peruana. De este tipo de acciones depende el que se interconecten las actividades agrícolas y forestales con las actividades industriales.
  
- e) Por último, es imprescindible visualizar el desarrollo de la selva peruana de manera integrada. Mientras la operación petrolera se considera en forma aislada y trabaje en forma independiente no será posible desarrollar una actividad industrial. Igualmente existe una interconexión entre la actividad industrial y agrícola. La única esperanza de un desarrollo armónico de la selva peruana y su integración geopolítica del resto del Perú consiste en romper los marcos sectoriales tradicionales y en propugnar una visión integral de desarrollo.