



**Informe sobre Desarrollo Humano  
Perú 2005**

**Hagamos de la competitividad  
una oportunidad para todos**



*Perú*

# Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005

## Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos

Publicado por el  
Programa de las Naciones  
Unidas para el Desarrollo  
(PNUD)  
Oficina del Perú  
2005



*Perú*

Informe sobre Desarrollo Humano / Perú 2005  
Hecho el depósito legal N° 1501412005-2066  
ISBN: 9972-612-17-1

Copyright ©, 2005  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD  
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú  
E-mail: INDH-PERU@pnud.org.pe  
www.pnud.org.pe

**Carátula:** Carlos Tovar  
**Infografía:** Ana Güeler  
**Corrección de estilo:** Dana Cáceres  
**Diagramación:** Gisella Scheuch

Primera edición: marzo 2005  
Tiraje: 1 000 ejemplares

**Impresión:** Siklos S. R. Ltda.  
Lima, Perú

Este informe puede ser reproducido en su totalidad  
o en parte en cualquier medio, citando la fuente.

El contenido de este Informe no representa necesariamente  
el punto de vista del PNUD, ni de las instituciones o  
personalidades que hayan colaborado en su formulación.

**Con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español la forma o/a para indicar la existencia de ambos sexos, hemos optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido que las menciones en tal género representan siempre todos y todas, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.**

## Presentación

El Perú atraviesa momentos históricos muy especiales. En el plano de su inserción internacional, afina permanentemente negociaciones para lograr condiciones ventajosas de comercio, transferencias de capitales, intercambio de conocimientos, derechos intelectuales y de propiedad, con diversos países y bloques económicos. En el plano nacional, tiene en curso un trascendente proceso de integración regional y descentralización. Debe, además, responder a las exigencias de su desarrollo económico sostenido, de la consolidación de su democracia, de la reconciliación con un doloroso periodo de violencia política y de la superación de los cuadros de pobreza masiva que lo afectan.

Se trata de un escenario pleno de desafíos, que obliga tanto a la reflexión como a la acción. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-Perú, mediante este Informe, intenta sumarse a los esfuerzos para convocar voluntades con el objetivo de la superación de estos complejos retos. Adopta para ello, por su importancia y oportunidad, la temática crucial de la competitividad y el desarrollo local.

La propuesta principal del Informe es una sustentada invocación a organizar las capacidades de los peruanos, de manera articulada y complementaria, para contrarrestar las fuerzas que tienden a su dispersión e incluso a su desintegración, y que han determinado sus históricas inequidades económicas y sociales.

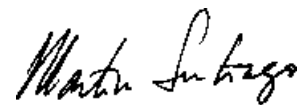
El Informe sobre Desarrollo Humano 2005 es un esfuerzo que está integrado al plano más extenso del accionar del PNUD en el Perú. El PNUD viene trabajando en ámbitos tan variados como los derechos humanos, la generación de ingresos, el fomento de la actividad productiva de los sectores excluidos, la tecnología de información, la sostenibilidad ambiental, el potencial energético, la atención de emergencias climáticas y sociales, entre los principales. El enfoque del desarrollo humano hilvana y se alimenta de estas diversas líneas.

Tal es la concepción de todo el Sistema de las Naciones Unidas, que ha abierto una cruzada mundial a favor del cumplimiento de los denominados Objetivos de Desarrollo del Milenio, de cuyo seguimiento el Perú es un país piloto. Lograr metas concretas de bienestar entre los sectores excluidos y más pobres, es la primera responsabilidad de todos los países, y cuando se evalúen los avances en estas metas dentro de una década, la propia humanidad tendrá conciencia de su derecho de denominarse como tal.

El desarrollo humano y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio requieren de un entorno favorable como el que ofrece la democracia. La Dirección Regional para América Latina y El Caribe del PNUD presentó a inicios del 2004 el Informe sobre La Democracia en América latina, (PRODDAL) marcando un hito en el apoyo a la democracia ciudadana, entendida en el sentido amplio de los derechos económicos y sociales. En este marco se constata que el avance de la democracia electoral en el Perú no ha estado acompañado de suficiente progreso hacia el bienestar y la equidad. Esto se revela en la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la fragmentación social. Y este es otro de los desafíos a cuya superación modestamente estamos contribuyendo con propuestas que articulan la democracia con el desarrollo.

La responsabilidad de la preparación del Informe sobre Desarrollo Humano 2005 ha recaído en el equipo de especialistas que el PNUD cuenta en su área de desarrollo humano. Sin embargo, en el espíritu del texto se constata la participación, análisis y acción de muchas otras personas e instituciones que cubren el espectro social nacional. A todos ellos nuestro agradecimiento.

Consideraremos que nuestros esfuerzos habrán dado sus frutos si el Informe permite un debate y reflexión colectiva entre todos los que tengan al Perú como una de sus preocupaciones fundamentales. Esa es su mejor intención y ojalá sea también su destino.



**Martín Santiago-Herrero**  
Representante Residente  
PNUD Perú

## CONSEJO CONSULTIVO

**Padre Gustavo Gutiérrez** | Presidente del Instituto Bartolomé de las Casas  
**César Lévano** | Editor Asociado de la Revista Caretas  
**Sofía Macher** | Investigadora del Instituto de Defensa Legal  
**Rosa María Palacios** | Directora del Programa de TV Prensa Libre  
**Leopoldo Scheelje** | Presidente de CONFIEP  
**Daniel Schydrowsky** | Presidente de COFIDE  
**Fernando de Szyzlo** | Escultor, pintor y poeta  
**Edwin Vegas Gallo** | Rector de la Universidad Nacional de Piura  
**Allan Wagner** | Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)

## EQUIPO RESPONSABLE DE LA PREPARACIÓN DEL INFORME

**Luis Vargas Aybar** | Coordinador General  
**Efraín Gonzáles de Olarte** | Asesor Especial  
**Raúl Lizárraga Bobbio** | Especialista en Desarrollo Regional  
**Jorge Bernedo Alvarado** | Especialista en Estadística  
**José Arias Vera** | Asistente Técnico  
**Mirian Piscocoya Figueroa** | Asistente Técnico  
**Zoila Ferreyra Bossio** | Asistente Administrativo  
**Evelyn Pérez Zevallos** | Asistente Comunicación

## COMENTARISTAS ESPECIALES

**Mercedes Aráoz Fernández** | Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de Competitividad  
**Graciela Fernández Baca** | Presidenta de la Cámara de Comercio de Lima  
**Javier Iguíñiz Echeverría** | Jefe del Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú  
**Alejandro Indacochea** | Director del Centro de Competitividad, CENTRUM - PUCP  
**Nelson Manrique** | Miembro del Comité Directivo, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  
**Carolina Trivelli** | Directora del Instituto de Estudios Peruanos



## Agradecimientos

El presente Informe ha sido resultado de la generosa contribución de muchas personas. Nuestro primer agradecimiento y disculpa es para aquellos a los que hemos omitido involuntariamente por traición de nuestra memoria. Ello no disminuye en nada nuestro reconocimiento, menos aún su valioso aporte.

En lo que continúa, haremos estos agradecimientos manteniendo la secuencia de elaboración del presente Informe.

El trabajo de campo para conocer las características y elementos de la competitividad, el desarrollo local y su relación con el desarrollo humano, requirió el establecimiento de convenios de colaboración con trece instituciones regionales reconocidas y de amplia experiencia en procesos de desarrollo. Ellas aplicaron una ficha de diagnóstico a una muestra de 181 distritos en el ámbito nacional y encuestaron a más de 3 800 líderes locales del país. Los resultados de este trabajo han sido esenciales en todo el proceso de elaboración del Informe. Por ello, nuestro agradecimiento a las siguientes instituciones, así como a sus funcionarios y profesionales: Asesoría, Finanzas y Desarrollo Rural (AFIDER) de Cajamarca: Emigdio Mondragón, Rosmery Vásquez, Mónica Cabanillas, Jaime Torres y Jorge Manosalva; Apoyo a Programas de Población (APROPO) de Huánuco: Carolina La Rosa de Luque, Teresa López y Ana Flores; Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP) de Ayacucho: Carlos Alviar, Gabriel Carrasco y Cary Medina; Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (CEDER) de Arequipa: Alipio Montes, Carlos Leyton, Yudy Romero, Paúl Pinto, María del Carmen Falcón y Roril León; Centro de Investigaciones para el Desarrollo Integral del Ande Peruano (CIDIAP) de Abancay: Raúl Dueñas, Miguel Bedia y Víctor Cruz; Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED) de Puno: Hugo Rodríguez; Marco Vera, Aldo Anchapuri y René Chayna; Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) de Piura: Maximiliano Ruiz, Bruno Revesz, Miguel Abramonte y Karina Trelles; Instituto de Animación Campesina “Luis Vallejo Santoni” (IAC) del Cusco: Hernán Cucho y Víctor Andrade; Instituto de Capacitación y Apoyo a la Gestión Local (ICAGEL) de Ancash: Rómulo Antúnez, Sandro Castillo, Luis Aguilar, David Antúnez, Mario Vega y Roberto Espejo; Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP) de Loreto: Dennis Del Castillo, Yolanda Guzmán, Luis Limachi, Antonio López, Melita Ozambela, Alex Reátegui y Percy Martínez; Instituto para el Desarrollo del Norte (IPADEN) de Trujillo: Carlos Capurro, Miguel Valcárcel, Willian Castañeda, Martha Barragán, Walter Nicho y Oscar Gutiérrez; Asociación Civil Centro de Cultura Popular (LABOR) de Pasco: Willian Zubarburu, Jorge Meza y Rene Chayña, Aldo Anchapuri y Gladys Huamán; y al Programa de Desarrollo, Democracia y Regionalización (PRODERE) de Huancayo: Vladimiro Huaroc y Carlos Montoya. Este agradecimiento es también extensivo a la población, líderes locales, técnicos y funcionarios públicos y privados.

Con el objetivo de tener una base de datos actualizada para nuestra investigación y contribuir con los procesos de desarrollo local, se diseñaron instrumentos metodológicos como la ficha de diagnóstico distrital, encuestas (a líderes, hogares y unidades productivas) y una guía para identificar potencialidades. Estos instrumentos se validaron en las provincias de Ica y Víctor Fajardo. En la Municipalidad Provincial de Ica, con la



que el PNUD firmó un Convenio de Cooperación Técnica, nuestro agradecimiento a Luis Oliva, Alcalde provincial, así como a los funcionarios y técnicos: Edita Bordón, José Kawata, Alonzo Muchaypiña, Medardo Muñoz, Franck Otero, Ricardo Rosas, Joel Salas, Yanet Velásquez, Luis Vila, Pedro Yarasca y Wilfredo Zeña. Nuestro reconocimiento a Martín Beamont, Zorobabel Cancino y Ethel del Pozo, funcionarios de OXFAM-GB, que aportó al financiamiento del trabajo de campo.

En el caso de la provincia de Víctor Fajardo, en el departamento de Ayacucho, se firmó un convenio con el Servicio de Cooperación Holandesa (SNV) y el Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP) para validar los instrumentos en áreas predominantemente rurales. Nuestro agradecimiento a Guerritdina Johanna Wehkamp y Karin Apel, funcionarias del SNV y a Carlos Alviar, Dante Alviar, Gabriel Carrasco, Norma Infante, Heraclio Luján y Julia Santiago, del CEDAP. También a los alcaldes de la provincia de Víctor Fajardo: Justo Hernández (Alcalde Provincial y de Huancapi), Graciano Quispe (Distrito de Alcamenca), David Alca (Apongo), Marcelino Mendoza (Asquipata), Eladio Flores (Canaria), Félix Palomino (Cayara), Roque Montero (Colca), Firmo Vivanco (Huamanquiya), Teófilo Huauya (Huancaraylla), Juan Rojas (Huaya), Rómulo Carhuapoma (Sarhua) y Angel Gutiérrez (Vilcanchos). Igualmente, a los profesionales y técnicos que colaboraron en las diversas tareas implicadas en esta validación, entre ellos, Méybol Gómez, quien coordinó las tareas de campo, los supervisores Oscar Lara, Ignacio Merejildo, Floro Ramírez, Israel Saldarriaga, José Barba, Guillermo Domínguez y Rómulo Cavero, y los promotores, críticos y codificadores, Javier Asto, Cirilo Aponte, Ive Avilés, María Elena Báez, David Ccayo, Gisel Canchari, Betty Canales, Vladimir Cordero, Roger Fernández, Santos Guillén, Celso Huamani, Mirna Infanzón, Vidal Mayhua, Helia Mischa, Enedina Molina, Cresencia Pillpe, Fredy Quicaña, Federico Quipe, Antonio Ramos, Ever Soca, Zudeima Tapahuasco, Luis Tapahuasco, Hilda Tinco, Miriam Merejildo y Rossio Paredes. Asimismo, a los traductores y revisores de la encuesta en quechua, Rómulo Cavero y Adela Sermeño.

De igual manera, a las siguientes instituciones: AGROKASA, Asociación de Mujeres, CARE Perú, Centro de Competitividad de Ayacucho, Centro de Competitividad de Huancayo, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), Centro de Investigación Económica y Social (CIES), Centro de Investigación Parlamentaria, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica del Perú (CENTRUM), CEPI Café, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), Consejo Nacional de Competitividad (CNC), Consejo Nacional de Descentralización (CND), Consultoría Integral, Federación de Mujeres, INCAGRO, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Ministerio de Agricultura, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de la Producción, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Organización Internacional de Trabajo (OIT), Organización Panamericana de Salud (OPS), OXFAM-GB, PROFONANPE, Proyecto de Vida, Proyecto Perú Compite, Proyecto PRA, RECURSOS SAC, RED CITES, Seguimiento, Análisis y Evaluación para el Desarrollo (SASE),

Superintendencia de Banca y Seguros, The Nature Conservancy, Universidad del Altiplano, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad del Pacífico y Universidad Nacional Mayor de San Marcos, cuyos funcionarios, profesionales y técnicos colaboraron con sus análisis, comentarios e información.

Durante el proceso de formulación del Informe se organizó talleres de consulta en los que se discutieron tanto el esquema inicial como los sucesivos avances del Informe. En ellos participaron colegas del Sistema de Naciones Unidas, reconocidos profesionales de diversas instituciones del sector público, investigadores de organismos no gubernamentales, profesores de la Pontificia Universidad Católica del Perú, de la Universidad del Altiplano y de la Universidad del Pacífico, empresarios y líderes sociales. A todos ellos les agradecemos por las observaciones y sugerencias que nos han permitido mejorar sustantivamente el contenido del Informe. Ellos son: Luis Aguilar, Carlos Alviar, Víctor Andrade, Carlos Amat y León, Carlos Eduardo Aramburú, Ricardo Bardales, Miguel Bedia, Carlos Barrenechea, Martín Beamont, Silvia Caironi, Carlos Capurro, Mercedes Carazo, Gabriel Carrasco, Sandro Castillo, Amalia Cuba, Teófilo Cucho, José Chlimper, Zorobabel Cancino, Juan Chacaltana, Raúl Dueñas, Eduardo Durand, Pedro Francke, María del Carmen Falcón, Edwin Flores, Ana Melva Flores, Javier García, Luisa Galarza, Clelia Gálvez, Mauricio Gonzáles, Yolanda Guzmán, Gladis Huamán, Javier Iguíñiz, Alejandro Indacochea, José Iturrios, Rosa Joy, José Kawata, Eduardo Larrea, Carola La Rosa, Carlos Leyton, Luis Limachi, Rosa Medina, Cary Medina, Emigdio Mondragón, Carlos Montoya, Manuel Morón, Nelly Núñez, Luis Oliva, Santiago Paz, Víctor Palma, Alberto Paniagua, Adolfo Pardo, Margarita Petretera, Luisa Prina, Javier Portocarrero, Ethel del Pozo, Elena Ramos, Emilio Reaño, Bruno Revesz, María Isabel Remy, Fernando Rodríguez, Maximiliano Ruiz, Francisco Santa Cruz, Jürgen Schudt, Alfredo Stetcher, Manuel Tejada, Carlos Tovar, Karina Trelles, Genaro Ucharico, Carlos Urrunaga, Rosemery Vásquez, Elizabeth Ventura, Alejandro Vega, Javier Vergara, Ricardo Vergara, Jaime Verástegui, Víctor Vidal, Víctor Yamada y Juan Carlos Zavala.

