
EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU DEL SIGLO XXI

Javier Iguíñiz Echeverría

EN ESTA ÉPOCA de creciente globalización y poder de la ciencia en la actividad económica y, en el caso del Perú, en medio de un largo proceso de «costeñización» de la población y de la producción y los servicios ¿es posible pensar una estrategia de desarrollo a largo plazo que tenga en la sierra, y habría que añadir la selva, uno de sus lugares protagónicos? En este trabajo pretendemos mostrar, hasta el grado en el que hemos avanzado en la respuesta, que ello será posible si es que el lugar que ocupa la sierra en la economía nacional cambia radicalmente¹. Ni la vieja fórmula de exportación de materias primas, salgan del lugar del país de donde salgan, ni la más reciente de industrialización sustitutiva de importaciones y orientada al abastecimiento de grandes mercados urbanos² son promisorias.

¹ Este trabajo es una versión más elaborada de diversos artículos anteriores.

² Un balance sobre la descentralización en el último gran impulso industrialista es el de Kenneth P. Jameson, «Designed to Fail: Twenty-five Years of Industrial Decentralization Policy in Peru», *The Journal of Developing Areas*, Vol. 14, N°1, October 1979.

JAVIER IGUÍÑIZ

Ni la actual reactivación del país, ni el tipo de crecimiento primario-exportador que se sugiere en los círculos oficiales tienen algo que ofrecer a la sierra³. Pero la decisión sobre el lugar que ocupen la sierra y la selva en el desarrollo nacional tiene que ser de todo el país y éste decidirá en favor de dichas regiones si es que la estrategia de desarrollo a impulsar resuelve problemas nacionales y no sólo regionales. En este contexto, las fuerzas propiamente regionales encontrarán el viento a favor que necesitan para constituirse en interlocutores permanentes de la sociedad costeña y del gobierno central. Las fuerzas regionales dirigidas a resolver exclusivamente problemas de su propio ámbito difícilmente tendrán en las próximas décadas la capacidad necesaria para reorientar el proceso de desarrollo del país en su favor. La larga historia centralista del Perú lo impide.

I. EL PROBLEMA: EMPLEO, DESCENTRALIZACIÓN Y SEGURIDAD

Reducida generación de empleo bien remunerado, creciente disparidad regional y reproducción de la inseguridad propia de la extrema pobreza son tres de los problemas fundamentales del Perú contemporáneo y, además, son muy probablemente tanto factores socialmente movilizados como generadores de inestabilidad social actual y futura. Corresponden, asimismo, con derechos crecientemente asumidos como propios por la población. Creemos también que la paz y la tranquilidad públicas, en las próximas décadas, dependen de la manera y la eficacia con la que se enfrenten esos tres

³ Por razón del tema, estamos concentrándonos en factores relacionados con la estructura geográfica de la producción y no con los que apuntan a un mayor crecimiento agregado de la economía. Aún así, varios de los acentos del trabajo son útiles para este último objetivo.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

problemas. Aunque cada uno de ellos tiene sus propias especificidades tanto en su origen como en las políticas para enfrentarlo, nuestro planteamiento en este trabajo es que atacar los dos primeros de manera simultánea resulta medular para cualquier reducción acelerada y definitiva de la pobreza extrema que, como es conocido, tiene una gran concentración en los departamentos de la sierra y, en particular, del Sur Andino⁴. La creación permanente de empleo bien remunerado pero centralizado en la costa, alarga innecesariamente el proceso de reproducción de la pobreza extrema en la sierra y selva peruanas, al propiciar la migración de larga distancia como única salida contra ella. Una descentralización que no se base en la generación de empleo estimulante de creatividad y bien remunerado no tiene ni sentido, ni posibilidad.

Hoy, con la revitalización de la conciencia sobre la globalización de la arena económica y sobre el nexo entre competitividad y habilidades intelectuales, somos más conscientes que antes de que la salida de dicha situación concentradora del progreso económico, y que tiende a excluir a la mayor parte de la población andina, depende en buena medida de la generación en dichas regiones⁵ de una juventud intelectualmente capacitada para producir y para atender los requerimientos de la producción moderna. Pero el «test» del éxito

⁴ Este trabajo retoma algunos problemas de otro que fue publicado hace varios años. Javier Iguíñiz, «El Sur Andino desde una perspectiva nacional» en Carlos Barrenechea y otros: *Sur Andino. Problemática y alternativas*. IPA, Cusco 1990. También en *Allpanchis Phuturinga*. Nº 34, Sicuani 1989.

⁵ Vamos a utilizar el término «región» en un sentido geográfico amplio que se irá precisando a lo largo del texto conforme se vayan estableciendo, uno a uno, los criterios para su delimitación. En cualquier caso, podemos adelantar que se trata de un concepto básicamente socio-económico y no en el sentido geográfico-administrativo que actualmente tiene en el Perú.

JAVIER IGUÍÑIZ

descentralista consiste en la retención de esa juventud en la región que los formó. La provincia ha producido mucha más gente calificada que la que ha retenido. Desde el punto de vista económico, la descentralización, o lo es de la inteligencia aplicada a la actividad productiva de bienes y servicios o no lo es tal. En ese sentido, estamos ante el reto de la descentralización de la inteligencia⁶. No se trata simplemente de abrir minas o agroindustrias en muchos lugares del territorio nacional ni de instalar empresas industriales fuera de Lima o de la Costa. Lo que se haga en favor de la descentralización tiene que lograr esa retención de profesionales, artistas, intelectuales, técnicos, etc., en su ámbito original. Ello supone la creación de un modo de vida que sea aceptable y apreciado por los sectores más calificados de las distintas regiones del país. Hasta ahora en el Perú, la juventud calificada de provincias ha sido un sector con gran propensión a la beligerancia y, más aún, a la emigración a tierras lejanas dentro o fuera del país⁷. En un proyecto alternativo de país y

⁶ «Encontramos, amplificado, el reto ante el cual puso la colonización europea a la sociedad andina. Ni el dogma retrógrado de la pureza cultural, pretendiendo conservar solamente lo tradicional, ni el dogma de la modernidad feliz de las vitrinas tecnológicas sirven para construir el mundo andino para las generaciones que vienen. Lo apropiado es poner en juego la inteligencia y echar mano de todo, como lo hizo en otro tiempo la sociedad andina, con sentido ecuménico y según las particularidades de cada lugar.» Benjamín Marticorena, «Presentación». En: B. Marticorena (Comp.) *Recursos naturales, tecnología y desarrollo*, Cusco: CERA Bartolomé de las Casas, 1993, p. 14.

⁷ Esos procesos pueden analizarse con la ayuda de conceptos sugeridos por Albert O. Hirschman como «voz», que equivale a reclamo, recomendación, voz de alerta o advertencia; o como «salida» que equivale a abandonar las relaciones sociales existentes y el lugar. En el Perú tanto voz como salida han sido extremos: la voz ha dado lugar a la beligerancia extrema y sin resultados favorables para la región, como en el reciente caso de Sendero Luminoso, y la salida ha sido definitiva y hacia lugares demasiado lejanos.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

en la estrategia correspondiente para alcanzarlo, se trata, entonces, de que dicha juventud provinciana asuma el reto de su propio progreso en consonancia con el desarrollo de su propia región de origen y, por supuesto, del país. Precisamente, el objetivo general, al que busca aportar el presente texto, es el diseño y la sustentación de una estrategia de desarrollo a largo plazo para la economía peruana, que busque compatibilizar en la mejor medida posible la generación de empleo adecuado con una descentralización de la actividad económica que, además, esté articulada nacionalmente entre sí y abierta a la competencia internacional⁸. El problema del centralismo es también antiguo y grave, está en pleno debate y, con toda seguridad, lo seguirá estando durante las próximas décadas⁹. Las cifras al respecto son inequívocas¹⁰.

⁸ Son, evidentemente, muchas exigencias simultáneas sobre el proyecto alternativo. El esfuerzo es, efectivamente, tomar en cuenta, lo más posible, esas exigencias. Cuántos de los viejos criterios son relevantes para avanzar en la dirección propuesta, no es muy claro. En negativo, lo más claro en la literatura puede ser lo formulado por Sergio Boisier quien indica que «... en América Latina todavía no se ha internalizado la cuestión central (meridianamente clara en otras latitudes), esto es, que el paradigma de desarrollo todavía vigente es incapaz hoy por hoy de satisfacer la demanda de empleo». Sergio Boisier, *El difícil arte de hacer región*. Centro de Estudios Regionales Andinos 'Bartolomé de las Casas', Cusco. 1992, p. 158.

⁹ El Congreso Constituyente Democrático ha derogado la regionalización iniciada en el gobierno anterior. Una aproximación más económica resultará pieza indispensable para las futuras discusiones sobre la re-descentralización, dada la ausencia de dicha aproximación a la realidad en el diseño de la frustrada experiencia anterior.

¹⁰ Javier Iguíñiz, «El Sur Andino desde una perspectiva nacional». *Allpanchis*. N°34. IPA. Cusco. Segundo semestre de 1989, p. 38. Estas tendencias divergentes se registran entre regiones distintas de la región o «área central» del país dominada directamente por Lima, y ponen de relieve un hecho capital: la creciente pobreza relativa y marginalidad de la región surandina del país.

JAVIER IGUÍÑIZ

La importancia de ambos problemas para la sociedad peruana no es poca. La resolución del problema de la pobreza extrema en el Perú, y la continuidad y profundización democrática del país en los próximos lustros, podría estar decidiéndose en la manera de enfrentar estos dos problemas, aparte, por supuesto, del de la inseguridad vital más propia de la indigencia, aunque también característica de las relaciones humanas mercantilizadas. Además, sin una aproximación al desarrollo del estilo que sugerimos en las próximas páginas, las políticas de nutrición infantil, salud y educación universales y permanentes que requerimos para erradicar la pobreza de donde está más profundamente enraizada, y de donde el orden actual la recrea, sería casi imposible. Para ello, es necesario el acceso gratuito de todos a dichos servicios financiados con recursos corrientes del Presupuesto de la República y no la dependencia de los circunstanciales recursos externos.

Felizmente, hay que reconocer que la magnitud del problema de pobreza e indigencia en el Perú se está midiendo y localizando cada vez con mayor precisión. El problema más grave es, sin duda, rural. Según Juan Julio Wicht, el 88% de la población rural está en condiciones que no permiten satisfacer sus necesidades básicas, mientras que la cifra correspondiente para el área urbana es 39%. Como la población urbana es muy superior a la rural, en 1994 el número de pobres en el campo es ligeramente menor (cerca de 6'500,000) que el de las áreas urbanas (cerca de 6'700,000)¹¹. Si ese es el punto de partida en lo que a pobreza se refiere, hay que reconocer que la generación geográficamente descentralizada de empresa y de empleo calificado no son objetivos fáciles en sí mismos

¹¹ Cifras tomadas de *Avance Económico* (Lima: año XIV, N°170, setiembre de 1994) en base a la transcripción de una entrevista radial.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

y tampoco de fácil compatibilización. La tendencia del capital a concentrarse en pocas manos es, como sabemos, fuerte¹². Además, en cada país, la industria y, con ella, los servicios y el comercio han tendido a localizarse en pocas regiones¹³. Esa concentración no tiene porqué ser tan grande en la producción agraria como indicaremos mejor más adelante¹⁴. Si industrialización y concentración geográfica están tan asociados, ¿cómo y en qué medida podemos disociarlos? En el Perú, esa difícil tarea tiene que intentarse en un medio peculiar, aunque su historia de concentración industrial no sea muy distinta a la que se ha registrado en muchos otros países¹⁵. Nuestro punto de partida histórico, si Hirschman tiene razón, no es ciertamente el mejor.

«La distancia social se nutre con la distancia geográfica. Por esa razón, podría esperarse que

¹² El proceso de crecimiento de empresas por acumulación interna y por el desplazamiento de muchos productores por los más competitivos es un rasgo permanentemente presente en el actual modo de desarrollar. Los temas de la concentración y de la centralización del capital dan cuenta de ese doble proceso. Véase al respecto, por ejemplo, Anwar Shaik, *Valor, Acumulación y Crisis. Ensayos de Economía Política*. Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1990, pp. 50-52.

¹³ «...preguntémonos cuál es la característica más prominente de la distribución geográfica de la actividad económica. La respuesta más breve es seguramente su *concentración*.» Paul Krugman, *Geografía y comercio*, Antoni Bosch Ed. Barcelona, 1993, p. 11.

¹⁴ Buscando las características de la concentración geográfica de la tierra capaz de ser explotada rentablemente, véase una discusión sobre la viabilidad del agro andino en Javier Iguíñiz, «Desarrollo nacional, agro campesino y ajuste en el Perú». *Debate agrario*, Lima: CEPES, N°20, 1994.

¹⁵ Estamos dejando de lado un análisis de la realidad y los cambios mundiales. La razón de tal proceder es la necesidad de establecer con claridad las potencialidades y limitaciones propias del país antes de evaluar los condicionantes internacionales y determinar el resultado del contraste entre ambos ejercicios.

JAVIER IGUÍÑIZ

un proceso de industrialización que, cuando menos en sus principios, se identifica con uno o varios centros distintos de la capital de la nación, tiene mejor posibilidad de expandirse vigorosamente de una industria a otra que una industrialización cuya base se encuentra en la capital misma. La importancia de disponer de un centro industrial relativamente aislado y orgulloso de sí mismo en las fases iniciales de la industrialización, queda demostrada con los roles jugados por Sao Paulo, Monterrey y Medellín». ¹⁶

II. LA POSIBILIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN INDUSTRIAL

El problema económico central del Perú, hoy y en las próximas décadas va a ser, repetimos, el de la generación de un empleo adecuado para sus jóvenes. Creemos con cada vez más razones que, sin enfrentar este problema, en la mayor medida posible, descentralizadamente y con eficacia no hay solución al problema de la miseria y la desigualdad. Un trabajo adecuado es la oportunidad que la juventud busca hoy. El reto central es, por tanto, el de la igualdad social y regional de oportunidades económicas para prepararse para ejercerlo, para obtenerlo o para crearlo.

Las principales características de la realidad peruana, las potencialidades disponibles y las dificultades a enfrentar para poner en marcha y avanzar en una estrategia que combine trabajo calificado con descentralización nos parecen las siguientes: la difícil geografía nacional, la diversidad de recursos naturales, la desigual situación demográfica entre las principales ciudades del

¹⁶ Albert O. Hirschman, «The Political Economy of Import-substituting Industrialization in Latin America», *The Quarterly Journal of Economics*, Feb. 1968, p. 23.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

país¹⁷ y la extensión geográfica de la escolaridad. Recorramos cada uno de ellos y saquemos las consecuencias de políticas que nos parecen adecuadas para enfrentar el problema planteado.

1. Geografía y distancia

La difícil geografía nacional y los altos costos de transporte son un problema en cualquier estrategia descentralizada de desarrollo económico¹⁸. Esta característica puede parecer en cierto sentido fatal para la articulación económica de las distintas regiones del país. La sierra peruana es de las más agrestes del mundo, comparable a los montes Himalaya. Lo sinuoso de los ríos selváticos hace también difícil el transporte y sólo la costa se presenta sin dificultades especiales al respecto. Fuera de razones propiamente históricas, ésta es una gran ventaja relativa de la costa para su integración física y comercial.

Atravesar los Andes

Ante el hecho, macizo como pocos, de la cordillera andina, una salida es, obviamente, la construcción y mantenimiento de carreteras. Los datos sobre la importancia de las buenas vías de comunicación son contundentes. Han habido épocas en las que, debido a las pésimas condiciones en las que estaban las carreteras, traer arroz de Bagua a Lima era más caro que traerlo de Tailandia. Del mismo modo, los costos de transporte de la madera son enormes, incluso desde una ciudad

¹⁷ Introducimos acá un matiz respecto de presentaciones previas de este rasgo de nuestra realidad en varios trabajos publicados. Esta vez nos referimos más claramente a la situación urbana.

¹⁸ En el país, el problema es especialmente difícil. «El Perú es un país de inmensas distancias». Emilio Romero. *El descentralismo* (1932) TAREA. Lima, 1987, p. 9.

JAVIER IGUÍÑIZ

no tan lejana de Lima como es Pucallpa. En términos precisos, a fines de 1993, con carreteras en pésimo estado, el costo de transporte de madera entre Pucallpa y Lima era de US\$ 70 por metro cúbico; el correspondiente a la ruta Callao - Nagoya era igual. Estos costos eran superiores al de la ruta Callao - Nueva York que era de US\$ 48 por metro cúbico o Callao - Houston que llegaba a US\$ 50 y al de Iquitos - Houston que era de US\$ 60. Del Callao a Rotterdam era de US\$ 90 por metro cúbico.¹⁹

Nuestra preocupación principal por el momento es más amplia que la selva más cercana a Lima, como es el caso de Pucallpa; se centra especialmente en el destino productivo de las empobrecidas zonas del Sur Andino nacional y de la Amazonía más lejana de la capital y de las más grandes ciudades del país. Las zonas costeras del norte y del sur parecen tener menores desventajas que las anteriores, aunque pueden sufrir las consecuencias negativas de una mayor cercanía a Lima. Refiriéndonos a esas cuatro «zonas», queremos establecer algunas características mínimas de una estrategia de desarrollo que facilite la descentralización geográfica de las empresas industriales y la retención de los sectores más calificados de nuestra fuerza laboral, pero que no genere un archipiélago de economías regionales muy poco conectadas entre sí y con el mercado mundial. No podemos ver lo regional aislado de lo nacional e internacional. Las consecuencias de

¹⁹ Enrique Toledo G.P., «Propuesta para el desarrollo sostenible para el desarrollo forestal» en Martha Rodríguez Achung (Ed.), *Amazonía hoy. Políticas públicas, actores sociales y desarrollo sostenible*. Lima e Iquitos: IIAP - UNAP - COSEPA-PUCP, 1994, p. 39. Este estudio indica que mientras los fletes internos son de US\$ 70 por metro cúbico, en los demás países productores de madera llegan a una cifra entre 15 y 30. Y añade con razón: «Por eso es urgente lograr una reconstrucción de la Carretera Central».

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

política que buscamos son aquellas que atañen al gobierno central, pero también, y muy especialmente, a las que deberían ser asumidas por los diversos gobiernos de las zonas o regiones todavía imprecisamente definidas, sea individualmente o en coordinación.

Sin embargo, el problema no es propiamente resuelto de este modo. Con buenas carreteras, los grandes accidentes geográficos siguen siendo un factor negativo de enorme importancia económica. La pregunta es pues: ¿de qué manera podemos reducir costos de transporte tomando en cuenta un territorio tan hostil?²⁰ Para los productos actual o potencialmente transables, o sea, sometidos o sometibles a la competencia de otras regiones o países, la pregunta debería añadir un elemento de relatividad respecto de los costos de transporte en otros países, y entre esos otros y el Perú. La respuesta que nos parece más prometedora para enfrentar el problema en general es la que considera la naturaleza de la vía y el medio de transporte al que mira el valor del producto transportado.

Hacia un nueva estrategia de desarrollo.

En efecto, como ha sido indicado, el encarecimiento del producto por causa del transporte depende del valor del producto transportado por unidad de peso. Cuanto mayor sea dicho valor, menor será el aumento de dicho valor resultante de su transporte. Por ello, una manera de hacer viable en el Perú la generación de trabajo calificado de manera descentralizada, o sea, una

²⁰ Como indica Ricardo Vergara, se trata de no «sufrir la penalización que imponen los costos de transporte». Ver «La ciudad y el campo: ¿danza eterna?». En: *Debate agrario*. Lima: CEPES, n. 13, enero-mayo de 1992. P. 191. Muchos aspectos de la búsqueda de este autor y también muchos de sus planteamientos son coincidentes con los nuestros.

JAVIER IGUÍÑIZ

industria descentralizada, competitiva y articulada al resto de la economía nacional y al mercado externo es incorporando valor agregado a los recursos naturales antes de transportarlos. En lo productivo, la propuesta es *transformar antes de transportar* como vía hacia una industrialización descentralista²¹.

Dejamos de lado, por supuesto, muchas otras condiciones también necesarias para dicha viabilidad. Una de las más importantes debe ser mencionada aunque sea al paso. El punto de fondo es que el mero hecho de transformar los productos no asegura que el valor agregado se quede con las empresas que lo generaron. Para esa discrepancia hay muchas razones, pero quizá la principal tras ella es la competencia entre capitales que hace que el valor agregado por trabajador (que no es el mismo que el valor agregado por unidad de peso del producto) sea alto si es que el capital por trabajador es también alto. Bajo condiciones de competencia, las posibilidades de lograr un trabajo bien remunerado no dependen principalmente de la habilidad del trabajador o del valor agregado que incorpora al producto sino de la intensidad de capital con la que trabaja. La competencia hace que la ganancia sobre el capital tienda a distribuirse entre las empresas en función del valor del capital y no de las habilidades del propietario o de sus gerentes y demás asalariados. Como indicó Adam Smith:

«... el valor que el trabajador añade a los materiales se resuelve en dos partes; una de ellas paga el salario de los obreros, y la otra las ganancias del empresario, sobre el fondo entero de materiales y salarios que adelanta».