Paralelamente a la elaboración del Informe, el PNUD publicó los siguientes ensayos para dar a conocer experiencias en desarrollo regional y local que tienen un enfoque de desarrollo humano: “La uva y el pisco: potencialidades productivas”, a cargo del Centro de Innovación Tecnológica Vitivinícola (CITEVID) - Ica; “Generación de ingresos con ejercicio de ciudadanía. Experiencias en Ayacucho y Apurímac”, a cargo de OXFANGB; y “Desarrollo regional sostenible. Gestión integral de la cuenca del río Cotahuasi en Arequipa”, a cargo de la Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible (AEDS). Nuestro reconocimiento a las siguientes personas de esas instituciones: Rómulo Antúnez, Martín Beaumont, Zorobabel Cancino, Mercedes Carazo, Manuel Morón y Manuel Tejada. También a Víctor Pino, a cargo del ensayo “Democracia participativa para el desarrollo local. La experiencia del alcalde Daniel Estrada en el Cusco” y a Ricardo Bardales, a cargo del ensayo “Desarrollo turístico e identidad cultural. La experiencia de la comunidad de Taquile en Puno”.

En estos dos últimos años, el equipo del Informe ha participado en múltiples eventos organizados por entidades públicas, privadas y académicas que nos han permitido

difundir el enfoque del desarrollo humano a más de 8 mil personas. Se realizaron presentaciones en los siguientes centros universitarios: Universidad Peruana Cayetano Heredia, Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad de Lima, Universidad Particular Inca Garcilaso de la Vega, Universidad Nacional José Faustino Sánchez Carrión de Huacho, Universidad del Pacífico, Universidad Nacional San Agustín de Arequipa, Universidad Nacional Mayor de San Marcos y Universidad Nacional de Piura. También en instituciones de representación nacional como el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN), el Consejo Nacional de Trabajo, la Conferencia Nacional para el Desarrollo Social (CONADES), Colegios Profesionales, Gobiernos Regionales y Ministerios. Se ha colaborado en procesos de desarrollo con un enfoque de desarrollo humano, además de las provincias de Ica y Víctor Fajardo, en los distritos de La Punta en el Callao y San Juan de Lurigancho en Lima. Nuestro agradecimiento a todas las autoridades de estas instituciones por habernos invitado a compartir experiencias.

A los funcionarios y técnicos de entidades públicas y privadas que generosamente aportaron con información: Emiliano Alarcón, Juvenal Díaz, Valencia Anchante, Héctor Benavides, Luis Bernabé, Oscar Borda, Giovanna Calzada, Leoncio Carnero, Rosa Castillo, Freddy Castillo, Juan Cerna, Ana Cordán, Julio Cornejo, Francisco Costa, José Cruz, Enrique Escurra, Lorenzo Espíritu, Felicita Gallegos, Méybol Gómez, Medali Guevara, Joaquín Gutiérrez, Nancy Hidalgo, Mercedes Jordán, Dino Mancilla, Benjamín Marticorena, Nelly Núñez, César Prada, José Quispe, Rosa Rengifo, Genara Rivera, Walter Sánchez, Martín Saravia, Joel Salas, Domingo Sihuay, Patricia Valdivia, Juan Valverde, Erick Vicente, Paúl Yataco y César Zapata.

Mención especial merece William Sánchez Aybar, por su decisiva colaboración para la estimación del índice de desarrollo humano (IDH) a escala distrital. Igualmente, los profesionales de la Oficina de Informática del Programa A Trabajar Urbano que realizaron la sistematización georeferenciada del IDH, en especial, Ana Alvarado, Juan Ruiz y Arturo Valera; Renato Carcelén, por su parte, fue un eficiente apoyo en la recolección y procesamiento de datos de diversas encuestas.

Nuestro especial agradecimientos a un grupo de personas comprometidas con el Informe que colaboraron en su mejoramiento: los comentaristas especiales que revisaron los borradores finales: Mercedes Aráoz, Graciela Fernández Baca, Javier Iguíñiz, Alejandro Indacochea, Nelson Manrique, Jürgen Schuldt y Carolina Trivelli. A Alejandro Lira, por sus comentarios y sugerencias a los primeros borradores, y a Santiago Pedraglio, por sus agudas observaciones a los borradores finales. A María Eugenia Mujica, asesora del Coordinador Residente de las NNUU, por el rigor y minuciosidad de sus comentarios que nos permitieron mejorar algunos temas, y a Ricardo Cubas Martins que acompañó una fase crítica de maduración del Informe.

Asimismo, a los colegas del PNUD-Perú, por su paciencia, aliento, comentarios y aportes que han permitido la culminación de este Informe. A Suzie Sato por su incansable apoyo por asegurar la adecuada divulgación del mismo; y, finalmente a la Representación del PNUD, en las personas de Martín Santiago-Herrero y Xavier Michón, por la amplia libertad de pensamiento y respaldo brindado al equipo responsable de la preparación de este Informe.

# Índice

<b>Invitación al lector</b> .....	15
<b>SINOPSIS</b> .....	17
El telón de fondo .....	19
El desarrollo humano y la competitividad .....	21
La competitividad en el escenario nacional .....	25
Anatomía de la diversidad .....	26
De las dificultades a los logros: lecciones de la experiencia .....	28
La secuencia del desarrollo: aproximación empírica y lineamientos de política .....	29
Reflexiones finales. Los cimientos del cambio .....	30
Sección especial. Aportes a la medición del desarrollo humano .....	31
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>El desarrollo humano y la competitividad</b> .....	33
El desarrollo humano en el espacio territorial .....	37
La competitividad para el desarrollo humano .....	39
La competitividad en cadena o “todos competitivos” .....	47
Los agentes del desarrollo local y la competitividad regional .....	50
Cultura y ética: el ambiente de la competitividad .....	52
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>La competitividad en el escenario nacional</b> .....	55
La dinámica poblacional .....	57
El peso de la geografía .....	62
Los procesos económicos de concentración y desigualdad .....	67
Integración regional y descentralización .....	75
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>Anatomía de la diversidad</b> .....	79
Niveles de concentración poblacional y desarrollo económico .....	82
El perfil de las escalas de población .....	86
La diversidad vista desde el empleo .....	90
La apreciación de los líderes locales .....	97
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>De las dificultades a los logros: lecciones de la experiencia</b> .....	105
Construyendo el entorno .....	107
Las empresas mayores y la competencia global .....	110
La unión que hace la fuerza: productores pequeños asociados para competir .....	113
La gestión social: agentes productivos en la base poblacional .....	120
Los gobiernos locales como actores y directores de escena .....	123
Hacia una explicación general del éxito particular .....	126

<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>La secuencia del desarrollo: aproximación empírica y lineamientos de política</b> .....	129
La estrategia en el análisis estadístico .....	131
Los indicadores en la secuencia del desarrollo. Definiciones y comportamiento .....	132
La secuencia del desarrollo y las escalas de población .....	136
Las causalidades en la secuencia de desarrollo .....	143
Salud y educación: fundamentos de la política de competitividad humana .....	144
Realidades múltiples, políticas múltiples .....	147
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	
<b>Los cimientos del cambio</b> .....	157
Las exigencias de la democracia .....	159
El estado ausente .....	161
Demandar democracia .....	162
Las cadenas ominosas .....	162
Competir con pocas armas. la apuesta del desarrollo humano .....	163
Compromisos .....	164
La utopía .....	167
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	169
<b>SECCIÓN ESPECIAL</b>	
<b>Aportes a la medición del desarrollo humano</b> .....	179
Presentación .....	181
<b>El algoritmo del desarrollo humano</b> .....	183
La base conceptual .....	185
Los componentes del algoritmo del desarrollo humano (ADH) .....	186
El ADH por dentro: su estructura, ventajas y aplicaciones .....	188
Una lectura de la desigualdad a través del ADH .....	191
<b>Aproximación al índice de desarrollo humano distrital</b> .....	209
El IDH y sus antecedentes de aplicación en el Perú .....	211
Las motivaciones del cálculo distrital del IDH 2003 .....	212
La metodología en el IDH 2003 .....	213
Para conocer el IDH distrital .....	215
<b>Mapas. Índice de desarrollo humano a nivel distrital por departamento</b> .....	223
<b>Cuadros estadísticos. Índice de desarrollo humano a nivel departamental, provincial y distrital</b> .....	279
<b>ANEXOS</b> .....	325
<b>Anexo metodológico</b> .....	327
<b>Anexo estadístico</b> .....	335
<b>Índice general de cuadros, recuadros, figuras y mapas</b> .....	363

## Invitación al lector

El propósito de este Informe es contribuir a cimentar la idea de que la competitividad es un asunto que implica a todos los peruanos. Se trata de crear las condiciones para responder mejor al desafío de la globalización.

Es frecuente escuchar que la competitividad es una típica herramienta de la globalización, y que ésta es un fenómeno del cual es imposible aislarse. Tanto los campesinos y ganaderos de los parajes más alejados de la puna y la Selva como los más modestos comerciantes ambulantes de las urbes están inmersos en la carrera competitiva. Los precios de lo que compran y de lo que venden, la forma en que producen y transportan sus productos, así como la estabilidad de su poder adquisitivo, dependen cada vez más de las decisiones y capacidades del resto de los países.

A pesar de que se trata de un asunto que compromete a todos los peruanos, muchos piensan que no atañe sino a unos pocos, mientras la inmensa mayoría espera el resultado de la competencia. Y no es así. Para poder ser exitosos ante el desafío, todos deberían sentirse involucrados. Lo que este Informe quiere subrayar es que si no se logra alinear al conjunto de las fuerzas productivas nacionales tras la meta común de producir cada vez más y mejor, el país perderá la oportunidad de tener un mejor desempeño en la competencia. Es menester superar la escisión entre los que tienen la vista puesta afuera y los que solamente piensan en sobrevivir adentro.

¿Cómo lograr la unión positiva de todas las fuerzas? ¿Cómo elevar la productividad nacional? Este Informe destaca dos condiciones fundamentales. La primera es dar cada vez mayor prioridad a la articulación de las empresas o unidades de producción, es decir, a la competitividad en cadena. A lo largo de la historia del Perú han primado comportamientos económicos de concentración o aislamiento y divergencia. Se propone revertir esta adversa tendencia, recuperar el impulso por integrar y complementar procesos productivos en los espacios locales y regionales, encauzándolos hacia una sólida propuesta exportadora que dé protagonismo y beneficios a todos. Esto solo será posible si la competitividad es humana, es decir, si la productividad que la sustenta amplía el empleo decente mediante una continua calificación del trabajo que permita aprovechar los recursos locales y mejorar los procesos productivos.

La segunda condición es construir una base de desarrollo humano que haga sustentable este proceso. Aun cuando es necesario reforzar el desarrollo científico y permanentemente nuestras exportaciones, hay un frente que no puede ser descuidado: el de la generación —no asistencial— de una base mínima de bienestar general para toda la población. Existen demandas de salud y educación fundamentales que permanecen insatisfechas y que perennizan la pesada herencia del atraso y la desintegración. Si no se asume seriamente este débito, no será posible alcanzar la competitividad humana ni el desarrollo concebido en términos de libertad y de equidad.

Para que estas dos condiciones se cumplan, es decir, para poder montar el escenario del desarrollo humano, la competitividad para todos y el reconocimiento de las deudas sociales nacionales, se requiere consolidar una democracia de ciudadanos —no solamente de electores—, con metas concisas, derechos y deberes generales, y políticas transparentes exentas de privilegios.

Por lo tanto, frente a una situación todavía preñada de carencias, desigualdades, incomprensiones y falta de claridad en el futuro, no solamente el Estado sino también cada persona tiene su cuota de responsabilidad, en diversos grados, pero nunca eximida. Resulta imprescindible que todos, en la familia, en el trabajo, en la vida comunal, se unan para cambiar, para no perpetuar las desventajas que afloran en cada comparación internacional.

Se pone a disposición del lector este Informe para invitarlo a participar en el debate y la construcción de una visión compartida de la competitividad como desafío y oportunidad para todos. Sus páginas contienen una propuesta —basada en la teoría, en la historia, en los datos, en la práctica, en la comprobación empírica— para superar las dificultades vigentes e insertar mejor al Perú en el mundo global.

Al agradecer al lector su interés, se quiere recalcar que este Informe es una obra colectiva: son muchos los que han participado en su concepción, la recolección de datos, las consultas, las revisiones técnicas, la literatura y la recopilación de experiencias previas. El Equipo para el Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aspira a reflejar este esfuerzo conjunto de la mejor manera y asume sus errores u omisiones. Pero, por sobre todo, aspira a que la preocupación por el Perú de hoy, que se integra al mundo mientras trata de integrarse a sí mismo, sea mucho más amplia y sentida. Tan sentida, como para imponerse un compromiso con su desarrollo.

**Equipo para el Desarrollo Humano**  
PNUD - Perú

## SINOPSIS

*Pronto los hombres andinos aprendieron a ser comerciantes, y a fines del propio siglo XVI se sabe de un curaca de Tacna, Diego Caqui, muerto en 1588, que era propietario de 110 000 cepas de vid, fábrica de vino y de odres, que adquirió dos fragatas para exportar su vino hasta Panamá. En el siglo XVII, rutas tan importantes como la de Arica a Potosí se vieron pobladas de comerciantes andinos que traficaban con enormes cantidades de bienes y dinero en efectivo. Allí podría notarse el surgimiento de una burguesía nativa, rápidamente aculturada y arruinada posteriormente por las inquietudes estatistas de las reformas borbónicas del siglo XVIII. Este tema requiere, todavía, de mucha investigación, pero es obvio que puede conducir fácilmente a una reevaluación de las actividades de la población andina durante la colonia.*

Pease, Franklin (1995) *Breve historia contemporánea del Perú*. México, Fondo de Cultura Económica.





### EL TELÓN DE FONDO

La competitividad se ha convertido en una ola mundial creciente que cubre y domina los diferentes aspectos de la vida humana. Sus dimensiones económicas, históricas, técnicas, políticas, culturales, sobrepasan cualquier cálculo. Esta dinámica se afirma precisamente en que uno de los pilares de estos cambios, sino el principal, es el volumen y velocidad de la información y de la propia generación de conocimientos.

Aunque los datos son impresionantes, si se miran con más serenidad se notará que esta ola forma parte de los grandes procesos mundiales que ocurren cada cierto tiempo. La expansión mercantil y la del liberalismo fueron igualmente generales e intensas y modificaron integralmente el conocimiento y los patrones de producción. La intensificación del comercio en el siglo XVI fue portentosa. Y en el siglo XVIII, con la máquina de vapor, se pensó que era el fin del trabajo y que las máquinas reemplazarían a los hombres.

Por supuesto que el fenómeno global actual es impactante. El comercio se multiplica de manera inédita pero sobre todo lo hacen las transacciones de valores, impulsadas por el intercambio de información en tiempo real. En 1998 se estimaba que los recursos movilizados cotidianamente sumaban US\$ 1,5 billones (millones de millones) y es completamente probable que hoy hayan sobrepasado los US\$ 2 billones. Según tales datos, la totalidad de las reservas de los países permitiría cubrir apenas un día de transacciones financieras y el conjunto de las exportaciones mundiales represen-

taría menos del 2% de los intercambios anuales del mercado cambiario (Tokman 2004).

Esto significa también, casi universalmente, que ya no se comercian bienes por dinero sino valores (acciones y bonos). Un detonante de la Gran Depresión de 1929 fue que el nivel de los fondos de pensiones en los EEUU sobrepasó el 30% del producto anual de esa potencia. Ahora ha sobrepasado largamente el 200%, desde luego con otras reglas pero no sin riesgos. Según Tokman, tres grandes fondos de pensiones de los EEUU movilizan 10 veces más fondos que las reservas de divisas del Grupo de los 7<sup>1</sup>.

En este entorno de muchísimas decisiones casi instantáneas y de billonarias cuentas, países económicamente pequeños como el Perú tienen muy baja capacidad de influencia. Al respecto consideremos solamente un dato: la participación del país en el comercio de bienes y servicios reales no llega a las dos milésimas del total mundial.

Es de aceptación general que la competitividad es la capacidad para conquistar y mantenerse en los mercados dentro de un marco de bienestar y sostenibilidad, y que esta capacidad implica un carácter sistémico. Se acepta incluso el carácter medular de la productividad. Pero Porter (1991)<sup>2</sup> va aún más allá y afirma que lo que determina la competitividad es el conocimiento y la capacidad de inventiva. En este aspecto, los peruanos han demostrado de manera constante que pueden destacar en los más variados campos, incluyendo la investigación científica de alto nivel. La supuesta inviabilidad del desarrollo nacional no se debería entonces a que los peruanos no hayan compren-

<sup>1</sup> Este grupo reúne a los Jefes de Estado o Gobierno de los países considerados más ricos: EEUU, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá.