²¹ La exigencia de transformación no proviene exclusivamente de las razones geográficas indicadas, pero quizá éstas inciden en el acento a poner sobre ciertos tipos de transformación.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

... «Habrá acaso quien se imagine que estos beneficios del capital son tan sólo un nombre distinto por los salarios de una particular especie de trabajo, como es el de inspección y dirección. Pero son cosa completamente distinta, regulándose por principios de una naturaleza especial, que no guardan proporción con la cantidad, el esfuerzo o la destreza de esta supuesta labor de inspección y dirección. Los beneficios se regulan enteramente por el valor del capital empleado y son mayores o menores en proporción a su cuantía».²²

Este fundamental asunto nos saca del tema central del presente trabajo por lo que lo dejamos de lado para un tratamiento detallado posterior. Indiquemos de todos modos que, junto a la necesidad de transformar, el valor agregado recibido por el trabajador y por el empresario depende de la inversión de capital realizada por trabajador.

Aún así, la productividad de un productor, relativa a los demás productores de la misma mercancía, es importante porque determina si se estará o no

²² Adam Smith. *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1958, p. 48. Ese planteamiento nos recuerda la confusión que invade la literatura especializada y los textos sobre este asunto. En efecto, la teoría convencional no distingue entre los determinantes de lo que el trabajador recibe como ingreso, de lo que aporta al producto y lo que determina el número de trabajadores a contratar. Mientras puede discutirse la utilidad de la teoría de la productividad marginal para efectos de este último asunto, no tiene ningún sentido, en el estudio de una actividad esencialmente cooperativa entre personas, y entre éstas y fuerzas naturales, pretender que el aporte de cada trabajador al aumento del producto es separable y, menos aún, por el artificio de fijar la cantidad de los otros factores. Menos sentido tiene todavía suponer que el ingreso de dicho trabajador está relacionado con su aporte específico a la generación de valor agregado.

JAVIER IGUÍÑIZ

en la competencia. Transformar antes de transportar no asegura que se estará en el juego competitivo, porque ello depende de lo que otros ofertantes del mismo producto hagan y del dinamismo del mercado. Pero una vez que se está entre los ofertantes, la competencia tiende a retribuir al capital de acuerdo a lo indicado arriba. Existe, pues, una exigencia no sólo productiva sino de retención de lo agregado a los productos para la capitalización de las empresas.

Dejando esta digresión y volviendo al problema del transporte, y al de las opciones productivas para su neutralización que las dificultades resultantes exigen, debemos indicar que este componente estratégico de la vía de desarrollo productivo que sugerimos no nos parece incompatible con otros y, de hecho, es complementario, pero puede ser desestimulado si no hay decisión y políticas dirigidas a promoverlo. Otros componentes posibles, más tradicionales, y también necesarios son: a) la especialización en materias primas que se venden a los centros industriales con poco o ningún grado de elaboración, y en el que se compite con abastecimientos del exterior del país o de otras regiones y b) la producción de bienes industriales similares a los elaborados en Lima u otra gran ciudad, pero que resultan factibles económicamente por razones de distancia geográfica y costo de transporte. En el primer caso, estamos refiriéndonos sobre todo a recursos naturales producibles y/o transportables en gran escala y, en el segundo, a mercancías como el cemento o la cerveza. En el primer caso, la especialización es lo determinante; en el segundo, en el extremo, se rompería totalmente dicha especialización y se reproduciría en cada región la estructura industrial existente en otros lugares del país²³. En realidad, esas dos vías parecerían ser com-

²³ Lo más cercano a esta última posibilidad parece ser lo registrado en Colombia. Véase el libro de Rosemary Thorp, *Economic*

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

patibles con nuestra propuesta si es que la primera es vista como antecedente histórico de la segunda o paso previo para ella, y la segunda como posibilidad posterior a la generación de un mercado interno, descentralizado y de una concentración de habilidades industriales y servicios suficientemente grandes, en las diversas regiones del país, como para justificar la instalación de plantas industriales similares a las que ya existen en Lima o en otras grandes ciudades de la costa y que producen los mismos bienes.

Los tipos de industrias posibles dentro de este marco son diversos e incluyen buena parte de las llamadas «Industrias de base geográfica» como son, entre las más antiguas, las de transformación de los productos del bosque tropical, empezando con la madera, de productos extraídos en las minas y que dan la base a diversas industrias químicas, de minerales no metálicos²⁴ y de muchísimos otros productos cuya agregación de valor, por medio de su transformación, reduce significativamente el precio del producto final por unidad de peso.

Los servicios productivos:
condición de posibilidad

En términos dinámicos, el progreso en esa ruta de desarrollo depende también, y al parecer en gran medida, de los eslabonamientos de dichas actividades transformadoras. Respecto de los eslabonamientos hacia atrás debemos distinguir dos tipos de inversión necesaria, aunque sus consecuencias para el desarrollo de la industria descentralizada sea en parte similar. La prime-

Management and Economic Development in Peru and Colombia. Great Britain and USA: MacMillan and Univ. of Pittsburgh Press, 1991.

²⁴ Emilio Romero, *Geografía económica del Perú.* Lima: 1968, pp. 105-110.

JAVIER IGUÍÑIZ

ra es la inversión en energía eléctrica, vías de transporte y de transmisión de información. En estos casos el costo fijo es grande y, por ello, el uso creciente de la infraestructura implica rendimientos crecientes. Esta es una tarea esencialmente pública por la necesidad de adelantarse a la demanda que muchas veces supone. La segunda es menos estudiada y es la sugerida analíticamente por Faini a propósito de las industrias que se establecen en la periferia y que no se imbrican mucho con la economía local.

«Nuestro análisis sugiere que, con el establecimiento de firmas con muy pequeños requerimientos de insumos provenientes del sector servicios, se añade un canal más para reducir el impacto de cualquier iniciativa industrial en la economía de una región atrasada. El mensaje es que, si la industrialización va a tener éxito, una atención mayor debería darse a esa parte del sector terciario que produce insumos para la industria»²⁵.

Los supuestos que, a manera de hipótesis, justifican ese enfoque es la existencia de rendimientos crecientes en la producción de insumos no comercializables (no transables), que serían justamente los provenientes del sector servicios, y el rol del sector de bienes no comercializables en cuanto suministrador de insumos para la industria²⁶.

Vemos así que en ambos casos estamos ante servicios productivos en donde se registran rendimientos crecientes y cierta ventaja acumulativa del crecimiento.

²⁵ Ricardo Faini, «Increasing Returns, Non-traded Inputs and Regional Development», *The Economic Journal*, 94 (June 1984), P. 319.

²⁶ *Ibid.*

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

La inversión inicial es, evidentemente, mayor en el caso de la infraestructura.

Diversificar la producción.

La generación de empleo de calidad requiere que los productos sean transformados el mayor número de veces posible. Se gana poco si se realizan en el país o en las regiones sólo las primeras transformaciones y no se acerca el producto a un grado de elaboración cercano al de su uso final. Quizá, el proceso histórico más probable es el derivado de una competencia entre Lima o la costa y las regiones andinas y selváticas por la cual éstas compiten por añadir etapas de transformación a costa de las que se realizan en otros lugares dentro o fuera del país. Es probable que las ventajas en favor de la descentralización de actividades transformadoras se reduzcan conforme se aumente el valor por unidad de peso. Intuimos que a mayor valor, se hace menor el encarecimiento debido al transporte y aumenta la conveniencia económica de seguir el proceso de transformaciones cerca del mercado final, o sea, en las grandes ciudades del país o en el extranjero. Pero, en cualquier caso, ello no basta. Además de esa transformación, la generación de empleo supone una diversificación horizontal que añada nuevos productos al mercado, sea sustituyendo su importación o generando nuevos, tanto para el mercado interno como el internacional. Ambas posibilidades están abiertas en el Perú tanto en el terreno de los servicios como en el de la transformación de recursos naturales propios del país, aunque no se reduzcan sólo a ellos.

Esa diversificación es condición y resultado del desarrollo; y la ampliación de las opciones de acción productiva, parte incuestionable de la definición misma de desarrollo. Pero resulta decisivo para el futuro de la economía saber salir cuanto antes del lugar relativamen-

JAVIER IGUÍÑIZ

te poco competitivo que inicialmente se suele ocupar en el mercado al que se entra por primera vez²⁷.

Diversificación y aumento de productividad son, a la vez, condiciones y expresiones de desarrollo económico tal y como lo entendemos normalmente en la actualidad.

Geografía y comercio no agrícola.

La importancia de los costos de transporte puede resultar importante también para explicar y propiciar la diversificación de actividades del campesino. Por ejemplo, en un reciente estudio de casos se sugiere que las comunidades más alejadas de los mercados importantes tienen menos posibilidades de seguir manteniendo la importancia relativa de su actividad agropecuaria respecto de otras, que las que se ubican más cerca. A los productores más alejados, la crisis y, en general, todo aquello que reduzca su inserción en el mercado urbano de productos agropecuarios los impulsaría a diversificar. Esta estrategia es conocida, pero lo directamente relacionado con nuestra búsqueda es la argumentación de la investigadora. Esa crisis y la destrucción de la infraestructura vial

«...sin duda explica(n) la vitalidad actual, en el campo del Cusco, de las actividades no agropecuarias que se realizan a escala regional o nacional: el comercio ilegal entre La Paz y las ciudades regionales, el transporte de productos entre ciudades regionales. Entre los casos estu-

²⁷ «Los países subdesarrollados se distinguen por la limitada amplitud de industrias que constituye su cadena de valor agregado nacional y su posición en el lado menos competitivo (lower end) de ellas». Dennis M. Ray, «Perspectives on Urban Economic Development». *Entrepreneurship, Innovation and Change*. New York and London: Plenum Press, vol. 1, N°1, March 1992, p. 29.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

diados, este comercio es frecuente en Pucyura, pero también existe en Tambo Real. *En estas actividades los campesinos ya no están sujetos a una ubicación geográfica que determina las posibilidades de producción y de acceso al mercado. Trabajan con mercancías que son de mayor valor agregado que sus productos y, por lo tanto, pueden ser transportadas con un beneficio en pequeña cantidad. Los precios de venta de estas mercancías pueden ser determinados en función a su costo de compra: esta última característica se debe en parte justamente a las dificultades legales y materiales para su transporte y comercialización, que impidió hasta ahora que la oferta sea importante»²⁸.*

Deseamos rescatar de esta apreciación varias cosas. El trabajar con mercancías de mayor valor reduce el significado negativo del transporte, como venimos indicando. Que dicho mayor valor constituya una salida inmediata a la inviabilidad de la actividad comercial agropecuaria bajo las condiciones de crisis indicadas muestra que, a largo plazo, la elevación del valor de los productos agropecuarios, transformándolos, aumenta su viabilidad económica. Un segundo rasgo destacable para nuestros fines es que el mayor valor de los productos comercializados y, en realidad, seguramente también sus características cualitativas, permiten al campesino ganar bastante en términos absolutos a pesar de la poca cantidad vendida. Esto constituye una pista para analizar la viabilidad de actividades en pequeña

²⁸ Evelyne Mesclier, «Ubicación territorial y estrategias de los productores agropecuarios frente a los cambios políticos y económicos. Elementos de reflexión en base a algunos casos observados en la sierra peruana». Ponencia presentada a SEPIA V. *El problema agrario en debate*. Los subrayados son nuestros.

JAVIER IGUÍÑIZ

escala pero que elaboran productos de alto valor. Finalmente, esa ganancia no depende sólo del alto valor unitario de lo vendido sino del margen de ventas. El texto que citamos indica que, por lo menos, bajo ciertas condiciones de la demanda dichos márgenes son obtenibles por el campesino.

2. Diversidad de recursos naturales y patrimoniales

En esta sección deseamos poner en evidencia y analizar la importancia de la diversidad de recursos naturales y patrimoniales, para la ampliación de la gama de productos elaborados en el país con miras a la creación de oportunidades de trabajo que estamos proponiendo.

La gran diversidad de condiciones
naturales y recursos

Una característica conocida de la realidad peruana es la gran diversidad de recursos naturales y, con ella, por un lado, la posibilidad abierta para su transformación; pero, por otro, la dificultad para impulsar una estrategia que los tome en cuenta sin destruirlos y que no se base en su mera exportación o consumo directo. En efecto, el Perú, incluidas la sierra y la selva, es base de una impresionante diversidad de condiciones naturales²⁹ y de recursos biológicos y mineros³⁰, así como de

²⁹ Véase el pionero y clásico planteamiento de Javier Pulgar Vidal, por ejemplo, en «Las ocho regiones naturales del Perú» en el *Atlas histórico, geográfico y de paisajes peruanos* dirigido por Carlos Peñaherrera del Aguila y editado por el INP. Lima, 1969, pp. 173-175. Para una sumarisima reseña sobre zonificación andina puede verse: Mario E. Tapia, «Gestión de la biodiversidad andina». En: Benjamín Marticorena (Comp.), *Recursos naturales, tecnología y desarrollo*. Cusco: CERA Bartolomé de las Casas, 1993, pp. 49-51.

³⁰ «Esta geografía plural que da lugar a un notable patrimonio de genes, está determinada por la cadena de los Andes. En

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

una muy descentralizada localización de su valiosísimo patrimonio cultural. El Perú no tiene, por tanto, que partir de una situación en la que se supone que no existen recursos naturales; no tenemos porqué ser el país rico en recursos y pobre en inteligencia productiva, en exacto contraste con lo que parecen ser varios países asiáticos de reciente desarrollo. Tras lo indicado antes, el reto es evidente: transformar *recursos naturales* antes de transportarlos. El Perú no puede abandonar su base natural y patrimonial, que incluye su excepcional diversidad genética y cultural, como uno de los factores principales de su desarrollo futuro, pero no tiene porqué estar atado a la explotación de unos pocos recursos o sólo a los que se explotan en gran escala³¹.

Transformación de recursos naturales y competitividad.

Esa transformación de los recursos naturales puede permitir contrarrestar dificultades que existirían en el caso de muchos productos, si acaso se pretende venderlos sin ella. Como indicó Alfred Marshall para un caso específico,

«... en un país en que la industria de fabricación de mantas esté poco desarrollada, estas mejoras pueden ser importantes, y entonces puede ocurrir que un aumento en la producción total de

sus montañas existe, asimismo, una gran cantidad de formaciones minerales...» nos recuerda Benjamín Marticorena en su Presentación a Marticorena (Comp.) *op.cit.*, p. 15.

³¹ De paso, se avanza en uno de los frentes decisivos para reducir el problema de la densidad de población respecto de los recursos naturales. Máximo Vega Centeno estima que la densidad efectiva en el Perú sería de 400 habitantes por kilómetro cuadrado útil. «Demografía y cambios tecnológicos». En: Benjamín Marticorena, *Recursos naturales. Tecnología y desarrollo*. Cusco: CERA, «Bartolomé de las Casas», 1993, p. 284.

JAVIER IGUÍÑIZ

mantas disminuya la dificultad de fabricar en la misma proporción en que aumenta la de producir la materia prima. En este caso, las acciones de las leyes del rendimiento decreciente y del rendimiento creciente se neutralizarían la una con la otra, y la producción de mantas se adaptaría a la ley de rendimiento constante»³².

La aplicación de esta posibilidad de neutralizar la elevación de un costo unitario con la reducción de otro depende del tipo de producto en estudio y de los procesos productivos que corresponden a las diversas etapas de elaboración, pero la sugerencia más general es evidente. Es posible pensar en la existencia de productos naturales o materias primas en los que una mayor transformación convierte en competitiva su producción. Ello puede ocurrir por las razones aducidas por Marshall, pero también por el menor encarecimiento resultante de su transporte post-transformación a mercados lejanos. Estamos así frente a una situación en la que la transformación no se basa sólo en recursos existentes, o sea, explotables comercialmente en su estado menos elaborado, sino que dicha transformación puede hacer comercialmente interesantes recursos no explotables por razones de costo de producción y de transporte. En realidad, estaríamos convirtiendo productos de la naturaleza en auténticos recursos desde una perspectiva económica. Además, no estamos solamente ante un problema de competencia con productos que existen en otras partes. La propia cultura regional puede transformar recursos naturales similares a los existentes en otros lugares del mundo, en productos específicos, en razón de la calidad de su peculiar elaboración o al transformarlos en bienes distintos a los

³² Alfred Marshall, *Principios de economía*, Aguilar, Madrid, 1963. (Traducción de 8va. edición inglesa), p. 266.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

generados con los mismos recursos en esas otras partes. El mundo de la transformación de productos de la naturaleza es, pues, un mundo amplio y de infinitas posibilidades.

3. El desigual tamaño de las ciudades

Un hecho central para determinar la ubicación de los procesos de transformación es la concentración de la población. La mayor parte de la industria se localiza en las grandes ciudades o en regiones muy densamente pobladas.

«La verdadera cuestión que debemos enfrentar es si podremos disminuir la emigración provincial (por lo menos departamental); si la emigración se seguirá haciendo hacia las ciudades lejanas de la costa o si se acentuará la orientación hacia las ciudades serranas. Ese es el verdadero dilema»³³.

Además, los mejores profesionales de esas actividades productivas sólo se asientan en centros urbanos de tamaño considerable. Estamos así ante una evidente dificultad para descentralizar la actividad transformadora y la localización de la inteligencia que está en su base.

Las tendencias demográficas

La tendencia de la distribución de la población peruana es antigua y persistente. El hecho principal es, por supuesto, la concentración de la población en Lima

³³ Ricardo Vergara, *op.cit.*, p. 191. Antes había indicado que «Lo malo no ha sido que los campesinos emigraran; lo perverso ha sido que los campesinos de la sierra emigraran a las ciudades de la costa». *Op.cit.*, p. 185.

JAVIER IGUÍÑIZ

Metropolitana. Fuera de la capital, la evolución previa a los recientes cuatro lustros de crisis económica muestran una reducción de la importancia de la sierra sur del país tanto en producción como en población. De hecho, entre 1940 y 1972, periodo de alto crecimiento económico nacional, la población de los cinco departamentos del Sur Andino pasó de ser el 31.0% de la población total al 19.3%. En el mismo periodo, la de los tres departamentos noroccidentales del país subía de 15.2% a 16.6% ³⁴ con el mérito de que Lima, con todo su tamaño, aumentaba drásticamente su importancia relativa. Con esta constatación nos ratificamos en que cualquier estrategia de crecimiento económico no es favorable a la descentralización productiva, por muy exitosa que sea en términos de crecimiento.

Esta tendencia previa a la larga crisis ha continuado. En efecto, las cifras censales existentes muestran que esos cinco departamentos sureños pasan de la proporción arriba indicada a 16.8% en 1981 y a 15.4% en 1993. La costa noroccidental elevaba ligeramente su proporción a pesar del acelerado aumento de la población en ciudades de la selva y montaña y, también, del enorme aumento en Lima y Callao, llegando al 16.8% tanto en 1981 como en 1993.

Lima Metropolitana era cada vez más poderosa pero, entre las zonas más alejadas de la capital, era la costa norte la que mejoraba su potencialidad para el desarrollo. Densidad urbana, facilidad de transporte entre el campo y la ciudad y entre las ciudades, diversidad de recursos agrícolas, pesqueros y energéticos, además de infraestructura de riego, se combinaban para colocar a esos territorios en el liderazgo regional del país. Si se ordenan los departamentos según su densidad poblacional

³⁴ INEI, *Perú: Compendio estadístico 1993-94*. Lima: 1994, p. 146.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

por habitante, después de Callao y Lima, siguen Lambayeque, La Libertad, Piura, Cajamarca, Tumbes y Ancash³⁵.

En 1993, de las siete mayores ciudades del país, cuatro estaban en la costa norte. Lima-Callao, Arequipa e Iquitos eran las restantes y Cusco era la octava. Resulta difícil establecer una cifra crítica de población³⁶, pues la distancia de otros grandes centros urbanos contrarresta parcialmente el tamaño necesario para justificar cierto tipo de producción y de servicios. Habrá que profundizar en ese aspecto del problema³⁷.

La fuerza económica de Lima

Habíamos indicado antes que una posibilidad estratégica para el desarrollo nacional era la producción de materias primas y su venta con poca elaboración, y que otra era la producción industrial de bienes de consumo para el mercado interno. El objetivo descentralista es imposible bajo la segunda posibilidad. Si tomamos el marco analítico propuesto por Krugman para la determinación de la localización de industrias abastecedoras del mercado interno, tenemos que rendimos ante algunos hechos contundentes como son la enorme diferencia entre las poblaciones de Lima-Callao, por un lado, y de las demás, por otro. En efecto, en 1993, Lima y Callao en conjunto tenían 6'321,173 habitantes. La

³⁵ INEI, *Perú: compendio... op.cit.*, p. 42.