<sup>2</sup> Para este autor, dado que la competitividad tiene por fin el bienestar general, uno de sus requisitos indispensables es la conservación del ambiente y la inclusión de los "barrios céntricos degradados".

didado o no sean capaces de comprender los cambios científicos actuales, a los cuales —muchas veces— han realizado aportes a pesar de la crisis educacional y la escasa atención que se ha venido dando al desarrollo científico en el Perú. Habría que preguntarse más bien si han desarrollado ya una “cultura” para el desarrollo que fomente la creación permanente de conocimiento y su aplicación adecuada a la realidad,

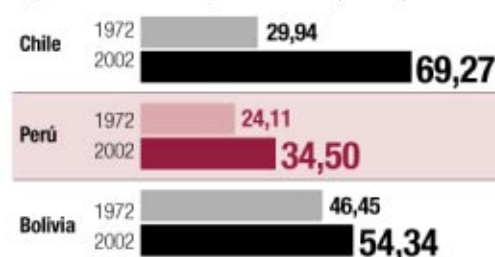
que beneficie a la gran mayoría de personas y que comprometa a la sociedad a asumir responsabilidades y aprovechar mejor las oportunidades.

Por lo tanto, no solo es importante determinar las razones por las que el país fue quedando excluido de las nuevas opciones de desarrollo a lo largo de la historia reciente, sino también preguntarse cómo evitar que la eco-

Cuadro Sinopsis 1

## Desarrollo comercial: Perú, un largo camino por recorrer

### Exportaciones + Importaciones (% PIB)



Perú y países seleccionados 1972 y 2002. Comparación de indicadores económicos y comerciales

Países	Producto Bruto Interno (millones US\$ 1995)			Producto Bruto Interno Per cápita (US\$ 1995)			Exportaciones + Importaciones (% PIB)			Exportaciones/Habitantes (US\$ 1995)		
	1972	2002	Tasa Crecimiento 30 años	1972	2002	Tasa Crecimiento 30 años	1972	2002	Tasa Crecimiento 30 años	1972	2002	Tasa Crecimiento 30 años
Alemania	1 448 608	2 708 021	2,11%	18 403	32 826	1,95%	28,85	67,21	5,03%	2 494	11 808	5,32%
Reino Unido	697 802	1 360 755	2,25%	12 439	22 974	2,07%	36,34	72,94	4,65%	2 181	7 588	4,24%
Italia	607 256	1 234 312	2,39%	11 167	21 396	2,19%	29,11	58,54	4,80%	1 575	6 375	4,77%
España	321 788	738 564	2,81%	9 341	18 050	2,22%	18,66	63,52	7,09%	928	5 524	6,13%
Suiza	238 893	339 375	1,18%	37 415	46 554	0,73%	40,72	81,01	3,52%	8 465	20 206	2,94%
Estados Unidos	3 782 000	9 196 400	3,01%	18 018	31 891	1,92%	11,95	28,83	6,07%	886	3 722	4,90%
Brasil	286 642	809 928	3,52%	2 846	4 642	1,64%	11,15	19,80	5,52%	101	524	5,65%
Argentina	175 548	249 596	1,18%	7 082	6 842	-0,11%	7,23	20,72	4,80%	251	979	4,64%
México	130 415	374 729	3,58%	2 419	3 717	1,44%	22,31	95,28	8,72%	163	1 621	7,96%
Venezuela	47 447	74 732	1,53%	4 137	2 979	-1,09%	-	53,24	-	-	884	-
Colombia	35 446	99 783	3,51%	1 497	2 282	1,41%	22,45	36,23	5,17%	165	412	3,10%
<b>Perú</b>	<b>33 395</b>	<b>63 651</b>	<b>2,17%</b>	<b>2 394</b>	<b>2 380</b>	<b>-0,02%</b>	<b>24,11</b>	<b>34,50</b>	<b>3,40%</b>	<b>267</b>	<b>433</b>	<b>1,63%</b>
Chile	24 230	84 689	4,26%	2 462	5 433	2,67%	29,94	69,27	7,22%	220	2 205	7,99%
Uruguay	11 666	18 469	1,54%	4 137	5 495	0,95%	16,88	36,87	4,22%	289	1 092	4,54%
Ecuador	8 202	23 021	3,50%	1 296	1 796	1,09%	35,94	56,00	5,04%	175	452	3,22%
Costa Rica	4 721	15 522	4,05%	2 577	3 938	1,42%	50,36	94,82	6,27%	580	1 882	4,00%
Bolivia	4 199	8 276	2,29%	950	940	-0,04%	46,45	54,34	2,82%	183	230	0,76%
Paraguay	2 805	9 373	4,10%	1 139	1 701	1,35%	24,32	33,89	5,26%	142	198	1,12%
Japón	2 419 007	5 725 499	2,91%	22 568	45 029	2,33%	10,74	19,99	5,07%	1 132	5 068	5,12%
China	99 405	1 208 854	8,68%	115	944	7,26%	-	70,16	-	-	366	-
República de Corea	82 981	680 293	7,26%	2 494	14 280	5,99%	18,30	90,52	13,14%	208	7 713	12,80%
Tailandia	29 390	184 863	6,32%	774	3 000	4,62%	44,33	103,42	9,37%	144	1 751	8,68%

Fuente: Banco Mundial. World Development Report 2004 CD Rom.  
Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

## Recuadro Sinopsis 1

## La tecnología y el desarrollo humano

Se afirma que la tecnología es una recompensa del desarrollo, por lo que resulta inevitable que la brecha sea consecuencia directa de la disparidad de los ingresos. Es cierto que con el aumento del ingreso las personas adquieren acceso a beneficios que derivan de los avances tecnológicos. Sin embargo, muchas tecnologías son instrumentos del desarrollo humano que permiten a las personas elevar sus ingresos, vivir más con mejor salud, disfrutar de mejores niveles de vida, participar más activamente en sus comunidades y llevar vidas más creativas... La tecnología es como la educación: permite a las personas salir de la pobreza. Por tanto, la tecnología es un instrumento del crecimiento y el desarrollo y no solo su recompensa.

Las innovaciones tecnológicas afectan doblemente al desarrollo humano. En primer término, elevan de modo directo la capacidad humana. Muchos productos, entre ellos variedades de plantas resistentes a las sequías para los agricultores que viven en climas inestables, vacunas para enfermedades contagiosas, fuentes de energía no contaminante para la cocción, acceso a la internet para la información y las comunicaciones, mejoran directamente la salud, la nutrición, los conocimientos y los niveles de vida de las personas y aumentan sus posibilidades de participar más activamente en la vida social, económica y política de la comunidad. En segundo lugar, las innovaciones tecnológicas constituyen un medio para lograr el desarrollo humano debido a sus repercusiones en el crecimiento económico gracias al aumento de productividad que generan. Elevan los rendimientos agrícolas de los campesinos, la producción de los obreros y la eficiencia de los suministradores de servicios y de las pequeñas empresas. Crean, asimismo, nuevas actividades e industrias, como el sector de la tecnología y las comunicaciones, que contribuyen al crecimiento económico y a la creación de empleos.

El desarrollo humano es igualmente un medio importante para alcanzar el desarrollo tecnológico. Las innovaciones tecnológicas son una expresión de la potencialidad humana. Mientras más elevados sean los niveles de educación, más notable será la contribución a la creación y difusión de la tecnología.

Fuente: PNUD (2001)

La competitividad, en el plano del desarrollo humano, asocia la competencia y el aumento de la productividad con el progreso de las personas como individuos y el de los espacios territoriales en donde se desempeñan.

nomía mundial profundice su actual marginación; en qué medida, con qué procedimientos y orientaciones es posible acoplar una economía “pequeña y abierta” a la dinámica del comercio y las finanzas mundiales; en qué condiciones conviene realmente involucrarse; así como también, cómo integrar al país e incorporar a los pobres en este reto.

Estas son algunas de las preguntas que se plantea el presente Informe. Y para responderlas o para atraer la atención de los responsables de diseñar y ejecutar las políticas de desarrollo, se ha fijado un marco interpretativo en el que se definen las categorías; se hace un recorrido histórico para entender la situación presente; se disecciona la realidad actual para ubicar cada problema en su lugar; se demuestra con un conjunto de casos que el Perú es posible; y se comprueba las hipótesis iniciales proponiendo la cadena o secuencia del desarrollo en el Perú. En los siguientes párrafos se exponen algunas de las consideraciones más interesantes sobre estos objetivos.

## EL DESARROLLO HUMANO Y LA COMPETITIVIDAD

La competitividad, en el plano del desarrollo humano, asocia la competencia y el aumento de la productividad con el progreso de las personas como individuos y el de los espacios territoriales en donde se desempeñan. En efecto, la competitividad y el desarrollo humano se manifiestan de manera real en el espacio físico que se va conformando como espacio “socialmente construido”, cuyos referentes son la actividad de las personas y sus implicancias, las cuales son de diferente nivel y radio de acción. El desarrollo humano distingue al menos tres niveles de realización en el espacio: local, regional y nacional.

El espacio local es el de la convivencia y el consumo, de las relaciones personales inmediatas, del vecindario barrial o comunal. En éste se perfila una identidad particular y se expresan las preocupaciones esenciales de las personas respecto a su calidad de vida. Todos qui-

## CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

### Ciencia, tecnología e innovación

La sociedad peruana requiere de una estrategia de acceso a la Sociedad del Conocimiento mediante investigación científica y desarrollo tecnológico. El espacio físico y el universo cultural tienen patrones diversos y complejos en nuestro país y necesitan ser estudiados con rigor científico, para lo cual las principales políticas de Estado deben referirse a la educación y a la ciencia.

El Perú ha sido competitivo en su producción científica en la región latinoamericana hasta la década de 1960. Investigaciones en agricultura, medicina, biología tropical y biología de montaña, geofísica y geología, han tenido un nivel relevante, enervado desde hace treinta años como secuela de la crisis institucional y social. Es preciso reconstruir la capacidad nacional en investigación para situar convenientemente al país en el nuevo contexto internacional y para ello deben reforzarse los pequeños y todavía pocos centros de excelencia existentes.

Los países que no promueven su ingreso a la Sociedad del Conocimiento pierden competitividad, determinándose un creciente deterioro de la calidad de vida de su población. El desarrollo de una ciencia propia y de innovaciones tecnológicas y la formación de recursos intelectuales son las nuevas fronteras de la seguridad en la sociedad moderna.

Dentro de esta visión se deben concentrar los esfuerzos y limitados recursos materiales de que se dispone en pocas áreas de trabajo prioritarios por su relación con la economía. La formación de núcleos de excelencia (tanto por la calidad de sus investigaciones como por la suficiencia de su equipamiento, información y fortaleza institucional) en las áreas seleccionadas, constituye el objetivo principal. A nuestro juicio, esas áreas se relacionan con: a) el manejo económico y ecológico de la megabiodiversidad de plantas en el territorio nacional, b) el desarrollo del conocimiento en ciencias de materiales mineros y metalúrgicos en conexión con la producción en esos sectores, c) el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (en sus aplicaciones al gobierno electrónico, tele-servicios de educación y salud, plataformas informáticas sobre nueva producción científica mundial, participación ciudadana en las decisiones públicas, etcétera), y d) la migración a tecnologías limpias en los ámbitos de la economía peruana que mayor deterioro ambiental producen.

La formación de investigadores en el espíritu crítico y el método experimental de las ciencias de la naturaleza, matemática y ciencias sociales será el zócalo del edificio del desarrollo peruano. Es fundamental fortalecer el marco institucional de la investigación y de la relación entre ésta y el sector productivo. No bastará concentrar el esfuerzo en la reconstitución de grupos de investigación en campos de interés nacional (laboratorios, capacitación, información), sino que será preciso respaldar su trabajo con legislación específica que aliente y defienda la producción de nuevos conocimientos y la haga orgánica a la economía del país, asociando en ese esfuerzo a todos los agentes sociales del desarrollo que deban intervenir en él.

Es indispensable reiterar que las políticas de ciencia y tecnología, como las de educación, tienen que ser políticas de Estado para que, gracias a la continuidad de su marco institucional y al respeto de los fueros propios de una actividad intelectual y productiva, sus resultados sean acumulativos. Las instituciones más importantes de la sociedad, y en particular los partidos políticos, deben comprometerse a respaldar una política de ciencia, tecnología e innovación consensuada y a proteger la actividad de investigación científica de los vaivenes de las coyunturas sociales y económicas. No es un llamado a despolitizar la actividad científica, pero sí a no partidizarla. Hacerlo dañaría severamente cualquier programa para dar al país una posición decorosa en el escenario mundial.

**Benjamín Marticorena**  
Presidente del CONCYTEC

sieran tener la posibilidad de vivir rodeados de comodidades y tener acceso eficiente a la salud y la educación, al ornato y a la seguridad. Muchas de las opciones del desarrollo humano se definen en este espacio mínimo y variado, y es allí, en lo local, donde comienzan a gestarse los procesos sociales.

El espacio regional, por su parte, es el espacio de la producción, la inversión y el empleo. La producción se realiza en las empresas, en la actividad económica que demanda trabajadores, mientras que la oferta de empleo, en cambio, proviene de las familias y las personas. La interacción económica se define regionalmen-

te por la necesidad de una masa crítica de recursos y población que pueda movilizar la producción y el comercio. En la región se construye la base material del desarrollo humano.

Por último, el espacio nacional es el de la integración. En éste se origina el Estado y las leyes como instituciones que permiten el desenvolvimiento del contrato social, pero es también donde se establecen las condiciones del funcionamiento de la economía. Consolidar un estado de derecho supone normar y promover el aumento de las capacidades de la población y operar con equidad en todos los ámbitos contenidos en lo nacional. De esta forma se alcanzará el logro de una nación integrada y, por tanto, sólidamente pertrechada para la competencia internacional.

Estas dimensiones espaciales en continuo movimiento e interacción, sobre todo la local, no corresponden necesariamente a las delimitaciones político-administrativas. Los espacios de la convivencia-consumo y de la producción interactúan y se redefinen permanentemente, mientras que el espacio nacional, cuyo territorio es históricamente más estable, es el que provee los elementos de la integración en tanto cristaliza aspectos culturales a través de la normativa jurídica y las tradiciones locales y regionales que sustentan la identidad nacional.

Establecida la noción de los distintos espacios, es pertinente preguntarse qué es lo que debe entenderse por desarrollo humano local.

¿Se trata de la suma del desarrollo humano de las personas que habitan en una localidad? El desarrollo humano local es mucho más que eso. Es superior a una sumatoria, en tanto implica resultados derivados de la combinación de las actividades de las personas. Si bien es cierto que implica ingredientes fundamentales de orden personal, el desarrollo humano local es, además, el desarrollo del propio territorio y de la *competitividad*, que debe asumirse como un proceso de naturaleza colectiva.

La competitividad de la que se habla aquí va más allá de la noción, joven pero ya clásica, de la competitividad de las naciones. No se refiere solamente al enfoque sistémico, ni a la mención de metas redistributivas, de bienestar general y mejoramiento de la situación de todas las personas o de protección ambiental, pues éstas ya están incluidas en la definición de la competitividad moderna. El valor agregado que se pretende dar a la formulación del desarrollo competitivo es el énfasis en el establecimiento de metas de empleo y productividad crecientes.

Para lograr este objetivo particular se requiere maximizar el uso de las potencialidades —recursos no explotados, inadecuadamente explotados o insuficientemente explotados— y establecer lo que se denomina “competitividad en cadena”. Ésta permite ir más allá de la diversificación y la especialización, y plantear dosis o combinaciones de ambas en función de

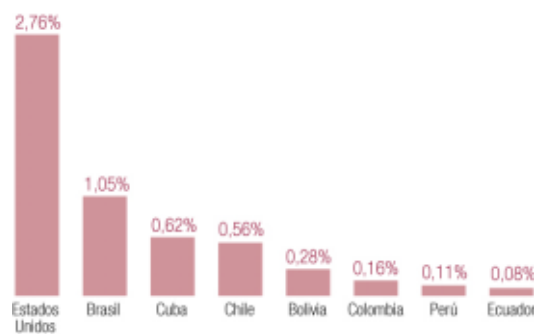
**El desarrollo humano local es, además, el desarrollo del propio territorio y de la *competitividad*, que debe asumirse como un proceso de naturaleza colectiva.**

## Recuadro Sinopsis 2

### Gasto en educación, investigación y desarrollo

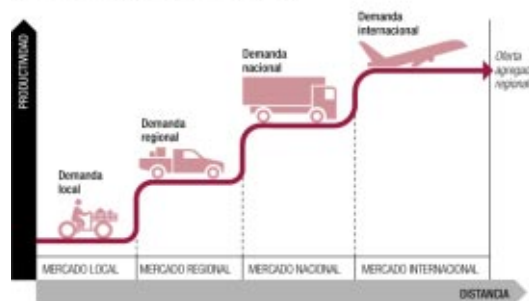
Debido a la gran ampliación de la demanda, en el Perú el gasto global en educación superior universitaria y no universitaria se ha incrementado progresivamente desde la década de 1960 hasta la actualidad, mostrando un dinamismo aún mayor el gasto en educación superior no universitaria. El gasto total nacional en educación superior, universitaria y no universitaria, pública y privada, pasó del 0,54% del PIB en 1970 al 1,78% en el año 2002. La inversión en investigación y desarrollo (I+D) no solo es exigua sino que se constata una significativa reducción a lo largo de las últimas tres décadas, puesto que pasó de ser el 0,360% del PIB en 1975 a 0,102% en el año 2002 (en 1970 fue de 0,130% del PIB). En el contexto latinoamericano, el Perú presenta una inversión muy reducida en I+D respecto al PIB, como se observa en el gráfico.

Perú y países seleccionados 2001.  
Gasto en I+D como porcentaje del PIB



Fuente: CONCYTEC (2003)

### Competitividad en cadena



Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

La competitividad en cadena tiene un impacto dinamizador que permite imaginar la incorporación de cada vez más unidades productivas de diferente escala y su ubicación en los variados mercados nacionales e internacionales en función a sus niveles de competencia.

las diversas realidades del país, partiendo desde las localidades más pequeñas y aisladas hacia el núcleo moderno y de punta nacional.

La competitividad en cadena implica una división del trabajo que aprovecha en escala creciente los diferentes factores y las potencialidades de cada región o localidad. La competitividad en cadena tiene un impacto dinamizador que permite imaginar la incorporación de cada vez más unidades productivas de diferente escala y su ubicación en los variados mercados nacionales e internacionales en función a sus niveles de competencia.

Los productores más competitivos encuentran actualmente en el mercado internacional una demanda que puede absorber completamente su oferta. Por lo tanto, probablemente tiendan a dirigir hacia el exterior la totalidad de su producción dejando una demanda nacional insatisfecha, que debería ser cubierta por productores que hoy atienden únicamente mercados regionales y subregionales. Según esta misma lógica, los productores locales podrán competir en mercados extralocales o regionales o convertirse en proveedores de insumos o servicios de unidades mayores. En todos los casos habrá una exigencia de elevar la productividad.

Si las políticas para cada nivel de la escala de producción son adecuadas, lo más proba-

ble es que este proceso defina nuevas combinaciones de factores en cada nivel competitivo que aprovechen mejor las potencialidades y generen más puestos de trabajo. También se esperaría una mayor integración que iría desde los productores más pequeños hasta los agregados nacionales, mediante una adecuada propuesta de políticas productivas diferenciadas y descentralizadas que promuevan la consolidación de un sistema de productividades crecientes.

El riesgo implícito es la posible tensión entre las metas de empleo decente y las de productividad. En los diagnósticos formales se ha puesto más énfasis en la magnitud de la inversión que en su estructura, así como en la estabilidad económica de corto plazo, suponiendo que el aumento de los flujos comerciales y de inversión garantiza por sí solo el aumento del empleo y el fomento de la productividad. Ahora se sabe ya que lo importante no es solamente el volumen de inversiones y comercio, sino también su adecuada localización. De hecho, en países como India y China, que recibieron flujos de inversión para la exportación de manufacturas, donde hubo una importante intervención del Estado para la localización de la inversión, la demanda de mano de obra no calificada aumentó, mientras que en los países en los que se puso más énfasis en la exportación de materias primas y la inversión se dirigió principalmente hacia la privatización de servicios y concesiones, el resultado ha sido una mayor rotación laboral y diferenciación salarial<sup>3</sup>.

Los resultados de empleo y productividad dependen de políticas adecuadas que mejoren suficientemente la asignación de la inversión sobre la base de una firme visión de mediano y largo plazo que aúne voluntades nacionales<sup>4</sup>. La complementariedad pública y privada en el marco mencionado de integración y descentralización toma nueva fuerza cuando se la instala en un proceso descentralista que permite

<sup>3</sup> Ver sobre este punto los documentos de la Comisión de Empleo y Política Social de la OIT (2004) *Comercio, inversión extranjera y empleo productivo en los países en desarrollo y política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo* (Ginebra, noviembre 2004), cuyo conocimiento agradecemos a Francisco Verdera; también el artículo de Ernst Hillebrand "Competencia Sur-Sur ¿Asia versus América Latina?", en *Dialogue on Globalization, Conference Report* (ildis@fes-bol.org).

El final de este último artículo, que resume las conclusiones de un foro que compara el desarrollo de la competencia entre los dos continentes, es muy sugerente: "Según los participantes asiáticos, apenas si se podría distinguir en América Latina algo así como una auténtica estrategia nacional de desarrollo. Según el profesor Yin Xinmin, de la Universidad Fudan de Shanghai, en China existe un proyecto nacional claramente definido y pensado a largo plazo. Éste consiste esencialmente en no apoyarse solo en recursos humanos baratos y materias primas sino, al igual que Japón o Corea, desarrollar el mercado doméstico y llegar a ser competitivo industrial y tecnológicamente. Por el contrario, en las últimas décadas América Latina se confió en las ventajas comparativas naturales y en una orientación económica hacia el exterior. Si América Latina continúa así, sin elaborar otra idea conceptual, entonces, afirma el economista chino, los sufrimientos de América Latina seguirán estando lejos de terminar".

<sup>4</sup> Ver el documento de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos* (OIT, Ginebra 2004) y el Informe de la Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo. *El impulso del empresariado. El potencial de las empresas al servicio de los pobres* (PNUD, Nueva York 2004).

aprovechar mejor las potencialidades regionales y locales.

Pero no es esto todo lo que se tiene por integrar. La dimensión social y cultural muestra también la desigualdad regional. El país presenta configuraciones sociales y culturales diversas, asociadas al grado de desarrollo y composición sectorial de sus economías y a sus propias tradiciones culturales o velocidades de modernización. Lo propio puede decirse de sus formas de comportamiento y sus componentes morales, que no dejan de tener efectos importantes en la economía. Según el BID (Buvinić 1999), la delincuencia latinoamericana tiene un costo equivalente al 14,2% del PIB; si América Latina tuviese el nivel delincencial del resto del mundo, su ingreso per cápita sería 25% mayor. En el Perú, las cifras no deben diferir mucho de estos promedios.

## LA COMPETITIVIDAD EN EL ESCENARIO NACIONAL

Los planteamientos anteriores deben contrastarse, en principio, con la evolución de la población y sus acciones, vale decir, con el devenir y las palpitaciones de la historia. Existe una herencia —a veces gloriosa, a veces pesada— que se debe potenciar o modificar según sea el caso. Hay lecciones que recoger y desafíos por superar.

Tal vez el primer dato que se debería tener presente es que este es un período singular de la historia conocida de la población del Perú. Nunca creció tan rápidamente como en las últimas décadas. Es la cúspide de la *transición demográfica*. En este período, una enorme ola poblacional ha dejado atrás la edad temprana y media, hoy se encuentra en edad activa —requiriendo empleo— y luego pasará a demandar atención para la tercera edad. Las demandas generales de bienestar en materia de alimentación, vivienda y salud no han podido ser adecuadamente atendidas por la presencia de esta ola, que ha dejado fuera de estos servicios a gran parte de la población. Hace treinta años se tenía una tasa de mortalidad infantil de tal orden que la mitad de defunciones eran de niños menores de cinco años. Posteriormente la población demandó más educación para los jóvenes, dejando como resultado un sistema educacional con muchas carencias y baja calidad. En la actualidad se atraviesa por una crisis de empleo, con su secuela de informalización y bajos ingresos. En un futuro cercano

la demanda será por mayor financiamiento para la protección de la vejez y la atención de las personas mayores.

La explosión demográfica del Perú tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial. Durante el ciclo mundial previo, las elevadas demandas de materias primas favorecieron a los países en desarrollo, promoviendo la expansión del capitalismo industrial en América Latina. En la región se ofertaba puestos de trabajo para mano de obra no calificada, que luego era especializada en función de requerimientos específicos. La explosión demográfica actual, por el contrario, ha coincidido fatalmente con una recomposición de los flujos de inversión y con la presencia de diversas formas de ajuste —en términos de intercambio, endeudamiento, acceso y costo del capital financiero, crecientes exigencias de la propiedad intelectual, desigualdad de las políticas comerciales— que han agudizado los problemas del subdesarrollo.

Es muy difícil superar estos ajustes, si a la vez la presión poblacional es creciente. Esta constatación obliga a reconocer que no son válidas las propuestas de soluciones simples e inmediatas y que tampoco tienen lugar las comparaciones con realidades y procesos históricos diferentes. Ni tigres asiáticos, ni los países vecinos emergentes, con otra suerte en la asignación de capitales y con otras velocidades de crecimiento de la población, son experiencias comparables y menos aún —como algunos piensan— repetibles. El desafío es construir el propio desarrollo sobre la base de la realidad nacional específica.

El Perú tiene otro condicionante diferenciador que implica dificultades y privilegios: su geografía. En lo positivo, posee una envidiable provisión de recursos naturales; por la variedad de pisos ecológicos posee una fauna y flora que hace del Perú un país megadiverso. Sin embargo, si estas ventajas naturales no se manejan y usan con dinamismo y racionalidad se pueden convertir en vías complejas hacia el subdesarrollo o al menos hacia la inestabilidad. En lo negativo, la geografía peruana muestra lo quebrado de su topografía, en especial por la presencia de la cordillera de los Andes y las dificultades de comunicación. Las distancias, entendidas como costos de transporte, son largas, accidentadas y difíciles de superar.

La historia muestra que debido a la geografía y a las políticas económicas concentradoras aplicadas en el último medio siglo, la ocupación del territorio ha sido desigual. Un tercio

**Ni tigres asiáticos, ni los países vecinos emergentes, con otra suerte en la asignación de capitales y con otras velocidades de crecimiento de la población, son experiencias comparables y menos aún —como algunos piensan— repetibles. El desafío es construir el propio desarrollo sobre la base de la realidad nacional específica.**



de la población vive en Lima Metropolitana (provincias de Lima y Callao), que representa un poco más de dos milésimas del territorio nacional. Otro tercio reside en las ciudades intermedias —la mayoría ubicadas en la costa— y el último tercio se encuentra disperso e incommunicado en el ámbito rural. Con esta distribución el país se muestra centralizado y en su periferia pugnan los esfuerzos de productores locales por generar mercados y economías regionales. Actualmente, las posibilidades de construir formaciones económicas alternativas a Lima no existen —dejaron de existir hace más de medio siglo. La capital sigue apartándose en términos de productividad e ingresos del resto del país. La reciente reprimarización de la economía parece haber acortado esta distancia, pero en términos de desarrollo humano ésta no ha dejado de existir.

Un ejercicio ilustrativo de esta situación ha sido la elaboración de un coeficiente que asocia los principales factores de integración: laboral (PEA asalariada), financiero (colocaciones), físico (caminos asfaltados), eléctrico (viviendas con electricidad) y de comunicaciones (viviendas con teléfonos fijos), para comparar los departamentos entre sí. El departamento de Lima lleva ventaja en todos los aspectos que favorecen la integración —excepto en lo que concierne a carreteras asfaltadas puesto que su zona de sierra es amplia e incommunicada—, su índice es 0,658. Ica, el segundo departamento más integrado, tiene tres cuartas partes de este índice, mientras que Huanavelica, el departamento menos integrado, poco menos de la cuarta parte.

La heterogeneidad regional es alimentada por las políticas que el Estado aplica u omite. Más que población y recursos productivos, Lima centraliza a los contribuyentes y la recaudación fiscal, redistribuyéndola mediante el presupuesto público casi en relación directa con el volumen de la población. Asimismo, concentra los servicios sociales y administrativos de primer nivel tanto como el poder político. Estas contradicciones reafirman la necesidad de impulsar y consolidar el actual proceso descentralista, asumiéndolo como una gran oportunidad que no debería desaprovecharse.

En efecto, la consolidación de un proceso descentralista funcional al desarrollo humano debe ser considerada no solamente como una oportunidad, sino también como una necesidad. Este marco político y económico debe ser a la vez sostenido y sostenedor del accionar de los agentes —particularmente del empresaria-

do— en las diferentes escalas económicas para generar el círculo virtuoso del bienestar y el progreso general.

## ANATOMÍA DE LA DIVERSIDAD

La heterogénea realidad del país es palpable cuando se aprecia las regiones con una visión “desde el interior”, con sus esperanzas y reclamos. La ausencia de economías regionales consolidadas, capaces de contrapesar la predominancia capitalina y dar autonomía relativa a su producción, circulación y consumo, son algunos de los problemas más serios a enfrentar.

Las grandes diferencias interregionales creadas por la geografía, la economía y la historia tienen todavía un componente de mayor potencia explicativa y cercanía a la vida real: el de las escalas económicas asociadas al grado de conglomeración de la población. Existe un *continuum* que va desde las poblaciones más pequeñas y aisladas hacia las metropolitanas de mayor volumen. En los extremos inferiores de la escala se encuentran las poblaciones de agricultura incipiente, incluso los recolectores, cazadores y pescadores de río. En el extremo intermedio se hallan las poblaciones con pequeña industria artesanal, servicios personales, trabajadores del Estado, minas y puertos. En el extremo superior están las ciudades en las que se conglera lo poco de la industria de bienes intermedios y de capital y los servicios a empresas, en un mar de informalidad. Las excepciones que existen a esta tipificación no desdibujan la tendencia.

Mostrar este ángulo de la diversidad, hacerlo evidente en este Informe, ha exigido recoger directamente, en el campo, información institucional, demográfica, social, productiva, de empleo y de potencialidades en 181 distritos del país. Con el fin de construir una base comprehensiva, estos datos fueron complementados con la información disponible de fuentes estadísticas regulares. También se recopiló información de tipo subjetivo por medio de encuestas de opinión aplicadas a cerca de 4 mil líderes locales (al menos 20 por cada distrito, con cuotas que permitieron incluir representantes de los diversos sectores de la actividad del lugar). La validez de sus opiniones fue refrendada mediante la comprobación de sus apreciaciones sobre variables verificables, como la disponibilidad de infraestructura, el acceso a capital financiero o los ingresos. Todo este bagaje constituye la base estadística que

Las grandes diferencias interregionales creadas por la geografía, la economía y la historia tienen todavía un componente de mayor potencia explicativa y cercanía a la vida real: el de las escalas económicas asociadas al grado de conglomeración de la población.

se utiliza principalmente en este capítulo y en el quinto.

Algunos de los distritos estudiados están ubicados en Lima Metropolitana o en capitales de departamento y ciudades de más de 100 mil habitantes. Otros, en centros poblados intermedios de 20/30 mil a 100 mil habitantes (según estén en la Selva, Costa o Sierra). En un siguiente estrato están los distritos de 5 mil a 20/30 mil habitantes, donde ya existe una dispersión entre pueblos intermedios y un entorno usualmente agrícola, además de una frecuente adscripción a poblaciones más grandes. Finalmente, otros distritos estudiados tienen menos de 5 mil habitantes, usualmente agricultores. En ellos reside el 8 % de la población nacional pese a que suman más de la mitad del total de distritos.

La primera lectura de los resultados del trabajo de campo muestra datos importantes y llamativos. Las municipalidades de los distritos más pequeños son receptoras de la cooperación técnica, de la actividad institucional del propio Estado y de organizaciones privadas. Por ello, el impacto per cápita de sus proyectos, generalmente pequeños, es mayor que el de los distritos medianos y grandes. Tienen además una mayor preocupación por el cumplimiento de las normas relativas a la planificación participativa. Este afán y el relativo avance de la gestión local se expresa en la mejora de la comunicación terrestre, telefónica y en su articulación con el mundo a través de la red de internet. Adicionalmente, la gestión local de estos pequeños distritos ha sido reforzada por la tendencia de quienes toman las decisiones sobre políticas sociales a considerar a priori que la pobreza rural es “más grave” y no estructuralmente diferente a la de las ciudades.