³⁶ R. Vergara sugiere desde el criterio del crecimiento demográfico que la cifra crítica puede ser 15,000 habitantes. *Op.cit.*, p. 188. Habría que evaluar si este es un criterio suficiente.

³⁷ Con cifras previas al Censo 93 se estimó que el año 2,000 las principales ciudades costeras desde Tumbes a Chimbote tendrían una población estimada de 2'900,000 habitantes. Las ciudades desde Arequipa hasta Tacna tendrán algo más de una tercera parte, alrededor de 1'100,000. Las que van desde Cusco a Puno, unos 710,000 habitantes.

JAVIER IGUÍÑIZ

siguiente concentración urbana, Arequipa, llega a la décima parte y, luego, hay unas pocas ciudades con poblaciones parecidas.

La importancia de estas cifras puede aquilatarse si recurrimos a las variables relevantes y a los órdenes de magnitud que sugiere Krugman para ilustrar las características del problema de localización industrial. Las variables básicas son el costo de transporte y los costos fijos de instalación de una fábrica. El planteamiento central sobre donde se instalaría una fábrica que abasteciera el mercado nacional es el siguiente: supongamos que hay dos mercados, Lima y Arequipa, que la demanda total del país es de 10 unidades y que Lima compra 7 de esas 10; Arequipa, el resto. Si el costo fijo de instalar la fábrica es 4, independientemente del tamaño del mercado abastecido, y el costo de transporte por unidad es 1, abastecer Arequipa desde Lima supone un costo de 7 ($4 + 3$) mientras que abastecer Lima desde Arequipa supondría un costo total de 11 ($4 + 7$). Hasta ahora, es evidente que conviene poner la fábrica en Lima y abastecer a Arequipa desde ahí. ¿Convendría instalar una fábrica en cada sitio si el costo fijo, de hacerlo así, es el doble? Dos fábricas costarían 8 y el costo de transporte sería nulo al vender cada fábrica en su propia localidad. Como vemos, aún así, convendría poner la fábrica en Lima. Con estas cifras, por supuesto arbitrarias, la cosa sería distinta si es que Lima y Arequipa tuvieran la misma población y mercado. En ese caso, el costo de poner una fábrica en cada sitio sería 8 mientras que el de vender a todo el mercado desde cualquiera de las dos localizaciones sería 9.

En el Perú, lamentablemente, las ciudades candidatas a instalar fábricas y, por tanto, mercados principales tienen mucha mayor diferencia que 7 a 3 lo que coloca el balance del lado de Lima en una enorme proporción de productos. Efectivamente, como

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

indica Paul Krugman tomando en cuenta algunas de las variables decisivas, la concentración industrial, una vez creada, persistirá mientras el costo fijo de instalar una empresa sea mayor que el costo de transporte de las mercancías que compra la localidad no (o menos) industrial.³⁸

Repitiendo lo anterior en otros términos, como la cantidad de mercancías que compra cada localidad depende del tamaño de su población, y el mercado de las otras ciudades importantes es muchísimo más pequeño que el de Lima Metropolitana, la consecuencia es que resulta más barato abastecer a esas localidades desde Lima que instalar una fábrica en ellas. Es probable que un estudio al respecto mostraría que, en la mayor parte de los productos, ni siquiera el mayor deterioro de carreteras justificaría colocar fábricas en varios lugares. Esta diferencia en el tamaño de los mercados parece contrarrestar, de lejos, los altos costos de transporte del país, aunque ellos no lo son tanto en el caso de Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Chimbote y Piura, así como de otras ciudades intermedias a lo largo de la costa.

Obviamente, la mejora de las carreteras o la construcción de ellas donde no las hay, como en el caso de Iquitos-costa, reduce los costos unitarios de transporte y, de ese modo, también aumenta la ventaja de Lima como centro abastecedor de productos manufacturados para el mercado local. Con las variables del modelo propuesto, esa mejora hace que el costo de transporte baje respecto del costo fijo de instalar una fábrica adicional.

En el simplificado modelo que sugiere Krugman para pensar este problema de localización, el tamaño de la población de esa localidad, a su vez, depende de

³⁸ La expresión formal de esta hipótesis es tomada del trabajo de Paul Krugman, *op.cit.*

JAVIER IGUÍÑIZ

la industria existente en ella, con lo que se genera un círculo concentrador acumulativo. La ciudad de gran población atrae a la industria y ésta, a su vez, atrae a la población³⁹. En el modelo se genera así un proceso de causación acumulativa que reproduce de manera ampliada la divergencia de partida.

Este proceso acumulativo ha sido detectado de diversas maneras en el pasado. Por ejemplo, hace un cuarto de siglo, en medio del último gran salto industrial peruano, Emilio Romero indicaba:

«La centralización tiende, además, a acentuarse con rapidez. En 4 años transcurridos entre 1963 y 1966 el porcentaje del total de la producción generada en Lima Metropolitana pasó del 47.8% al 59.1%. Este fenómeno obedece esencialmente a 4 razones: *la estructura está orientada hacia la producción de bienes finales de consumo y necesita de la proximidad del mercado*; la producción consiste, en gran parte, de procesos de transformación simple con fuerte dependencia de insumos importados y *no se halla en condiciones de absorber altos costos unitarios adicionales de transporte*; la infraestructura industrial en el interior del país, principalmente en energía, es muy limitada; y también incide la falta de catastros

³⁹ La relación entre concentración del empleo industrial y de la población es un aspecto clave del modelo de Krugman. El tema en sí no es nuevo. Pinto recordaba hace bastante tiempo que «En realidad, como indica CEPAL, 'el crecimiento urbano -en especial el de las ciudades principales- precedió a la industria' y esto, sin duda, fue una resultante indirecta del modelo primario-exportador, pero también es patente que el desarrollo fabril 'contribuyó a alentar los avances de un crecimiento ya en plena marcha'». Aníbal Pinto, «Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano» *El Trimestre Económico*, núm. 125, enero-marzo de 1965, México. Reproducido en Aníbal Pinto, *Inflación. Raíces estructurales*, FCE-Trimestre Económico, México 1973. p. 49.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

adecuados y de mano de obra especializada en labores industriales y en servicio de reparación y mantenimiento; y, por último, la administración fiscal y crediticia está centralizada en Lima y tiende a favorecer la concentración»⁴⁰.

La potencialidad industrial de la provincia.

Lo anteriormente discutido sobre la localización de industrias abastecedoras del mercado interno, sobre la dificultad de absorber costos de transporte cuando hay poca transformación productiva y sobre los otros tópicos pone en evidencia que cualquier desarrollo industrial no es descentralista. ¿Hay alguno que lo sea? Nuestro planteamiento en las páginas anteriores ha sido que la viabilidad de la transformación productiva descentralizada debe hacerse, por lo menos para empezar, aprovechando una posibilidad abierta a muchos países como es «... el estímulo desconcentrador que imprime la dispersión del sector agrícola...»⁴¹. En el Perú, felizmente para la propuesta que estamos sustentando, también, añadiríamos, la dispersión de los sectores minero,⁴² turístico u otros.

⁴⁰ Emilio Romero, *Geografía económica del Perú*. Lima: 1968. Sexta edición (Primer compendio), p. 103. Los subrayados son nuestros y muestran los aspectos más inmediatamente relevantes para nuestro tema.

⁴¹ Krugman, *op.cit.*, p. 26. La frase anterior a la citada establece las fuerzas básicas en dirección contraria. «Los empresarios quieren situar sus fábricas allí donde exista el mercado más grande; el mercado será mayor en el lugar que se hayan situado los empresarios», pp. 25-6. Hemos indicado «empezar» porque dejamos de lado, por el momento, ventajas adquiridas.

⁴² Para un panorama general de esa diversidad véase Ministerio de Defensa - Instituto Geográfico Nacional, *Atlas del Perú* dirigido y editado por Carlos Peñaherrera del Aguila. Lima: 1989, pp. 144-149.

JAVIER IGUÍÑIZ

De hecho, según las regiones, cada uno de esos elementos desconcentradores tiene diversa fuerza y también diferente potencialidad de expansión. En el caso de la minería, las posibilidades del Perú parecen inmensas. Uno de los roles civilizadores de esa actividad tiene que ser la construcción de carreteras que de otra manera no se harían. Sin embargo, sus trazos deberían tener en cuenta también consideraciones provenientes de las estrategias más generales de desarrollo regional. En el caso del turismo, su desconcentración geográfica favorece la estrategia que sugerimos, pero habría que pedirle algo más que la mera obtención de dólares para el país. En concreto, nos parece que uno de sus roles fundamentales puede ser la colaboración en el desarrollo de una infraestructura de servicios urbanos que mejoren las condiciones de vida de los profesionales asentados en las correspondientes regiones. Otra colaboración fundamental del turismo al desarrollo productivo a largo plazo tiene que ser la mejora permanente de los sistemas de comunicación y de transporte internacional desde todas las regiones del país. En general, nuestro planteamiento es que debe generarse una complementación entre las diversas actividades para lograr ventajas de unas hacia otras. No siempre son compatibles, la minería y la industria con el turismo, pero las dificultades que puedan surgir por razones, por ejemplo, de índole ecológica tienen que minimizarse.

Pero, refiriéndonos a la transformación de productos agrícolas, ese estímulo no puede partir de cualquier base agraria. En el Perú, el tipo de propiedad que más abunda es el minifundio, que sólo excepcionalmente puede ser base de un proceso de transformación de productos agrarios. Nuestro supuesto es que el dinamismo productivo primario en pequeña o gran escala será, en lo esencial, reformulado continuamente

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

por la presencia de la industria y los requerimientos de la ciudad⁴³.

El minifundio.

En la sierra muchos sobreviven como productores porque aceptan, por razones diversas, un nivel de vida miserable. La pobreza más profunda está en dicha región, aunque la más extendida esté ya en las ciudades. En la sierra alrededor de 53% de las propiedades agrícolas tiene menos de dos hectáreas de extensión y el 85% de éstas están divididas en más de dos parcelas. (¡21% de estas ínfimas propiedades está dividida entre 6 y 10 parcelas! y ¡12% en 11 o más parcelas!)⁴⁴. ¿Cómo puede competir, por ejemplo, el minifundista andino? No puede, como tampoco muchos «informales» de la ciudad, sin sufrir mucho, más de lo que está dispuesto a aceptar para sus descendientes. De esto surge una conclusión fundamental: es urgente facilitar el aumento de productividad del conjunto de la actividad productiva, pero en mayor medida la de la producción viable de bienes y servicios en pequeña y

⁴³ Preferimos dejar de lado, por el momento, el problema de las actividades primarias a pesar de que existe la posibilidad de que ciertos recursos naturales readquieran alguna importancia relativa en el mercado. En palabras de Boisier a propósito de la experiencia chilena, en ciertas regiones, cuando se eleva la inversión «... los recursos naturales son comparativamente más escasos que el capital. Se van creando, así, condiciones *objetivas* para fortalecer la posición de negociación de los intereses sociales vinculados con la conservación ambiental.» *op.cit.*, p. 42. Habría que analizar este asunto tomando en cuenta el problema de la competitividad con otras regiones del país y del mundo donde la 'escasez comparativa' pudiera ser menor, así como otras interrelaciones.