El enfoque de heterogeneidad se refuerza cuando se aprecia las escalas poblacionales a través del lente del empleo, cuyo aumento de productividad es considerado como variable clave de la competitividad. El desempleo —es decir, la búsqueda activa de empleo— es un fenómeno propio de la economía de mercado que afecta esencialmente a personas con inestabilidad ocupacional. Sus dimensiones son más contundentes en los espacios urbanos, e involucra solo tangencialmente a campesinos pobres que buscan trabajo fuera de sus parcelas o comunidades, especialmente en campañas de cosecha e incluso como peones eventuales en las ciudades. En cambio, en el campo hay mucho más subempleo —sobre todo en términos de ingresos, pero también de jorna-

das parciales— que en la ciudad, porque los ingresos monetarios son manifiestamente menores y el trabajo familiar no es siquiera remunerado ya que solo sirve para asegurar el consumo alimenticio, guarecerse o proveerse de hilados para vestirse. Todo esto no es una exageración, pues lo confirman los datos sobre ingresos. El ingreso mensual por trabajo promedio del país es de S/. 544 mensuales, y alrededor de dos tercios de trabajadores está debajo de este valor promedio. El 30% de la población de la Sierra trabaja pero no tiene ingresos, y lo mismo sucede con el 20% de la Selva y el 10% de la Costa. La mitad de los trabajadores peruanos gana menos de US\$ 100 (calculados al tipo de cambio de S/. 3,50 por US\$ 1) y la mitad de los trabajadores de poblados rurales (es decir, con menos de 2 mil habitantes) gana menos de S/. 100 al mes.

¿Tienen bajos ingresos los peruanos porque son poco productivos? Desde la perspectiva de la distribución sectorial, el perfil de productividad no es halagador. En términos de empleo, el país aún es principalmente agrario tradicional. Un tercio del total de ocupados se ubica en pequeños poblados, principalmente de la Sierra, y tiene una economía de autoconsumo. El Perú no es todavía un país de servicios. En este sector se ubica solamente la quinta parte de la ocupación, y de este quinto, al menos la mitad son empleados públicos distribuidos en todo el país. Una sexta parte de los ocupados totales, casi dos millones de personas, es comerciante minorista. La mayor parte del resto está empleada en sectores como transporte, restaurantes y hoteles, o construcción, que no son necesaria ni mayoritariamente modernos.

Cifras adicionales ayudan a revelar la baja productividad. Todo el empleo perteneciente al sector considerado moderno —incluyendo empleados públicos, independientes calificados y trabajadores de empresas con al menos 10 empleados— representa menos del 25% del empleo nacional.

Este cuadro ocupacional y salarial determina un escenario deprimido en el cual no podría promoverse la competitividad. Sin embargo, políticas adecuadas podrían hacer remontar rápidamente la productividad laboral y mejorar la correspondencia entre productividad y salarios.

La heterogénea realidad del Perú muestra que tanto “productividad media nacional” como “competitividad media” son expresiones sin contenido, en sentido etimológico, utópicas. El país contiene muchas *funciones de pro-*

**El ingreso mensual por trabajo promedio del país es de S/. 544 mensuales, y alrededor de dos tercios de trabajadores está debajo de este valor promedio.**

*ducción* en continua reasignación, buscando la eficiencia. Existen perfiles productivos muy diversos en la curva que va del autoconsumo de los pueblos selváticos o altoandinos al mercado masivo —aunque deformado— de las urbes. En cada escala se requiere formular estrategias diferentes pero complementarias.

Si se toma en cuenta las opiniones de los líderes de los 181 distritos visitados hay evidencias primarias de esta diversidad nacional. Éstas revelan una visión sorprendentemente coherente, en el sentido de tendencias claras en las opiniones de los líderes, según el tamaño del centro poblado. En primer lugar, se confirma que la conglomeración está asociada a la provisión de recursos. Inclusive si se trata de las denominadas “chispas del desarrollo”, las ventajas de las poblaciones más grandes son evidentes a los ojos de los líderes. También es claro que los líderes locales consideran que los pueblos menores están relativamente mejor atendidos en el sector social y que aprecian más positivamente su situación de empleo a pesar de su déficit monetario. Igualmente, tienen una impresión más positiva de la calidad de sus relaciones humanas, de confianza, de seguridad, que los líderes de las ciudades.

En la mayor parte de los pueblos puede modelarse un sistema de desarrollo que no implique los riesgos y desgracias que ya ha mostrado la historia: subordinaciones, desprecio al ambiente, inequidades; que sea más humano. Y precisamente, en el contexto del proceso descentralizador se tiene la oportunidad histórica de edificar un sistema de progreso que tenga como fin esencial el bienestar de las personas. En otras palabras, junto a las desventajas, surge una enorme esperanza.

## DE LAS DIFICULTADES A LOS LOGROS: LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

Como ya se ha visto, el Perú es un país con no pocas dificultades y desafíos por enfrentar. Sin embargo, el esfuerzo de los peruanos ha mostrado ser exitoso en diversos frentes. Hay múltiples experiencias de empresas que han salido adelante, gestiones apropiadas, triunfos de la asociatividad, que han llevado a incrementar la producción y a una productividad claramente competitiva. Estos casos, como muchos otros, dan contenido al optimismo.

El Informe distingue cuatro frentes de acción que permiten establecer las bases sociales

de la competitividad. El primero es el de las grandes empresas. A pesar de sus difíciles condiciones económicas y sociales, en algunos casos el Perú ha podido competir y vencer en mercados externos, en el marco de la modernidad y las tecnologías avanzadas. En un segundo frente, el nivel de competencia se ha forjado a partir de la asociación de pequeños productores en el agro y en la ciudad basada en ventajas comparativas, que han modernizado sus técnicas productivas y de mercadeo para llegar exitosamente al mercado internacional. Otro frente del desarrollo competitivo se viene dando como resultado de la asociación poblacional. Poblaciones pequeñas, y a veces medianas, se han especializado en algunos productos, aprovechando generalmente la presencia de recursos naturales locales. Con frecuencia, estas actividades han contado con el impulso de organizaciones sociales y productivas, y establecido así una modalidad particular de mejora de la producción y el comercio. Finalmente, hay otro frente que no puede obviarse en el conocimiento del desarrollo competitivo, y es el de los gobiernos regionales y locales: cuando éstos son capaces, logran generar un entorno que facilita las iniciativas productivas y dan curso a la competitividad en sus ámbitos de acción.

Los casos presentados intentan reflejar los distintos frentes señalados y la variedad de posibilidades y de requerimientos que ellos implican. Seguramente no son los únicos ni los mejores, ni todos los comentados se encuentran en el mismo nivel de maduración o éxito. Pero el objetivo está cumplido si se muestra que, en diferentes escalas y con diferentes actores, el Perú tiene un lugar en la competencia internacional. Se debe multiplicar las experiencias a sabiendas que el éxito es posible y que si bien los niveles son insuficientes, las opciones triunfadoras no solamente pueden replicarse sino también ampliarse y multiplicarse

Si bien en algunos casos es más notoria la presencia de las empresas, de las asociaciones de pobladores, de ONGs o de autoridades políticas, no cabe duda que siempre están presentes el conjunto o la mayoría de factores posibles. La variedad es la nota más saltante en los éxitos nacionales: empresas que son ahora multinacionales se generaron de muy diferente manera y tienen estrategias alternativas. Hay casos impresionantes de asociación de productores, como los de café orgánico, sin olvidar el milagro textil de Gamarra en Lima; la acción de las ONGs en la Sierra en condiciones pro-

**El Estado debe asumir un papel transformador y redistribuidor, que incluso promueva las ventajas locales y defienda el empleo interno.**

fundamente adversas; el microcrédito para pobres y su importancia en el mundo rural y de las mujeres; la gestión destacada de algunos municipios, independientemente de la política partidaria. Frente al clima de escepticismo que predomina en el país, esta multiplicidad de opciones indica, nuevamente, que la esperanza es fundada. Además de confirmar las hipótesis de la competitividad siempre diferenciada pero también siempre posible, la lección mayor de estos casos es la importancia de la cooperación.

Mucho se ha hablado de la necesidad de una buena complementariedad entre Estado y mercado para lograr el desarrollo, que va más allá de asignar espacios económicos a las empresas y responsabilidades sociales a las entidades de gobierno. Además de establecer reglas de funcionamiento del mercado, controlar la formación de monopolios y oligopolios que abusen de su poder, vigilar la transparencia en el accionar de las empresas de todo tipo, el Estado debe asumir un papel transformador y redistribuidor, que incluso promueva las ventajas locales y defienda el empleo interno. El mercado, por su parte, debe continuar ampliando cada vez más la responsabilidad social de las empresas, de manera que tengan acción directa sobre el entorno procurando el bienestar de las familias y asegurando la preservación del medio ambiente.

Si bien es imprescindible la complementariedad Estado-mercado, esta visión dual debe ser superada por la inclusión de un tercer agente fundamental, la propia sociedad. Las ONGs, las instituciones académicas, los medios de prensa, las organizaciones populares locales y regionales, los gremios de todo tipo, son demasiado importantes como para pensar que la competitividad puede mejorar, en sus diversos niveles, sin su compromiso y acción decidida. Todavía no se ha tomado plena conciencia de esta situación. Algunos, porque han actuado encerrados en sí mismos, demandando en mayor proporción que creando o bien porque han distorsionado sus funciones circunscribiéndose a grupos de interés más que al compromiso nacional. Pero muchos otros vienen trabajando con responsabilidad histórica, llenando vacíos significativos; inclusive la sociedad local misma es un agente tan importante como el capital privado o las acciones de gobierno.

## LA SECUENCIA DEL DESARROLLO: APROXIMACIÓN EMPÍRICA Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA

Es menester determinar las variables económicas y sociales que explican el desarrollo humano local y la competitividad humana, así como las relaciones entre ambas en diferentes escalas de agregación de la economía y de la población, a partir de datos reales en localidades reales.

Esta es una tarea no solamente trabajosa, sino también atrevida. A partir de la teoría se define la compleja variedad de factores o conjuntos de variables que intervienen en la construcción de la competitividad y desarrollo humanos. Algunos pueden ser medidos directamente —lo cual no quiere decir que esto se realice en la práctica—, por ejemplo, la producción de un distrito o centro poblado, y otros, igualmente importantes para la teoría, solamente pueden ser estimados de modo aproximado dado el peso de su carácter subjetivo, por ejemplo, la creatividad y la empresarialidad de los pueblos. El propósito es acercar las mediciones y las relaciones estadísticas al discurso de ideas previamente establecido. Esto implica seguir un camino transparente hacia la comprobación de lo afirmado a partir de los datos recogidos, y no el inverso.

El Informe plantea como plasmación de las múltiples ideas expuestas en su contenido, la existencia de una cadena causal por la cual la competitividad humana sería un instrumento para el desarrollo humano local, considerado como un fin. A la vez, la satisfacción de las necesidades básicas se considera el principal antecedente. Esto es lo que se denomina “secuencia del desarrollo”.

Otro propósito es recuperar el mensaje de la diversidad. El comportamiento de cada uno de estos componentes, así como el carácter de las relaciones entre ellos, es diferente para diferentes escalas de población. Por tanto, obliga a adoptar esquemas de política que tengan en cuenta esta multiplicidad para definir medidas diferenciadas y complementarias.

La estrategia de comprobación de este Informe considera varios pasos:

- Definir los componentes o variables agregadas, a saber, el índice de desarrollo humano local (IDEHLO), el índice de competitividad humana (INCOH) y el índice de satisfactores del desarrollo humano (SDH). Cada uno de estos índices es un agregado de variables particulares de la base de da-

**Mucho se ha hablado de la necesidad de una buena complementariedad entre Estado y mercado para lograr el desarrollo, que va más allá de asignar espacios económicos a las empresas y responsabilidades sociales a las entidades de gobierno.**

Cuando se ponga atención a los pobres que no tienen voz y que son los que más sufren, el país estará en camino de edificar una democracia de ciudadanos y ciudadanas, que sea elementalmente justa.

tos que guarda estrecha relación con las definiciones teóricas de estos conceptos. Se examinó no solamente el valor del índice agregado para el total nacional y en cada escala de población sino también qué variables particulares de los índices tienen mayor relevancia para cada caso.

- Caracterizar las relaciones principales entre competitividad humana y desarrollo humano local, primero, y satisfactores del desarrollo humano y desarrollo humano local, después. Para cada caso, estas relaciones, vistas como una regresión, tienen diferentes grados de ajuste para el total nacional y para cada escala poblacional. Igualmente, en cada nivel, las variables que conforman cada índice tienen diferentes grados de asociación con el desarrollo humano local según el tipo de población y sugieren diferentes prioridades de política.
- Comprobar una relación causal en la dirección prevista: satisfactores – competitividad y desarrollo local humanos.

Los resultados de los ejercicios estadísticos reafirman las propuestas del Informe en los términos relativos que la estadística puede aportar a las ciencias sociales. No es fácil ni inmediato, como se había previsto, elaborar conclusiones absolutas a partir de los resultados, dado el carácter de las variables y temas. Pero sí es posible afirmar líneas directrices, columnas centrales de pensamiento y acción propuestas como pilares del Informe.

Así, en principio, los resultados obligan a resaltar la trascendencia de las políticas sociales, particularmente de salud y educación, que son el punto de partida de todo proyecto de desarrollo. Sin suficiente salud y educación, las personas no pueden acceder a bienes materiales que determinan a su vez su progreso individual y colectivo, así como nuevas posibilidades de bienestar. Es decisivo examinar y resolver los problemas nacionales en este campo.

Y como otro gran resultado, queda comprobada la obligatoriedad racional de poner énfasis y establecer prioridades diferentes según la escala de población. En un agregado poblacional donde se tengan diferentes escalas de población —por ejemplo, una región— no existe un esquema de política eficaz que no sea el resultado de varias políticas diferenciadas y complementarias: el gran tema es discriminar los principales rasgos de esta diferenciación y complementariedad. El Informe busca delinear los

grandes rasgos de estos problemas y las soluciones alternativas en las diversas escalas de población y de integración económica. La rapidez y eficiencia de este proceso de reflexiones y propuestas dependerá seguramente de la calidad de la política futura y de los roles que asuma el Estado, especialmente en la conducción y asentamiento de la descentralización nacional.

## REFLEXIONES FINALES. LOS CIMIENTOS DEL CAMBIO

La última parte del Informe ha sido dedicada a reflexionar sobre las políticas que faciliten el desenvolvimiento de esfuerzos orientados a generar y ampliar la competitividad. La democracia es la preocupación fundamental. La transición democrática está implicando exigencias mayores a las imaginadas, tal como se expresó en el Informe de PNUD “La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas” presentado en Lima, en abril del 2004. El ejercicio de los derechos y deberes de los latinoamericanos es todavía un edificio en construcción. Los avances relativos en el terreno de la acumulación económica y de las reformas para ampliar el mercado no corresponden, a veces ni lejanamente, con sus efectos en la equidad, la productividad, el bienestar de las personas, y la protección del medio ambiente.

¿Cómo se podría hacer efectiva una competitividad al servicio y con el esfuerzo de todos cuando se está lejos de la democracia real? El logro de un ejercicio político de la democracia en nuestros países no ha dado lugar todavía a la creación de instituciones y normas que garanticen la eliminación de la pobreza, el hambre y las inequidades de género, la disminución de la mortalidad infantil y materna, la lucha contra las enfermedades, la mejora de la salubridad, la sostenibilidad ambiental y la reducción de las desigualdades internacionales. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio promovidos por las Naciones Unidas, que pretenden lograr resultados radicalmente positivos en algunos indicadores de desarrollo humano en el lapso de 15 años, encuentran dificultades para cumplirse. En países como el Perú, es posible alcanzar algunos de ellos en sus valores promedio, pero se requiere redoblar esfuerzos y decisión política para que estos logros tengan alcance nacional.

La democracia debe ser garantía de equidad y eficiencia, de crecimiento y distribución, en lugar de contraponerlos. La propia acción política debe dejar de ser la expresión de un grupo para abarcar las necesidades del conjunto de los peruanos.