⁴⁴ Véase Javier Escobal, «La reforma del mercado de tierras en el Perú: algunas reflexiones». En: Varios, *Estrategia de crecimiento y reformas estructurales*, GRADE, Notas para el debate n° 4. Lima, febrero 1991.

JAVIER IGUÍÑIZ

mediana escala en todo el país. De ese modo, con el apoyo de una política social adecuada, quien abandone una actividad porque la competencia no le permite vivir dignamente tendrá más opción de trabajo en otras.

El reto para la política de promoción de un desarrollo descentralizado que cuenta con recursos públicos escasos está en determinar prioridades regionales partiendo de esa estructura de la propiedad-ubicación de la tierra. El criterio de selección tiene que estar asociado al proceso socio-económico actualmente en marcha y ello supone establecer las condiciones más favorables para que el minifundio tenga un aporte importante al desarrollo regional. A nuestro juicio, ese aporte dependerá en gran medida de la relación que se establezca con la ciudad, con el mercado urbano más cercano⁴⁵. La primera exigencia de una descentralización agrícola de significación económica nacional es la constitución de ciudades importantes en regiones lejanas a la capital de la república.

Las columnas urbanas del costillar rural

En esta sección queremos tratar someramente de las ciudades distintas a Lima, incluyendo las andinas y amazónicas, y de su rol en la generación de empleo.

a. El significado intelectual y cultural de la ciudad

En el planteamiento que proponemos, la existencia de una ciudad más o menos grande es condición fundamental del descentralismo; esto es, de retención de la masa crítica de poder intelectual necesaria para recrear permanentemente las bases económicas del desarrollo.

⁴⁵ Un avance para sustentar esta apreciación es la que hemos presentado en «Desarrollo nacional, agro campesino y ajuste en el Perú» por aparecer en *Debate Agrario*, Nº 20. (Por aparecer).

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

De hecho, el impulso a la transformación productiva descentralizada será eficaz si es que se establecen ámbitos urbano-rurales suficientemente grandes como para que las ventajas de la ciudad permitan el asentamiento de profesionales, empresarios, intelectuales y artistas en cada uno de ellos, reducir el costo de transporte intra-regional, elevar las ventajas de la aglomeración humana (educación de calidad y especializada, servicios productivos, medios de comunicación, interacción cotidiana de expertos, medio cultural diverso, etc.)⁴⁶.

Estas condiciones harían, en principio, más factible que buena parte del liderazgo empresarial industrial esté local o regionalmente asentado. La retención regional de los excedentes, la presión de la ciudadanía regional por la instalación de infraestructura urbana y rural que facilite cada vez mejores condiciones de vida, el cuidado del medio ambiente⁴⁷, el logro de mayor calidad en todos los niveles educativos, la horizontalidad en las relaciones políticas con la capital de la república serían facilitados enormemente con dicho asentamiento y, conforme estos factores se hacen más presentes, se

⁴⁶ Después de revisar la literatura al respecto, Dennis M. Ray, señala que: «Un gran y creciente segmento de la literatura indica que factores de calidad de vida ejercen considerable influencia sobre las decisiones de localización de las empresas.» Tomado de «Perspectives on Urban Economic Development», en *Entrepreneurship, Innovation and Change*. New York and London: Plenum Press. Vol 1, N°1, March 1992.

⁴⁷ El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales y patrimoniales no está garantizado con la descentralización, pero hay más posibilidades de establecer una relación adecuada si es que su transformación es liderada por una élite local cuyo futuro depende de dicho cuidado. Como señala Boisier, «En una primera fase existe el peligro de que la descentralización fortalezca la 'complicidad en favor del deterioro ambiental' entre autoridades fortalecidas e inversionistas, al estar ambos absortos en el desarrollo de nuevas actividades productivas y en la creación de nuevos empleos dentro de una estrategia de crecimiento rápido.» Boisier, *op.cit.*, p. 43.

JAVIER IGUÍÑIZ

generarían la cantidad y calidad de líderes regionales necesarios para la afirmación regional.

b. Una regionalización sin delimitaciones

Una aproximación político-administrativa al problema de la descentralización obliga a proponer delimitaciones, cosa que resulta imprescindible para asignar responsabilidades públicas; pero nosotros estamos en una etapa previa del análisis, la de las responsabilidades privadas. En términos geo-económicos, creemos que hay que partir del reconocimiento de las fuerzas de atracción urbana existentes y reorientarlas para que las asimetrías regionales actualmente en curso se reduzcan. La capacidad de generar ámbitos económicamente dinámicos, y relativamente autónomos respecto de Lima, dependerá esencialmente del éxito logrado en el esfuerzo por retener y atraer «recursos» humanos muy diversificados y altamente calificados. Esto a su vez, depende del desarrollo urbano y del dinamismo de la inversión productiva, principalmente privada. El reto principal es establecer prioridades que tengan a su favor, y no en su contra, un conjunto suficientemente importante de tendencias concentradoras de la competencia mercantil. El gran foco de concentración seguirá siendo Lima y su área de influencia más directa será el «Area Central» formulada por Emilio Castañón Pasquel y que incluye partes de Ayacucho y Huancavelica por el sur y de Ancash, Huánuco y Ucayali por el norte, así como los departamentos intermedios⁴⁸.

La posibilidad del descentralismo en el Perú depende del tamaño urbano y de la lejanía respecto de Lima de los ámbitos alternativos, de los «sistemas

⁴⁸ Véase, para más detalles, Ministerio de Defensa e Instituto Geográfico Nacional, *Atlas del Perú*, dirigido y editado por Carlos Peñaherrera del Aguila. Lima: 1989, p. 87.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

urbanos»⁴⁹ que se generen. Por eso, los principales ejes de esa economía natural-industrial y de servicios descentralizada que proponemos, que es principalmente urbana pero en relación estrecha con los recursos de la naturaleza y el patrimonio cultural, podrían ser:

a. La columna costera Tumbes-Sullana-Piura-Chiclayo-Trujillo-Chimbote con sus «costillas» hacia el mar y hacia la sierra y montaña. Esta región del país tiene mucho a su favor en recursos y mercados. Sin embargo, la tarea para desarrollar generando oportunidades a su juventud más calificada no es poca, debido, en parte, a su cercanía a ese foco centrípeto que es la capital. Uno de los asuntos cruciales a largo plazo es el cambio de cultivos y sistemas de riego para utilizar mejor el agua que tienen a su disposición y para impedir la degradación de los suelos.

b. La columna urbano-rural del Valle Sagrado y del valle del Vilcanota, por la ruta de Cusco-Juliaca-Puno con sus brazos hacia Apurímac y Madre de Dios y el costillar hacia las «provincias altas» y hacia la selva. Nos parece que el proceso de selección entre lo económicamente viable e inviable a largo plazo del minifundio altoandino que rodea esta columna vertebral pasa por la respuesta que pueda dar a la demanda de insumos y bienes de consumo que se genere en los centros urbanos. Ese proceso de selección, al parecer, dependerá del progreso campesino durante los próximos años en la producción y el mercado de la papa. Es en esta producción donde el productor agrario andino está experimentando más con nuevos insumos y técnicas⁵⁰. El futuro de esa configuración económica depende

⁴⁹ Armando Di Filippo, *op.cit.* p. 115.

⁵⁰ Véase un resumen de las investigaciones económicas al respecto en Javier Iguíñiz Echeverría, «Desarrollo nacional, agro campesino y ajuste en el Perú». En *Debate agrario*, Lima: CEPES, N°20. (Por aparecer).

JAVIER IGUÍÑIZ

mucho del tipo de conexión económica que establezca con la ruta comercial generada por la salida de Bolivia y Brasil al Pacífico y también con la influencia de La Paz-El Alto sobre las zonas altoandinas del sur del Perú⁵¹.

c. En este esquema, Arequipa estaría cada vez más asociada a Ilo y Tacna pero su futuro parecería estar condicionado a la elevación de la calidad de su economía de servicios productivos y a la atención especializada que brinde en ese campo al conjunto del sur peruano. Habría que estudiar en qué medida este rol se contrapone a la viabilidad del eje anteriormente indicado. Además, por otro lado, la competencia con Lima en este terreno será muy grande por el alto valor de dichos servicios y, por tanto, por la similar facilidad con la que pueden atenderse desde la capital.

d. Las exigencias para Iquitos son las de una obligada sofisticación intelectual y cultural para neutralizar su aislamiento de las principales corrientes comerciales y productivas del país y la escasa densidad demográfica de su entorno. El desarrollo de amplias relaciones internacionales, asociadas a su convivencia con un bosque tropical cada vez más estratégico en el concierto mundial, es imprescindible para complementar los avances en el terreno de la transformación de la naturaleza sugerido en esta propuesta.

El paso inicial para el progreso económico de la población amazónica parece ser el que pasa por la extracción y transformación de la madera. Al respecto hay que recordar que Malasia, con un poco más de superficie de bosque tropical que el Perú, exporta US\$ 3,500 millones de productos de madera mientras que

⁵¹ No hay que olvidar que esos centros urbanos ya tienen una población superior al millón de habitantes y que, además, están en un sistema urbano que los comunica con Cochabamba y con Santa Cruz.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

en nuestro caso la exportación suma, aunque parezca increíble, US\$ 4 millones. En América Latina tenemos los casos de Chile con US\$ 800 millones, Brasil con US\$ 350 millones, Ecuador con US\$ 50 y Bolivia con US\$ 45 millones⁵². El campo de ampliación es inmenso y, al parecer, las posibilidades están frenadas por factores de fácil resolución técnico-empresarial, como son el secado y tratamiento de la madera previamente a su transformación en muebles y otros productos derivados.

Cada uno de estos cuatro grandes ámbitos descentralizados de concentración económica y cultural tiene, además, una excepcional riqueza arqueológica y un enorme potencial turístico. El problema es saber bien para qué queremos la actividad turística, además de para aumentar el empleo y los ingresos inmediatos. Al respecto, nos parece que el turismo puede y debe ser compatibilizado con la orientación productiva general indicada en este planteamiento. Pensar en el siglo XXI supone pedirle al turismo lo que puede dar sin esfuerzo especial si se le solicita. Entre lo exigible está el desarrollo de las más modernas instalaciones para la comunicación internacional y nacional; atracción y acogida adecuada al mundo científico y artístico, internacional que las universidades y centros de investigación descentralizada convoquen para el desarrollo intelectual de cada región; vehículo para la internacionalización de los mercados de productos autóctonos, naturales y elaborados; etc. En el caso de Cusco-Puno ese desarrollo científico tiene que estar asociado a la problemática de altura, nada desdeñable en un siglo en que la búsqueda de futuro en el espacio se acelerará. En el caso de Iquitos, Pucallpa y otras ciudades, la problemática motivadora de ese desarrollo intelectual está en el bosque tropical, decisivo en la habitabilidad del planeta.

⁵² Enrique Toledo, *op.cit.*, p. 41.

JAVIER IGUÍÑIZ

En la costa, para seguir con estímulos provenientes de las condiciones naturales, el desierto sigue siendo un reto capaz de promover nuevos campos de creatividad.

Otros ejes urbanos, dentro o fuera de los más poderosos, pero marcados para bien y para mal, por la gravitación económica concentradora de ellos son, por ejemplo, el valle del Mantaro y su prolongación hacia el norte por La Oroya. Esta zona tiene los recursos para establecerse como otro ámbito económico de gran tamaño, pero nos parece que está demasiado cerca de Lima para constituir una área concentradora de la población y de la diversidad de calidades intelectuales requerida para una mayor autonomización económica. El futuro del valle del Huallaga entre Tarapoto y Tingo María o Huánuco es todavía demasiado dependiente de la coca y su transformación para establecer a partir de ahí un ámbito industrial suficientemente autónomo del influjo de Lima o del de la costa norte. El tamaño de sus poblaciones es, probablemente, demasiado pequeño como para constituirse en un ámbito urbano-rural capaz de retener a una porción suficiente de su juventud. El narcotráfico, ciertamente, no es el mejor punto de partida. Ámbitos menores de potencial industrialización descentralizada pero de cierta importancia pueden ser, entre otros, el callejón de Huaylas, la campiña de Cajamarca y el valle del Condebamba, la región de Jaén-San Ignacio-Bagua.

Estos lineamientos tienen implicancias para seguir desarrollando el viejo debate sobre las vías de comunicación más adecuadas y que, simplificando, se formuló en la famosa disyuntiva entre la opción transversal y longitudinal. Sin haber analizado dichas implicancias, nos atrevemos a sugerir la conveniencia de una combinación de ambas opciones que, como hemos indicado en la formulación general de nuestra propuesta, articule las economías de todo el país entre sí. De hecho, nos parece que hay que combinar criterios de

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

acuerdo a las posibilidades que brinda cada región del Perú y a las tendencias que genera la competencia económica dentro de las reglas de juego que, hoy por hoy, la regulan. También combinamos en esta propuesta la comunicación a lo largo de los valles interandinos con aquella que hace falta mantener desde ellos con las zonas altas de la Sierra y con las zonas de montaña aledañas. En general, estos criterios económicos deberán combinarse con otros geopolíticos y culturales para impulsar de la manera más eficiente posible el desarrollo descentralizado del país, pero no deben dejarse de lado, aunque sin duda requieran una discusión mayor.

4. La gran extensión de la escolaridad

En esta sección nos interesa dejar establecido el nivel de educación en el país, particularmente el que corresponde a los grupos de edad con mayor horizonte temporal y que viven sobre todo en las ciudades. En ellas debemos buscar la potencialidad para la transformación de recursos y para otras tareas que requieren bastantes calificaciones generales o específicas.

El nivel de escolaridad: urbano-rural y género

La tasa de escolaridad en el país es alta y con relativamente poca discriminación por géneros⁵³. En 1993, según el Censo de ese año, el 87.3% de los niños de

⁵³ Según los resultados de la encuesta ENDES, en 1991 el 88.2% de los niños y el 87.5% de las niñas entre 6 y 15 años asiste a la escuela. En las zonas rurales el nivel es también alto y la diferencia mínima: 83.6% y 81.5%, respectivamente. Patricia McLauchlan de Arregui, "Dinámicas de transformación de los sistemas educativos en América Latina: el caso del Perú". Lima: GRADE, octubre de 1993, *op.cit.*, p. 22. No podemos dejar de mencionar que el 36% de los centros educativos del país son unidocentes y que el 80% de ellos esté en ámbitos rurales. McLauchlan, *op.cit.*, p. 16.

JAVIER IGUÍÑIZ

6 a 11 años asiste a la escuela, siendo la cifra para varones y mujeres 87.7% y 86.8%, respectivamente. En la ciudad, las cifras correspondientes son: 90.9% para los primeros, y para mujeres 90.8%. Es igualmente alta la cifra para los jóvenes de 12 a 17 años. En total, la tasa de asistencia es de 74.1%, con un 76.0% en el caso de los varones y un 72.1% en el de mujeres. Como podría esperarse, en la ciudad las cifras para varones y mujeres entre esas mismas edades son: 80.2% y 78.5%. En el campo, las tres cifras respectivas son: 61.6%, 66.5% y 56.3%, lo que dadas las circunstancias del campo peruano no deja de ser importante⁵⁴.

Las proyecciones de tendencias del pasado indican que el promedio de grados aprobados por la población de más de 15 años es 7.7 y que el año 2,000 será de 9.2, llegando el 2,010 a 12.4%⁵⁵. La diferenciación crítica entre campo y ciudad no está, ciertamente, en la tasa de escolaridad, pero puede que sí esté en los niveles alcanzados.

El nivel de la mediana nacional de años de escolaridad para los jóvenes entre 20 y 24 años es de 11.4, de 11.3 para el rango 25-29 años, 11.2 para los de 30-34 y 10.8 para los 35-39⁵⁶. Eso quiere decir que más de la mitad de las capas más activas de nuestra sociedad y las que, probablemente, más interactúan entre sí, cuentan con educación secundaria. Pero si miramos en el ámbito urbano pensando en los que tienen ya alguna educación superior encontramos que, en Lima Metropolitana, el 30.3% de todos sus habitantes de 6 años y más ha alcanzado la educación

⁵⁴ Andrés Cardó Franco y Hugo Díaz Díaz, *Consideraciones en torno a una nueva estructura para el sistema educativo peruano*. Lima: julio de 1994, p. 39.

⁵⁵ Cardó y Díaz, *op.cit.*, p. 41.

⁵⁶ ME-PNUD-GTZ, *Indicadores cuantitativos del sistema educativo*. Lima: enero de 1993. Cuadro 1.20

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

superior. En las otras ciudades grandes, la cifra no es pequeña: 17.1%; y en el resto urbano, 10.9%. Si miramos lo mismo, pero tomando en cuenta los grupos de edad con mayor horizonte de futuro, los porcentajes son claramente mayores y revelan una potencialidad nada desdeñable. En efecto, ya para 1991-2, a nivel nacional, se estimaba que el 35.4% de los jóvenes de 20-24 años, el 32.0% de los que estaban en el rango 25-29 y el 30.8% de los que estaban entre 30 y 34 años había alcanzado la educación superior. Evidentemente, el porcentaje en las ciudades debe ser aún mayor.

La distribución regional de la escolaridad

La tasa de escolaridad en el Perú tiene una distribución geográfica mucho más homogénea que otras variables relevantes para el desarrollo. Al respecto, la tasa de escolaridad de 6 a 14 años urbana promedio nacional en 1972 era 89.5%, siendo el nivel más bajo el registrado por Huancavelica con 81.1%, curiosamente acompañado por Piura con 81.4%, y el más alto Madre de Dios y Lima con 92.8% y 92.7%, respectivamente⁵⁷.

Las universidades

Las universidades son instituciones fundamentales para el desarrollo descentralizado; no por su mera existencia, pero sí por el rol que pueden asumir en una propuesta como la sugerida en este trabajo. En lo que a universidades, sobre todo públicas, se refiere, su presencia está bastante extendida. Los únicos departamentos que no tienen por lo menos una universidad funcionando son Madre de Dios, Huancavelica, Amazonas y

⁵⁷ ME-PNUD-GTZ, *Indicadores cuantitativos del sistema educativo*. Lima: enero de 1993. Cuadro 1.15A

JAVIER IGUÍÑIZ

Moquegua⁵⁸. Además, si miramos la proporción del monto asignado a universidades públicas por el Tesoro encontramos que desde 1970 hasta fines de los 80 las proporciones asignadas a San Marcos, UNI y Universidad Agraria han caído significativamente, elevándose la proporción de casi todas las provincianas⁵⁹. Esto es también importante porque, como indica Patricia McLauchlan de Arregui: «Es también notoria la 'división del trabajo' entre ambos sectores, ya que las carreras vinculadas al área agropecuaria, las ciencias naturales y exactas y las ingenierías se ofrecen principalmente en las universidades públicas. Las universidades privadas se concentran particularmente en las áreas administrativas y de leyes y en algunas de las ciencias sociales»⁶⁰.

Evidentemente, esta relativa homogeneidad no implica similitud de calidades.

La restricción de partida:
¿inversión, no calificación?

Es conocido que el Perú goza de tasas de matrícula muy superiores al promedio latinoamericano. En efecto, mientras en primaria el promedio es de 88, en el Perú es de 90; en secundaria la diferencia es mayor: 49 y 70; y en educación superior la superioridad es mayor aún: 16 versus 36⁶¹. Si bien es cierto que la calidad

⁵⁸ CUANTO, *Perú en números 1992*. Lima: 1992, p. 210. De los casos anteriores, en Moquegua y Huancavelica hay universidades creadas en 1989 y 1990 (*op.cit.*, p. 225), pero al parecer no cuentan con alumnos.

⁵⁹ Patricia McLauchlan de Arregui y Ernesto Melgar Salmón, «Financiamiento de las universidades públicas en el Perú: respuestas a la crisis y al ajuste económico», en Lima: GRADE, *Notas para el debate* N.º. 8, 1993, p. 57.

⁶⁰ «Dinámicas *op.cit.*, p. 12.

⁶¹ ME-BM-PNUD-GTZ-UNESCO(OREALC), *Diagnóstico general de la educación*. Lima: octubre de 1993, p. 17. La cifra para primaria

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

no es homogénea, no por ello puede desconocerse que la extensión de la escolaridad permite que un porcentaje menor de alumnos mejor preparados resulte en cifras absolutas importantes. Además, es más fácil recuperar niveles superiores de calidad en base a una alta tasa de matrícula que a una baja.