Es necesario fomentar la atención —no asistencial— de los más pobres y excluidos del país, que se exprese, por ejemplo, en el más pronto cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú. La gran mayoría de personas afectadas por los asesinatos, desapariciones y violaciones a los derechos humanos de la pesadilla terrorista son pobres y hasta hoy no han tenido un poder social y político que los represente y demande sus compensaciones.

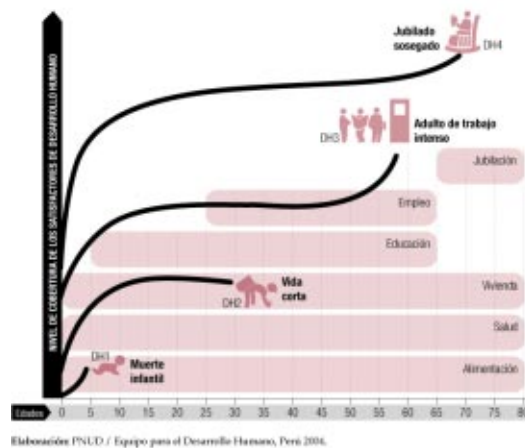
Cuando se ponga atención a los pobres que no tienen voz y que son los que más sufren, el país estará en camino de edificar una democracia de ciudadanos y ciudadanas, que sea elementalmente justa. Este es el reto de la democracia efectiva, entendida como aquella que no se justifica solamente por sus procesos formales electorales.

La competitividad tiene su origen, como lo ha tratado de confirmar este Informe, en la generación de una base significativa de capital humano que pueda mover las ruedas del desarrollo, en lugar de ser una carga para los procesos económicos. Esta formación de masa crítica del desarrollo humano no es posible sin instituciones y normas que hagan de la competitividad una oportunidad para todos; sin un sentimiento y práctica de la igualdad, tanto en el ejercicio de los derechos como en el cumplimiento de los deberes que integran y fundan la base común de la sociedad, que se expresa en el establecimiento de valores compartidos y el funcionamiento ético de sus relaciones. Cuando esto se haga, la sociedad y el gobierno habrán dado una señal emblemática de que el pasado triste quedó atrás y que se ha comenzado a construir una nueva nación abierta a un mejor futuro.

## SECCIÓN ESPECIAL. APORTES A LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO

En este Informe se presentan dos aportes al campo de la medición: el algoritmo del desarrollo humano (ADH) y una aproximación al índice de desarrollo humano (IDH) a escala distrital.

### ADH: Una nueva forma de medir el desarrollo humano



El ADH es una medición de la cobertura de los principales satisfactores del desarrollo humano. Tal es su idea básica. Para vivir una vida suficientemente larga y decente, los seres humanos requieren a toda edad la satisfacción de necesidades básicas esenciales: salud, alimentación y vivienda, y deben complementarlas en distintos momentos de su ciclo vital con educación, empleo y una pensión de jubilación. Adicionalmente, el perfil de estas coberturas indica cuán acertada es la labor del conjunto social y también en qué aspectos tiene sus mayores deudas. Diversas ventajas adicionales pueden adjudicarse al ADH: su cálculo es simple y su comprensión también; sus indicadores pueden ser extraídos de la información estadística regular, por ejemplo, de las Encuestas Nacionales de Hogares del INEI, pero igualmente, si es necesario, de la adaptación de las estadísticas administrativas locales. Es versátil, en el sentido de que se puede aplicar a conjuntos de subpoblaciones para conocer las brechas fundamentales, como es el caso de las urbano-rurales o entre hombres y mujeres, como se ejemplifica en las aplicaciones. En este sentido, se abre un campo de conocimiento y usos, como la elaboración de series históricas o la evaluación del progreso real de las localidades. El ADH es un complemento significativo al ya clásico índice de desarrollo humano (IDH) presentado por PNUD en la década de 1990 y hoy plenamente reconocido a escala mundial.

Otro trabajo presentado en la sección especial es precisamente la elaboración de un IDH

La competitividad tiene su origen, como lo ha tratado de confirmar este Informe, en la generación de una base significativa de capital humano que pueda mover las ruedas del desarrollo, en lugar de ser una carga para los procesos económicos.

para los 1 828 distritos del país, partiendo de cálculos indirectos<sup>5</sup>. Al aceptar este reto —en el Informe 2002 se había hecho un cálculo para las 194 provincias— se responde a una demanda permanente al PNUD, consonante con la ausencia de información estadística para niveles por debajo de los departamentales, y con mayor razón, si se trata de distritos, que en el Perú en su gran mayoría son de escasa población. Más aún, tal situación se ha complicado por la sucesiva postergación de los censos nacionales.

Este Informe, como los de otros países de América Latina, no es un recetario. Es, sobre todo, una invitación al debate, del que debería comenzar a aparecer la luz. Para provocarlo, se ofrece ideas y datos. Más aún, el propio Informe está insertado en acciones más amplias de divulgación y en la formulación de algunos métodos de aplicación local<sup>6</sup>.

Examinar la historia para recuperar la fe es una necesidad. El epígrafe de esta sinopsis recoge una experiencia de competitividad en el comercio de hace cuatro siglos y esboza la sospecha de una incompreensión del aporte de la sociedad andina durante la colonia. Puede que nuevamente exista la necesidad de reflexionar sobre las verdaderas fuerzas ancladas y no reveladas de las mayorías olvidadas del país. Ya cercanos a los dos siglos de República, se debe plantear una duda creativa sobre la corrección del camino. Y junto a este interrogante mayor, expresar la confianza en la posibilidad de una alternativa que conjugue el progreso con la solidaridad, que integre antes de diferenciar, que devuelva la idea de nación que está en la base de toda experiencia de desarrollo contemporáneo.

<sup>5</sup> Lo que se intenta en este cálculo es partir de la poca información disponible de carácter distrital —las estimaciones de población y los censos de 1993, la estadística educativa— para calcular por métodos analíticos los componentes del IDH: esperanza de vida, alfabetismo, matriculación secundaria e ingreso familiar. Usualmente se trata de regresiones que asocian variables determinantes con las propias del IDH, y que se ajustan a los resultados departamentales conocidos utilizando las Encuestas Nacionales de Hogares como un control. La metodología se describe con prolijidad en el Anexo Metodológico.

<sup>6</sup> Al respecto, el Equipo para el Desarrollo Humano del PNUD-Perú ha venido elaborando una serie de herramientas para el desarrollo humano local, que comprende una metodología para la identificación de potencialidades, fichas distritales de carácter monográfico, encuestas a líderes locales, encuestas de hogares y encuestas de establecimientos. Estos instrumentos pueden ser aplicados de manera modular o en su conjunto según la disponibilidad. El PNUD publicará las metodologías para que sea posible realizar estas tareas con el mínimo de costos y complicaciones, sin sacrificar el rigor. Se han efectuado ya pruebas de campo en la provincia de Ica con el apoyo de OXFAM-Gran Bretaña y en la de Víctor Fajardo, en Ayacucho, en asociación con la Cooperación Técnica del Gobierno Holandés (SNV) y el Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP- Ayacucho).



# CAPÍTULO 1

## El desarrollo humano y la competitividad

*Revolucionar la filosofía peruana implicaría,  
darle un nuevo sentido como parte de la cultura,  
convertirla en factor capaz de contribuir  
a la recuperación nacional.*

Salazar, Augusto (1985) *Entre Escila y Caribdis*. Lima, Rikchay.





## El desarrollo humano y la competitividad

Tanto para la construcción de propuestas, como para el enfoque de la realidad nacional, se requiere una base teórica esencial. Es necesario establecer conceptos, definiendo sus alcances y utilización. El objetivo no es considerar estas definiciones como casos cerrados, sobre cuyos términos no cabría debate. Por el contrario, se trata más bien de fomentarlo y desarrollarlo. Lo que se quiere, además, es ganar en claridad expositiva, hacer explícitas las ideas y establecer campos de reflexión. Se intenta también relacionar los conceptos para que después puedan ser contrastados en el terreno de la experiencia social.

El contraste entre la competitividad y el desarrollo local, en el entorno del desarrollo humano, debe cumplir con esta condición. Debe esclarecer cada uno de los conceptos que intervienen, dándoles sus propios planos, y preparando así el camino para posteriores diagnósticos, comparaciones y comprobaciones empíricas. El propósito de este capítulo es asentar esta base teórica elemental, que se espera tenga aplicaciones en el conjunto del Informe, pero que se debe principalmente al mundo de las ideas.

El desarrollo humano se da en el espacio, en territorios habitados, donde las personas se

organizan económica y políticamente en sociedad. La cuestión es, entonces, determinar cómo utilizar el espacio para alcanzar un mejor nivel de desarrollo humano. Antiguamente las teorías que intentaban explicar el desarrollo de los Estados-nación no tomaban en cuenta con suficiente énfasis las heterogeneidades espaciales al interior de sus territorios. Recién en las décadas de 1960 y 1970 comenzaron a plantearse los problemas del desarrollo en territorios subnacionales o regiones. Desde esta perspectiva, el desarrollo implica una doble dinámica: la de cada región y la del conjunto de regiones y sectores reflejados en un agregado nacional. En los últimos años ha adquirido protagonismo el enfoque del desarrollo local, bastante influenciado por los aires descentralistas y con un estilo normativo y promotor del desarrollo. Este enfoque considera a las regiones como un conjunto de espacios locales articulados físicamente e integrados socialmente por los mercados, las ciudades y el Estado a través de los diferentes niveles de gobierno.

El desarrollo depende de las relaciones sociales y económicas que se organizan en las distintas dimensiones espaciales, pero que se hacen tangibles en la dimensión local donde viven las personas. La mayor parte de la vida

### Recuadro 1.1

#### La identidad regional y el capital social

Hay que insistir en que la identidad regional, así como el capital social, no deben ser entendidos como activos preexistentes en un territorio, resultado de una conjugación de factores geográfico o históricos anteriores, sino como un activo intangible que es posible construir localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora a este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social de la región.

Fuente: Albuquerque (2004)

cotidiana de los habitantes de un país transcurre en territorios pequeños. Generalmente no requieren desplazarse dentro del territorio nacional o de sus departamentos, ni siquiera al interior de sus provincias, para realizar sus principales actividades. Cada persona vive en una localidad específica, con la cual a menudo se identifica porque existe una sociedad local a la cual pertenece. A partir de esta constatación, lo local ha comenzado a ser estudiado como el ámbito espacial donde se concretiza el desarrollo humano.

El desarrollo humano de cada localidad depende principalmente de sus potencialidades<sup>1</sup>, ingresos, recursos fiscales y capital humano o a los que sus habitantes tienen acceso. Parte de esa riqueza se genera localmente y otra parte depende de factores externos a la localidad, ya sea geográficos, tecnológicos, institucionales o

políticos. Esta gama de recursos y oportunidades son los que permiten una ampliación de las capacidades humanas.

El crecimiento económico depende, en buena medida, de la productividad que alcancen los productores de la región y de sus posibilidades de competir en distintos mercados. En consecuencia, la competitividad compele a los productores a mejorar permanentemente la calidad de los bienes y servicios que ofrecen y reducir sus costos.

Sin embargo, si la competitividad se limitara a ser la capacidad para mejorar la posición de las empresas e incrementar las ganancias, sería un fin en sí misma y ayudaría muy poco al desarrollo humano. Desde la perspectiva del desarrollo humano, la competitividad es un atributo de los agentes en el mercado que constituye un rasgo y una meta intermedia para lle-

La localidad es el espacio del consumo y de la convivencia social, la región es el espacio de la producción y el empleo, y el país (nación) es el espacio de la integración.

Figura 1.1



<sup>1</sup> Las potencialidades son recursos o capitales, o ambos a la vez, no explotados, inadecuadamente explotados o insuficientemente explotados. Las potencialidades se activan partiendo de una combinación adecuada de estos recursos o capitales (INDH 2002).

gar al desarrollo humano. Esta competitividad incorpora al trabajador y sus familias en tanto personas y hace de ellas el objetivo principal del incremento en la productividad, de la expansión e inserción en los mercados, de los cambios tecnológicos y de los beneficios resultantes que permiten la ampliación de las libertades de la población.

## EL DESARROLLO HUMANO EN EL ESPACIO TERRITORIAL

En tanto los países se organizan estableciendo divisiones sub nacionales de manera normativa, muchas veces se confunde la demarcación geopolítica con los espacios determinados por la interacción social. Así, se observa una identificación inmediata de lo local con el distrito, el pueblo, la circunscripción del gobierno municipal o la comunidad campesina, que son demarcaciones geopolíticas, apriorísticas y normativas por definición.

Una localidad no se puede entender sin tomar en cuenta las relaciones sociales que establecen sus habitantes entre sí y con la gente de las otras localidades, y las reglas económicas y políticas que estas relaciones implican. Sin embargo, los determinantes del desarrollo humano de cada persona dependen, en medida variable, de factores y satisfactores producidos en distintos lugares, no necesariamente de la misma localidad.

En términos convencionales, los espacios tienen funciones distintas para el desarrollo humano: la localidad es el espacio del consumo y de la convivencia social, la región es el espacio de la producción y el empleo, y el país (nación) es el espacio de la integración.

## Lo local: espacio de la convivencia social

Desde la perspectiva del desarrollo humano, la localidad o “lo local”<sup>2</sup> es el espacio territorial en el cual las personas y familias viven cotidianamente utilizando sus conocimientos y habilidades y ejerciendo sus derechos. Es el territorio donde las personas se desarrollan en interacción con otras, en consecuencia, es un espacio de convivencia social. Se trata de un espacio dinámico construido socialmente, que cambia en función del desarrollo económico y social, donde las personas establecen relaciones de producción, de consumo, culturales o espirituales de manera permanente y colectiva.

Lo local y el desarrollo local son conceptos que adoptan diferentes significados. Su uso forma parte de la búsqueda de propuestas, esquemas y espacios para el desarrollo desde perspectivas más cercanas a las personas y a sus actividades económicas, sociales, políticas y culturales. Lo local tiene el encanto de ser un espacio que permite que el desarrollo sea organizado a una escala humana, tomando en cuenta las costumbres, identidad y cultura de sus habitantes. Es el escenario donde la gente siente el peso de lo público en íntima relación con lo privado.

Si bien la localidad es el espacio donde se inicia y mejor se despliegan, el ejercicio de las habilidades y los derechos de las personas, es insuficiente para tener al alcance todas las oportunidades que pueden asegurar el progreso y bienestar de sus habitantes. En este sentido, el desarrollo humano es resultado de la organización social en distintas dimensiones espaciales: la localidad, la región y el país. Lo local es parte de espacios más grandes, sin los

Lo local tiene el encanto de ser un espacio que permite que el desarrollo sea organizado a una escala humana, tomando en cuenta las costumbres, identidad y cultura de sus habitantes.

### Recuadro 1.2

#### Sociedad local

Un territorio con determinados límites es entonces “sociedad local” cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otra forma, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

Fuente: Arocena (1995)

<sup>2</sup> Es preferible usar la expresión “lo local” que el sustantivo “localidad” pues éste último se usa con frecuencia en demografía y aplicaciones censales para designar a la menor unidad de aglomeración humana como centro poblado, independientemente de sus dimensiones.

cuales el desarrollo humano es difícil y quizás incomprendible.

Desde una perspectiva normativa y operacional, lo local suele estar asociado con el distrito como unidad referencial. El municipio es un referente casi obligado, tanto por la necesidad de realizar demarcaciones político-administrativas para la recolección de información, como por ser el que organiza las reglas y los mecanismos mínimos para la convivencia social, tales como el acondicionamiento del territorio, la seguridad ciudadana, los servicios de ornato y de limpieza.

**La región es el espacio donde se genera la base material del desarrollo humano a través de la producción, la inversión y el empleo.**

### **La región: espacio de la producción y del empleo**

La región es un espacio intermedio entre la localidad y el país. Desde un punto de vista económico, una región es el espacio donde ocurre la articulación de mercados con un centro o eje urbano (una o varias ciudades espacialmente interconectadas) que organiza las actividades económicas e integra a las diversas localidades periféricas que la conforman. Desde un punto de vista sociológico, una región se define por la existencia de una sociedad regional organizada sobre sus bases geográficas, económicas y culturales.

La mayor parte de los satisfactores para el desarrollo humano, entre los que se encuentra el conjunto de bienes y servicios necesarios para que las personas vivan y afianzen su progreso, solo se puede producir —cuando menos— en el ámbito de una región, puesto que implican escalas productivas, acceso a insumos y a bienes de capital y, sobre todo, una demanda aparente, que exigen territorios más grandes que la localidad. El resto de satisfactores se produce en otras regiones e inclusive en otros países y se obtienen a través del intercambio facilitado por la oferta competitiva de la región.

Para producir se requiere trabajo, capital y tecnología. Esta combinación de factores genera empleo, principal fuente de ingresos de las personas. A su vez, el pago de sueldos, salarios, ganancias y rentas genera una demanda para la producción, lo que completa el circuito económico regional. Las escalas económicas llevan a la división del trabajo regional entre las localidades, que producirán algunos bienes y servicios para satisfacer la demanda de otras localidades.

Así, la región es el espacio donde se genera la base material del desarrollo humano a través de la producción, la inversión y el empleo. Los mercados resultantes de estos procesos articulan de diferente forma a las personas. Los mercados de bienes y de capitales son más impersonales que los mercados de trabajo y de servicios. Con los recursos e ingresos generados a partir de la economía regional, las personas pueden convivir en sus localidades.

Las regiones políticas o estatales son territorios con límites geográficos determinados, establecidos por voluntad política o por acontecimientos históricos. Los departamentos hoy en el Perú están en proceso de fusionarse y convertirse en regiones. El problema es que los territorios de las regiones políticas no corresponden necesariamente a las regiones económicas, así como los distritos no corresponden a las localidades. Esta falta de correspondencia dificulta las posibilidades de poner en acción estrategias que permitan el mejor aprovechamiento de sus potencialidades, que acompañen la acción del Estado con la del sector privado, y que por tanto el desarrollo humano en las regiones se haga más dinámico.

### **La nación: espacio de integración**

Desde el punto de vista espacial, la nación está constituida por un conjunto de regiones integradas económica, social y políticamente. La integración económica se expresa por la articulación física y de los diferentes mercados. La social es el reflejo de su base económica, histórica y cultural. Y el integrador político de las regiones y localidades es el Estado, con su Constitución y sus leyes, sus órganos de gobierno y sus políticas públicas.

Este proceso creciente de integración fortalece el sentido de pertenencia a un colectivo nacional que está por encima de los colectivos regionales o locales. En consecuencia, se establece una identidad nacional como denominador común de cada Estado-nación.

El Estado moderno y democrático crea un cuerpo normativo para garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas a través de la vigencia de los derechos humanos en el territorio nacional. Éstas se expresan en políticas públicas y mecanismos redistributivos, un sistema de justicia accesible a todos, políticas macroeconómicas y de desarrollo económico nacionales, políticas de relacionamiento in-

ternacional favorables a los intereses del país, la prestación universal de servicios sociales básicos, entre otros. Estas reglas, mecanismos, políticas y acciones son las que dinamizan la vida en todas las regiones y localidades. Por ello se dice que el territorio nacional es el espacio de la integración que afianza la identidad nacional.

Debe tomarse en cuenta que en el espacio nacional se procesan en simultáneo distintas dinámicas. La gente vive y trabaja en su localidad, su economía depende de su región y el marco político, jurídico y cultural se lo da la nación. Sin embargo, a menudo las personas no tienen clara conciencia de estas dinámicas que de una u otra forma condicionan su futuro, dado que dependen de decisiones, reglas o actividades que se fijan o ejecutan en espacios mayores a su localidad.

### Los determinantes del desarrollo humano local

En la escala local el desarrollo humano depende del desarrollo de las personas y del desarrollo productivo asociado al territorio. Pero como ya se ha visto, ambos —personas y espacios territoriales— dependen a su vez de las dinámicas generadas en los diferentes espacios contenidos en lo nacional e inclusive en el ámbito internacional.

#### *Desarrollo de las personas*

El desarrollo humano, en el sentido usado por Amartya Sen<sup>3</sup> de expansión de capacidades y ampliación de oportunidades, depende de los distintos tipos de capital y de la presencia de servicios e instituciones capaces de atender adecuadamente el conjunto de necesidades que presenta la población. Estos satisfactores de necesidades específicas más inmediatas deben ser suministrados por la localidad como resultado de los recursos y capitales existentes en su territorio y como efecto de la articulación con otras localidades y regiones. Así se tiene:

DH (capacidades y oportunidades) = F (centros de trabajo con empleo decente, calidad del gobierno, leyes eficientes e igualdad

ante la ley, organizaciones políticas, sociales y culturales, seguridad social).

DH (satisfactores) = H (infraestructura básica, acceso a bienes y servicios, vías de comunicación, salud y educación accesibles).

#### *Desarrollo productivo del territorio*

El desarrollo humano en la escala local contempla la posibilidad de que los capitales se articulen, se transformen eficientemente y generen nueva riqueza de manera creciente. Esto implica el uso constante de las potencialidades y de la eficiencia productiva en el ámbito inmediato. De esta manera se asegurará el crecimiento económico necesario para brindar los satisfactores que demanda el desarrollo humano.

Si se junta ambos procesos, se puede formular el desarrollo humano local (DHL) como:

DHL = L (niveles de desarrollo humano alcanzado por los habitantes, capacidades para la convivencia humana, uso de las potencialidades, productividad local).

### LA COMPETITIVIDAD PARA EL DESARROLLO HUMANO

La competitividad, en sentido lato, es la capacidad para competir. La interpretación más generalizada está relacionada con la habilidad y calificación de las empresas para mantenerse en el mercado en competencia con otras. En una versión más amplia, se refiere a la fortaleza de un agente —persona, empresa, comunidad u organización— para crear y mantener ciertas ventajas con relación a los otros de su misma calidad.

Actualmente, la idea y la práctica de la competitividad forman parte del instrumental que utilizan los promotores del desarrollo —a escala local, regional o nacional— en un mundo global. En muchos casos, el concepto de competitividad es considerado como sinónimo de propuesta normativa para el desarrollo. Para ello se toma en cuenta el conjunto de factores que promoverían la competitividad (demanda, proveedores, industrias relacionadas y estra-

Para lograr la competitividad es necesario promover la productividad de los agentes y mejorar el contexto global donde éstos actúan.

<sup>3</sup> Se trata de un sentido amplio, que abarca el conjunto de las posibilidades personales, desde la del ejercicio de los derechos, hasta el despliegue de las habilidades adquiridas y la acumulación de bienes reales y culturales. Estas capacidades integradas, cuando son suficientes, determinan la libertad, considerada como un bien final y superior.

## CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

### Definiciones de competitividad

“La competitividad internacional de una nación está basada en un mejor desempeño de la productividad y en la habilidad de la economía para modificar su producto hacia actividades de mayor productividad lo cual genera altos niveles de salarios”.

Cohen, S., D. Teece, L. Tyson and U. Zysman (1984). University of California at Berkeley

“La competitividad es el grado en que una nación, bajo condiciones de mercado libre y justo, puede producir bienes y servicios que satisfacen la prueba de los mercados internacionales, en tanto que simultáneamente mantiene y expande el ingreso real de sus ciudadanos”.

Report of the President's (1985). Commission on Industrial Competitiveness. U.S.A

“La competitividad nacional se refiere a la habilidad de un Estado-nación para producir y distribuir bienes y servicios en la economía internacional compitiendo con los bienes y servicios producidos en otros países y hacer esto de tal manera que obtenga incrementos en los niveles de vida”.

Bruce R. Scott & George C. Lodge (1985). U.S. Competitiveness in the World Economy. Boston, Harvard Business School Press.

“Competitividad internacional es la habilidad de un país para realizar los objetivos centrales de la política económica, especialmente crecimiento en ingresos y empleo, sin enfrentar dificultades en la balanza de pagos”.

Jan Fagergerg (1988). International Competitiveness. The Economic Journal

“Competitividad es la capacidad de un país para exponerse al mercado externo y mantener o elevar el nivel de vida de su población”.

Fernando Fajnzylber (1988). Competitividad Internacional: Evolución y lecciones. Revista de la CEPAL

“Es la capacidad para sostener e incrementar la participación de los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población.

El único camino sólido para lograr esto se basa en el aumento de la productividad... Para alcanzar el éxito competitivo las empresas de una nación han de poseer una ventaja competitiva, ya sea como costos más bajos o productos diferenciados de modo tal que se puedan obtener precios superiores”.

Michel Porter – Harvard University (1990). The Competitive Advantage of Nations

“La competitividad es el grado en el cual un país bajo condiciones de mercado libre y justo puede producir bienes y servicios que pasen la prueba de los mercados internacionales, mientras mantiene y expande simultáneamente el ingreso doméstico real”.

Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (1992). OECD

“Una nación competitiva es aquella que logra tener éxito en el comercio internacional gracias a una alta tecnología y productividad generando con ello niveles elevados de ingresos y salarios”.

David Dollar and Edward N. Wolff – MIT (1993). Competitiveness, Convergence and International Specialization

“El único concepto significativo de la competitividad parece ser la productividad con la que se aprovechan los recursos de una nación: el capital y el trabajo”.

Paul Krugman (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsesión. Foreign Affairs - April

“La competitividad es el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa de una sociedad... la competitividad de la economía descansa en medidas dirigidas a un objetivo, articuladas en cuatro niveles del sistema (macro, meta, micro y meso) y se basa en un concepto pluridimensional de conducción”.

Klaus Esser, Wolfgang Hillebrand, Dira Messner y Jari Meyer Stamer (1995). Systematic Competitiveness German Development Institute, Berlin.

“La competitividad es la habilidad de compañías, industrias (sectores), regiones, naciones o regiones supranacionales para generar, mientras se encuentran expuestas a la competencia internacional, altos niveles de ingresos (relativos) y de empleo con una base sostenible”.

Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (1996). OECD – Hatachronoglou, T.

“La competitividad es la capacidad del contexto nacional para sustentar la creación de valor agregado y por extensión, la competitividad de sus compañías”.

International Institute of Management Development, IMD (1997). World Competitiveness Year book

“La competitividad es la habilidad que posee una nación en la economía mundial para poder lograr un crecimiento económico sostenido de mediano a largo plazo”.

World Economic Forum – WEF (1998). The Global Competitiveness Report

“La competitividad es la habilidad de las regiones para poder generar, mientras están siendo expuestas a la competencia internacional, altos niveles de ingreso y de empleo. La competitividad para una región es importante ya que garantiza la calidad y la cantidad de puestos de trabajo”.

The Sixth Periodic Report on the Regions (1999). United Kingdom

“Una economía es competitiva si su población puede gozar de un alto y creciente nivel de vida y alto empleo sobre una base sustentable. De modo tal que el nivel de la actividad económica no debería causar un desbalance externo de la economía ni comprometer el bienestar de las futuras generaciones”.

European Competitiveness Report (2000)

“La competitividad de las naciones es un campo del conocimiento económico, el cual analiza los hechos y las políticas que determinan la capacidad de una nación para crear y mantener un contexto que apoye la mayor creación de valor para sus empresas y la mayor prosperidad para su gente”.

International Institute of Management Development – IMD. World Competitiveness Yearbook (2003)

“La competitividad es la calidad del contexto económico e institucional que permite el desarrollo sostenido de las actividades productivas privadas y el incremento de la productividad”.

Inter-American Development Bank (2003). Competitiveness – Strategic Document

**Alejandro Indacochea Cáceda**  
Director del Centro de Competitividad CENTRUM  
Pontificia Universidad Católica del Perú

teguas rivales) según la corriente de Porter (1991) o lo planteado por la corriente sistémica (Esser 1996) (interacción entre los productores, el sector financiero, la innovación, el gobierno, las instituciones y la sociedad civil). De esta forma se concluye que para lograr la competitividad es necesario promover la productividad de los agentes y mejorar el contexto global donde éstos actúan.

A partir de estas concepciones fundamentales, desde el plano económico la competitividad se refiere a un conjunto de habilidades humanas y dotación material, que permite a las empresas individuales o cadenas productivas participar ventajosamente en los mercados. El trabajo, la creatividad y la empresariedad, en

un contexto social y económico apropiado, brindan los elementos necesarios para competir. A partir de esta visión economicista, se han fomentando políticas dirigidas a competir casi exclusivamente en los diferentes mercados externos, dejando en un plano extremadamente marginal a los esfuerzos que permiten a las unidades productivas de las diferentes zonas del país ser competitivas en los mercados internos. Este modo de ver a la competitividad es parcial y carece de realismo porque oculta el hecho que no todas las unidades productivas pueden ingresar a los mercados externos y que, además, los consumidores nacionales deben también favorecerse de una producción local mejorada en calidad, precios y oportunidades.



## Estrategia, estructura y rivalidad de las empresas

La sabiduría convencional argumenta que la competencia interna es despilfarradora: origina una redundancia de esfuerzos e impide a las empresas lograr economías de escala. La “solución correcta” es adoptar uno o dos campeones nacionales, empresas con la dimensión y la fuerza suficientes para hacer frente a los competidores extranjeros y garantizar los recursos necesarios, con la bendición del Estado. En realidad, sin embargo, la mayoría de los campeones nacionales no son competitivos aunque estén fuertemente subvencionados y protegidos por el poder público. En muchos de los sectores destacados en los que solo existe un rival nacional, como la industria aeroespacial y las telecomunicaciones, el Estado ha desempeñado un gran papel en distorsionar la competencia.

(...) La rivalidad interna, como cualquier rivalidad, obliga a las empresas a innovar y mejorar. Los rivales nacionales se empujan recíprocamente para reducir los costos, mejorar la calidad y el servicio y crear nuevos productos y procesos. Pero a diferencia de la rivalidad con competidores extranjeros, que suele ser analítica y distante, la rivalidad nacional con frecuencia va más allá de la pura competencia económica o comercial y adquiere tintes fuertemente personales. La rivalidad interna origina enemistades activas: las empresas se disputan no solo la cuota de mercado, sino también las personas, la excelencia técnica y, lo que quizás es más importante, el “derecho a alardear”. El éxito de un rival nacional demuestra a los otros que es posible avanzar y a menudo atrae al sector nuevos rivales. A menudo, las empresas atribuyen el éxito de los rivales extranjeros a ventajas “injustas”. Con los rivales nacionales, no hay excusas.

Otro aporte positivo de la rivalidad interna es la presión que crea para la mejora constante de las fuentes de ventajas competitivas. La presencia de competidores internos anula automáticamente las ventajas debidas al simple hecho de estar en una nación determinada —costo de los factores, acceso al mercado interno o preferencia en él, costes para los exportadores extranjeros. Las empresas se ven obligadas a avanzar más allá de esas ventajas y, en consecuencia, a lograr ventajas más sostenibles. Además, los rivales internos que compiten preservarán recíprocamente su honradez en la obtención de apoyo oficial. Es menos probable que las empresas queden atrapadas en el sopor de los contratos oficiales o en el progresivo proteccionismo industrial. Por el contrario, cada sector buscará y aprovechará formas más constructivas de apoyo oficial, como la ayuda para entrar en mercados extranjeros y la inversión en instituciones educativas especializadas o en otros factores especializados.

Irónicamente, es también la vigorosa competencia interna la que en definitiva presiona a las empresas nacionales a abordar los mercados mundiales y las endurece para tener éxito en ellos. Especialmente cuando hay economías de escala, los competidores nacionales se obligan unos a otros a mirar hacia fuera, hacia los mercados extranjeros, para conseguir una mayor eficacia y una más alta rentabilidad. Y habiendo pasado con éxito la prueba de la feroz competencia interna, las empresas más fuertes están bien equipadas para triunfar en el extranjero.

Fuente: Porter (1997)

Cuanto mayor sea el nivel de aglomeración de capitales, de dotación de servicios y de avance social y cultural en una localidad, mayores serán las posibilidades de generar condiciones para la competitividad humana.

La competitividad para el desarrollo humano, que en adelante se denominará “*competitividad humana*”, es una manera de explicitar la existencia de un objetivo superior al que debe dirigirse, en última instancia, la competitividad económica. En tal sentido la competitividad económica, que propugna lograr resultados económicos favorables para las empresas, no es solo un atributo útil para los efectos del desarrollo humano sino que éste se constituye también en un instrumento para elevarla.

Por otro lado la humanización de la competencia se afianza en la interacción con otros

factores, como la cultura de la confianza, el ejercicio de valores y responsabilidades, las expectativas y aspiraciones de bienestar, el respeto recíproco con las instituciones y la protección del medio ambiente.