En términos del tipo de calificaciones promovidas por el sistema universitario peruano nos encontramos con que las profesiones técnicas, esto es, las ingenierías, las ciencias naturales y exactas y las especializaciones agropecuarias, están muy bien representadas llegando a constituir la opción del 31% de la matrícula en el país. De hecho, la cifra es superior a la del Japón que llega a 23%, aunque es ligeramente menor que el promedio europeo (35%) y que el registrado en Corea 36% y Taiwan 35%⁶². Además, es bueno recordar que prácticamente otro tercio está matriculado en las carreras de contabilidad, administración y economía. El tipo de calificación impartida no sería un obstáculo, en lo inmediato, para la creación de empresas en el país.

Las oportunidades para ejercer dichas profesiones son bastante reducidas. De cada 100 profesionales graduados, 36.4% ejerce su profesión, 9.1% se dedica a otra profesión, pero de nivel equivalente, y otros tantos están desocupados; el resto, unos 45.4%, o están voluntaria o involuntariamente inactivos o laboran en otras actividades que, en principio, no requerirían el mismo nivel de calificación aunque en esas actividades logran ingresos superiores a los que no tienen el mismo nivel educativo⁶³. Evidentemente, el desajuste de oferta

es la tasa neta, mientras que las correspondientes a la secundaria y superior son las tasas brutas de matrícula.

⁶² Patricia de Arregui, «Educación superior y empresa - diagnóstico». Conferencia publicada en *Educación: trabajo y empresa*. Lima: IPAE-Foro educativo, 1994, p. 284.

⁶³ Patricia de Arregui, op.cit., p. 285.

JAVIER IGUÍÑIZ

y demanda para las profesiones no está dado por todo el 73.6% que no ejercen su profesión, pero una parte apreciable de los 54.5% que están desocupados, desalentados o en ocupaciones que se realizan mayoritariamente por personas con menor nivel educativo tiene que ser necesariamente considerada, por mucho que entren en juego obvias diferencias de calidad entre el 36.4% que efectivamente ejerce y el resto. Si interpretamos bien estas cifras, y con cargo a futuras precisiones, puede decirse que la restricción *en el corto plazo* no es de falta de profesionales o de especialidades necesarias; pensando más en el largo plazo, el problema es muy probablemente tanto de calidad como de cantidad, cosa que hay que atender prioritariamente desde ahora. Si lo asignado a la educación de cada alumno es un tercio de lo adecuado⁶⁴ no es sorprendente que muchos otros factores promotores de la calidad educativa estén también ausentes.

Evidentemente, en el corto plazo e incluso pensando en varias décadas, la inversión «física» productiva puede ser bastante independiente del nivel de la calificación generada en una región determinada. Junto a la calificación hace falta el crédito y muchas otras condiciones igualmente imprescindibles. La historia del crecimiento poblacional de las universidades parece estar más asociada a la existencia de aglomeraciones urbanas y a las expectativas sobre el rendimiento privado de la educación, donde sea que se ejerza lo aprendido, que al acompañamiento de programas de inversión y desarrollo regional que requieran dichas calificaciones. Quizá, la creación sí estuvo más asociada a expectativas de localización de sus egresados y de aportes cualitativos al desarrollo de las regiones en las que se instalaron.

⁶⁴ Javier Abugattas, «Horizonte económico - productivo» Conferencia *Educación, trabajo y empresa*, *op.cit.*, p. 42.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

La migración durante este siglo atestigua que la opción de salida es, de lejos, mucho más fácil que la de generar las propias oportunidades de trabajo calificado en la región de origen. Lo que resulta razonable es suponer que esa inversión y también otras a cargo del Estado son las que influirían decisivamente en la *retención* de los jóvenes más calificados en su región y en la actividad para la que han sido preparados. En ese sentido, la disponibilidad relativa de profesionales formados en un determinado lugar puede depender de la inversión que se realiza en ellos, en la medida en que frena la salida de los especialistas requeridos en otros lugares o, por lo menos, en la medida en que retiene a mejores profesionales que en el caso de no haber dicha inversión. Estamos, por tanto, afirmando la necesidad de vincular la educación lo más estrechamente posible con programas de inversión y desarrollo en general. En ese contexto, la calificación adquirida es más fácil que dé lugar no sólo a un personal adecuado sino, también, a nueva inversión privada en pequeña y mediana escala. La suma de individuos educados no constituye una condición suficiente para iniciar el despliegue de la iniciativa privada en la producción, por mucho que la ausencia de dichos individuos pueda ser una restricción en ciertas etapas y momentos del desarrollo. Suponer que, en plazos sobre los que podemos tener alguna injerencia, la causalidad principal va de nivel educativo a inversión física y que, por tanto, elevar dicho nivel es la puerta para el desarrollo nacional o regional, es desconocer que los procesos de inversión productiva y de la educación ni avanzan simultáneamente ni tienen entre ellos una relación sencilla de causalidad mutua. Es posible que, normalmente, la inversión física en un lugar retenga o atraiga más a los profesionales necesarios que lo que estos atraigan a aquella. La inversión física seguramente también produce o atrae las calificaciones del caso más que lo que

JAVIER IGUÍÑIZ

estas inducen a aquella. Creemos que si bien hay también una relación que va de calificaciones a inversión⁶⁵, ésta es más débil que la inversa.

Claro, si analizamos grandes promedios y largos procesos la relación será estrecha. El hecho de que la creciente sofisticación productiva esté inevitablemente acompañada de sofisticación intelectual de los trabajadores intelectuales y manuales no implica que una de ellas sea la causa de la otra en cada momento y lugar específico. En cualquier caso, la inversión es una variable demasiado difícil de considerar endógena a nivel de la actividad global de los países y es más difícil de explicar todavía en ámbitos regionales.

III. BREVES CONCLUSIONES Y LLAMAMIENTO

En la parte inicial indicamos que el desarrollo del país suponía enfrentar el problema del empleo calificado y bien remunerado, el de la descentralización y el del acceso a los bienes y servicios de aquellos que no podrán, aún en el mejor de los casos, acceder a estos en base al ingreso obtenido con su trabajo. En las páginas anteriores hemos desarrollado diversos aspectos relacionados a los dos primeros poniendo el acento en la dimensión regional del desarrollo. La conclusión es que la descentralización tiene que enfrentar dificultades especiales en la geografía y el reducido tamaño de las ciudades lejanas a la capital y a la costa, pero que la diversidad de recursos naturales y patrimoniales, así como la descentralización de la educación en todos los niveles, pueden permitir la neutralización de las dificultades y el aprovechamiento de las ventajas.

⁶⁵ Como también indica Ray, la calidad de la fuerza de trabajo y su reputación añaden atractivo a ciertas localidades. *Ibid.*

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

Las ciudades son los lugares desde los que se definirán las opciones de desarrollo descentralizado por la sencilla razón de que ese desarrollo supone la retención de los jóvenes más calificados cerca de su lugar de origen, y esto sólo puede ocurrir si en las ciudades se ofrecen las oportunidades para dicha retención. Esta tiene como contrapartida la posibilidad de iniciar empresas en pequeña y mediana escala que transformen en la mayor medida posible los recursos naturales de la región. De ahí nuestro planteamiento de transformar antes de transportar. Así, se neutralizará en toda la medida posible la dificultad de transportar productos entre las tres regiones naturales del Perú y aumentarán las posibilidades de industrialización de la sierra y de la selva. Así, el joven tendrá los exigentes retos y oportunidades de progreso que lo retengan en las ciudades importantes de su tierra, cerca de los recursos y cultura que conoce por familia y con los menores desarraigos posibles. Así, el Perú pondrá en acción su inteligencia y no se aletargará confiado en la calidad de sus recursos naturales, reinsertándose en igualdad de condiciones en el mercado mundial. Así, aprovecharemos la calidad o peculiaridad de nuestros recursos para aprender a producir y no meramente para obtener renta. Descentralizar es retener a la juventud más preparada en su región de origen y en el Perú, y ello sólo es posible si se ofrece a sí misma un reto a la altura de su inteligencia transformadora y de su generosidad hacia los suyos más cercanos.

Por otro lado, quizá la única manera de cuidar los recursos naturales, el medio ambiente y el patrimonio cultural es convirtiéndolos en fuente de progreso y satisfacción para los que viven hoy y vivirán siempre sin alejarse de ese ambiente cultural. Esa retención de juventud calificada es también probable que sea la única manera de asociar en un círculo virtuoso productividad y poder político en todos los ámbitos del país,

JAVIER IGUÍÑIZ

descentralizando así la gestión pública del desarrollo y distribuyendo equitativamente los recursos fiscales.

No hemos entrado a cantidad de asuntos de enorme importancia relativos a las condiciones necesarias para que el proceso descentralista sugerido pueda ponerse en marcha. La razón es que nos parece que el déficit principal no ha estado en saber que hace falta la creación y mejora de infraestructura de transporte y comunicaciones, que hace falta crédito y acceso a tecnologías adecuadas propias y ajenas, que hace falta la mayor desconcentración posible del acceso al agua y también el impulso a las múltiples formas de generar energía confiable de manera descentralizada, etc., etc., sino en la dificultad para establecer el «para qué» estratégico de esos insumos obligados de la producción y el desarrollo de la iniciativa empresarial. Esperamos aportar a la discusión sobre la dirección general del desarrollo económico peruano.

Respecto del campo, menos tratado en este trabajo, el avance en el terreno productivo sugerido nos parece que resulta fundamental para convertir a las políticas sociales en capaces de cubrir universalmente los requerimientos de nutrición infantil, salud y educación que la población requiere. Como indica Vega Centeno, junto a la «eficiente explotación de los recursos», que es un necesario punto de partida de nuestra propuesta descentralista, y a la «capacidad de transformación», cuya importancia para producir empleo calificado hemos tratado de sustentar, es necesario añadir, una «equitativa distribución» que llama a «la orientación de valores así como a una visión más amplia de la propia eficacia económica»⁶⁶. A esto último se refiere

⁶⁶ Máximo Vega Centeno, «Demografía y cambios tecnológicos» en B. Marticorena (Comp.) *op.cit.*, p. 291.

EMPLEO Y DESCENTRALIZACION EN EL PERU

justamente toda política social que quiera erradicar efectivamente la miseria. Sobre este asunto no podemos tratar en el presente trabajo y, además, la tarea es conceptualmente ambiciosa; supone, de hecho, introducir nuevos significados en el significado mismo del término «desarrollo»⁶⁷.

⁶⁷ En esta dirección, hemos resumido y sacado consecuencias del planteamiento de Amartya Sen en *Productividad y vitalidad*. Por publicarse.