Así, la competitividad humana en el ámbito local-regional permite activar las potencialidades, mejorar la productividad individual y social, generar mayor valor agregado, aumentar el empleo decente y aprovechar colectivamente los beneficios generados como consecuencia de la rentabilidad de la producción. La competitividad humana es una aspiración que involucra y compromete a todos.

## El círculo virtuoso de la competitividad y el desarrollo

La competitividad es un factor que favorece la integración de los mercados y al mismo tiempo es un componente de la cultura de la globalización. En este sentido, promover la competitividad en las regiones consiste en identificar los medios que permitan explotar mejor las potencialidades locales en función de incentivos y contextos favorables, así como de la búsqueda de una demanda real para que la oferta se haga progresivamente competitiva.

Hablar de potencialidades y competitividad es hablar de dos caras de la misma medalla. El enfoque de las potencialidades promueve la mejora de la oferta y de la productividad, mientras que el enfoque de competitividad pone el énfasis en la identificación de los nichos del mercado (demanda) regional, nacional o internacional, dependiendo de los bienes y servicios que la mejor utilización de las potencialidades puede generar.

Las estrategias para alcanzar altos grados de competitividad y productividad se pueden aplicar tanto en grandes empresas o cadenas productivas que son intensivas en el uso de capital y de tecnologías modernas, como en medianas y pequeñas empresas (PYMES) que operan en escalas reducidas y usan mano de obra intensiva. En ambos casos las estrategias empresariales deberán buscar que sus productos sean de calidad uniforme.

El incremento de la productividad puede lograrse, entonces, con diferentes dotaciones de potencialidades y con la realización de tres cualidades en la gestión empresarial: capacidad de los trabajadores para involucrarse con eficacia en los procesos productivos, tecnologías eficientes para el medio y creatividad y asociatividad empresarial. Si estas cualidades son acompañadas por una visión de los negocios alimentada por objetivos propios del desarrollo humano hacia el largo plazo, y por la actuación promotora del Estado en el plano económico, se incrementarán las posibilidades de consolidar resultados rentables y satisfactorios en términos de competitividad humana.

No se puede dejar de reconocer que además de los tamaños de los diferentes mercados hacia los cuales las empresas concurren, tiene determinante peso en los resultados económicos las características propias de las economías regionales y locales, en términos de localización, articulación y modo de producción. En este sentido, las diferencias de los

niveles de productividad son determinadas directamente por las distancias de las unidades de producción con respecto a los mercados, por la acumulación del capital en determinadas zonas y sectores, así como por la biodiversidad de los múltiples pisos ecológicos. Por lo tanto, la geografía, la organización económica del territorio y la configuración social de las comunidades locales o regionales, así como la dinámica poblacional y la estructura del Estado, son los protagonistas claves en los procesos aludidos.

Una localidad aportará más a la competitividad de su región en la medida que mejor sean aprovechadas sus potencialidades, exista mejor infraestructura vial y productiva, cuente con una diversidad empresarial y capital humano, y sean mayores las externalidades tecnológicas. Esta constelación de procesos brindará mayor empleo, ingresos y bienestar a la población local. Por otro lado esta dinámica está íntimamente relacionada con el grado de integración con otras localidades de la región y con el nivel de intercambio de bienes, servicios y factores. En otros términos, cuanto mayor sea el nivel de aglomeración de capitales, de dotación de servicios y de avance social y cultural en una localidad, mayores serán las posibilidades de generar condiciones para la competitividad humana.

Hay dos formas de abordar la competitividad en la escala local: por diversificación o especialización productiva. La *competitividad por diversificación* se asocia con situaciones de variedad productiva debido a factores naturales o creados. Para que los productos o servicios puedan ser competitivos deben alcanzar escalas y calidades mínimas; además, deben generar “economías internas” provenientes de los beneficios de producir varias cosas a la vez, como los cultivos asociados, las cadenas productivas y de productos (clusters), los multiservicios, etc. En todos estos procesos la diversificación debe ser fuente de mayor productividad. En contraposición, la *competitividad por especialización* se asocia con grandes escalas de producción de uno o pocos bienes o servicios. Las bases para elevar la productividad son las economías de escala, los rendimientos crecientes y las externalidades propiciadas por la especialización, como la existencia de mano de obra más calificada, sistemas de información sobre cambios técnicos y nuevas tecnologías e infraestructura comercial.

Las posibilidades del desarrollo local dependen de la opción o combinación posible

**La competitividad humana en el ámbito local-regional permite activar las potencialidades, mejorar la productividad individual y social, generar mayor valor agregado, aumentar el empleo decente y aprovechar colectivamente los beneficios generados como consecuencia de la rentabilidad de la producción.**

No existe un modelo de desarrollo local válido para todas las localidades debido a las diferencias productivas y de dotación de recursos, factores y potencialidades. Por ello, cada localidad debe generar modelos adecuados a su realidad.

entre diversificación y especialización en función del mejor aprovechamiento de sus potencialidades. Sin embargo, cualquier alternativa requerirá de la concertación entre las diferentes fuerzas públicas y privadas en el ámbito local y regional. Y se sobreentiende la presencia de un Estado dispuesto a cooperar y a promover un conjunto de relaciones no solo para mejorar las condiciones para la producción, sino también para promover mejores elementos para la convivencia humana. Los principios sobre los que se basan dichas relaciones son: equidad, subsidiariedad, reciprocidad, transparencia y rendición de cuentas (*accountability*). Esto requiere diseños institucionales creativos que permitan aproximar el desarrollo local al desarrollo global (Conti 2001).

El círculo virtuoso del desarrollo humano en el espacio se cierra cuando se da la siguiente secuencia: desarrollo humano → mayor competitividad → mayor desarrollo local → más desarrollo humano. La meta es el desarrollo humano. Con personas bien nutridas, educadas, con acceso a los servicios básicos y no básicos, es posible esperar sensatamente mayores dosis de creatividad, empresarialidad y asociatividad, tanto en las empresas privadas como en los organismos del Estado. En pocas palabras, una localidad con un mayor nivel de productividad tiene bases para una mayor competitividad y un mayor desarrollo humano.

No existe un modelo de desarrollo local válido para todas las localidades debido a las diferencias productivas y de dotación de recursos, factores y potencialidades. Por ello, cada localidad debe generar modelos adecuados a su realidad.

### La medición de la competitividad

La competitividad humana regional está determinada por dos tipos de factores relacionados entre sí: los directos, asociados con el nivel de productividad individual, las innovaciones y las capacidades de mercadeo; y los indirectos, relacionados con factores sectoriales y espaciales de los cuales los productores dependen.

A su vez, el precio de los productos o servicios frente a los competidores —fundamental en la competencia— se explica por factores que actúan en todos los niveles económicos (micro, meso y macro). Los factores microeconómicos están relacionados con la productividad del trabajo como principal fuente de competitividad. Los factores mesoeconómicos son los que

atañen al espacio local-regional: calidad de la infraestructura básica, grado de desarrollo de los mercados, acceso a financiamiento, oferta tecnológica, calidad y liderazgo de los gobiernos locales y regionales, externalidades espaciales y medio ambiente empresarial. Finalmente, los factores macroeconómicos tienen que ver con la estabilidad del contexto institucional y los precios relativos, los cuales deben promover y no inhibir la competitividad dentro y fuera del país.

Esta complejidad del concepto lleva a una gran amplitud en las definiciones y la medición. En este Informe se mencionará tres por ser las más útiles para la construcción del índice de competitividad humana que más adelante se describe. La primera es un índice macroeconómico utilizado para medir la capacidad de crecimiento de una economía nacional o regional en el mediano y largo plazo, que se basa en tres indicadores: contexto macroeconómico, tecnología y calidad de las instituciones públicas. Este índice fue propuesto por Jeffrey D. Sachs, Andrew Warner y John McArthur. Los componentes del índice macroeconómico están a su vez integrados por otras variables: innovación y tecnologías de información y comunicación para los países o regiones innovadoras y transferencia tecnológica; estabilidad macroeconómica, riesgo país o calificación crediticia regional; gasto del gobierno en sus distintos niveles, en cada región; contexto jurídico, índice de corrupción.

La segunda propuesta de medición extendida es un índice de naturaleza microeconómica que evalúa la eficacia con la que la economía utiliza su stock de recursos y se debe a Porter y el Harvard Business School. Utiliza dos grupos de variables: operaciones y estrategias de las empresas, y calidad del ambiente nacional de negocios. Los componentes del índice microeconómico tienen varios indicadores: características de los procesos productivos; tipo de ventaja competitiva; capacitación de la fuerza laboral; capacidad innovadora de las empresas; política de marcas; infraestructura física (carreteras, puertos, ferrocarriles, telecomunicaciones); calidad del sistema judicial; eficiencia burocrática de los niveles de gobierno; derechos de propiedad; calidad de las universidades en ciencias y tecnología, de las escuelas de negocios y de los institutos tecnológicos; patentes registradas en cada región; disponibilidad de ingenieros y científicos; relaciones de cooperación entre el sector privado y los centros de investigación. También ac-

ceso a crédito, sofisticación de los compradores, sistema de regulación de monopolios naturales y del medio ambiente, calidad de los proveedores locales, existencia de conglomerados (*clusters*), disponibilidad de maquinaria, accesorios y servicios especializados. Asimismo, ambiente laboral, niveles de sueldos y salarios, barreras arancelarias.

La tercera propuesta ha sido elaborada por la Escuela de Negocios de Suiza (IMD) para publicar anualmente un ranking de competitividad, que considera los siguientes factores: desempeño económico (crecimiento, riqueza, comercio internacional, inversión internacional, empleo, precios); eficiencia del gobierno (finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, legislación comercial, apertura, regulaciones para la competencia, el trabajo y el mercado de capitales, educación); eficiencia del sector privado (productividad gerencial, costos laborales, disponibilidad de trabajadores calificados, eficiencia del sistema bancario, prácticas gerenciales e impacto de la globalización); infraestructura básica; ciencia y tecnología; salud y medio ambiente y sistema de valores<sup>4</sup>.

Tomando en cuenta estas diferentes maneras de medir la competitividad, se puede formular un índice que comprenda los factores más requeridos para lograr la competitividad local/regional para el desarrollo humano. Se propone el índice de competitividad humana (INCOH) siguiente:

INCOH = [KN (tierras y otros recursos), KH (calidad del trabajo, calidad de la fuerza la-

boral), KF (infraestructura productiva y básica), KS (organización y acción social), empleo decente, empresariedad, productividad del entorno, externalidades]

### El empleo decente como eje en la definición de la competitividad humana

La formulación de competitividad que se propone parte del reconocimiento de que un mayor nivel de productividad y de empleo decente depende del esfuerzo individual de los productores y de su grado de integración con otros productores de la localidad y de la región, teniendo como telón de fondo políticas sectoriales y sociales coherentes con este proceso. Esta combinación trae resultados benéficos en el empleo y la productividad: por un lado, un mayor nivel de empleo decente incrementa la demanda efectiva de la localidad y/o de la región, lo cual puede constituir un incentivo para la ampliación de la producción y establecer un círculo virtuoso entre incrementos en la oferta (con mayor nivel de productividad) y demanda (con mayores ingresos). Por otro lado, una mayor productividad abarata el nivel de vida local y regional, lo que permite una mayor articulación económica entre productores y consumidores, lo que a su vez acentúa el efecto multiplicador del empleo. Esta es la base para atraer nuevas inversiones.

La propuesta de generar empleo y a la vez elevar la productividad, frecuentemente es vista como un objetivo contradictorio. La idea que

La formulación de competitividad que se propone parte del reconocimiento de que un mayor nivel de productividad y de empleo decente depende del esfuerzo individual de los productores y de su grado de integración con otros productores de la localidad y de la región, teniendo como telón de fondo políticas sectoriales y sociales coherentes con este proceso.

#### Recuadro 1.4

### Trabajo decente

El trabajo decente resume las aspiraciones de los individuos en lo que concierne a sus vidas laborales, e implica oportunidades de obtener un trabajo productivo con una remuneración justa, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad para que los individuos manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de aquellas decisiones que afectan a sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y de trato para mujeres y hombres.

El trabajo decente debería constituir la esencia de las estrategias globales, nacionales y locales para lograr el progreso económico y social. Es indispensable para los esfuerzos destinados a reducir la pobreza, y como medio para alcanzar un desarrollo equitativo, global y sostenible. Mediante sus actividades en el ámbito del empleo, la protección social, las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo y del diálogo social.

Fuente: Página web de la OIT <[www.ilo.org/public/spanish/decent.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/decent.htm)>

<sup>4</sup> La lista exhaustiva de criterios de medición al interior de cada una de estas categorías puede ser consultada en el sitio web del IMD <[www.imd.ch](http://www.imd.ch)>.

**El abaratamiento de la producción debe provenir del empleo adecuado de recursos y la mejora permanente de los procesos debido a la progresiva calificación y especialización de los trabajadores.**

subyace a esta apreciación es que para lograr un mayor nivel de productividad se requiere de mayores dotaciones de capital por unidad de trabajo, con lo cual se opta por tecnologías intensivas en capital que generan poco empleo directo. Sin embargo, se ha demostrado (García 2004) que generalmente las mayores ganancias de competitividad provienen del incremento de la productividad del trabajo resultado de una mejor educación, mayor destreza y capacitación permanente de los trabajadores. En otras palabras, a igual dotación de capital físico o natural, la productividad depende de la calidad de los trabajadores.

Elevar la productividad del trabajo no necesariamente significa incremento del empleo. Esto es cierto a nivel micro. Pero si fuera la tendencia prevaleciente en una región se puede lícitamente esperar que se dinamice el proceso productivo y con ello surgan nuevas plantas, se amplíen las existentes y se aumente el empleo decente. De esta forma la generación de empleo al compás de una mayor competitividad se alcanza básicamente a partir de las “economías de integración”, de la existencia o promoción de cadenas que se fundan en los efectos multiplicadores regionales de empleo, que son mayores cuanto más articulados estén los sectores productivos y las localidades.

La vinculación entre la competitividad, el empleo y la productividad del trabajo debe ser un objetivo esencial de las políticas públicas.

Supone una adecuada selección de ventajas comparativas y potencialidades, así como de técnicas productivas. Pero también relaciones laborales equitativas, metas claras en políticas salariales positivas y generación de redes de protección social.

La contradicción entre productividad y empleo decente, a niveles agregados, es el resultado de una formulación simple, por la cual las tecnologías más sofisticadas eliminan o abaratan el empleo porque hay abundante disponibilidad de mano de obra o simplemente porque el capital es más barato que el trabajo y, por tanto, su utilización intensiva permite producir a menores costos y ganar mercados. Al aceptar estas premisas, se está aceptando implícitamente la dinámica de la concentración y el privilegio, cuyo horizonte sería la detención de la riqueza en muy pocas manos coexistiendo con una extendida pobreza, excluida de los procesos productivos y en la antesala del conflicto social.

La alternativa es crear riqueza con niveles crecientes de productividad pero tener los mecanismos económicos y sociales que establezcan una sociedad cada vez más justa y libre, de manera que el trabajo creativo en condiciones adecuadas se multiplique y se remunere mejor. El abaratamiento de la producción debe provenir del empleo adecuado de recursos y la mejora permanente de los procesos debido a la progresiva calificación y especialización de

## CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

### El desafío de la competitividad regional

El nuevo orden económico mundial, la apertura de los mercados y la globalización de los medios de comunicación han hecho más evidente que no son solo los países los que compiten, sino las regiones e incluso las ciudades. La competitividad regional es la nueva tarea del futuro y los ganadores serán aquellos que comprendan el cambio y logren adecuarse oportunamente a la economía del siglo XXI. He allí la trascendencia de identificar los sectores competitivos en cada región, como base para el desarrollo. Una vez identificados, se pone atención al efecto multiplicador que éstos puedan generar sobre el resto de las actividades económicas.

Definidos los sectores con mayores posibilidades de desarrollo, que usualmente están basados en recursos naturales, se plantean las acciones estratégicas para desarrollar verdaderas ventajas competitivas en la región. El simple hecho de tratar de definir una “visión de futuro” para la región lleva a pensar en el largo plazo y a tener en claro la dirección en la cual hay que juntar los esfuerzos regionales. Esto es lo que constituye un proyecto de competitividad regional y su realización requiere del esfuerzo conjunto y la coordinación de todos los sectores involucrados en el desarrollo de la región, tanto del sector público como del privado y académico mediante sus líderes regionales e instituciones.

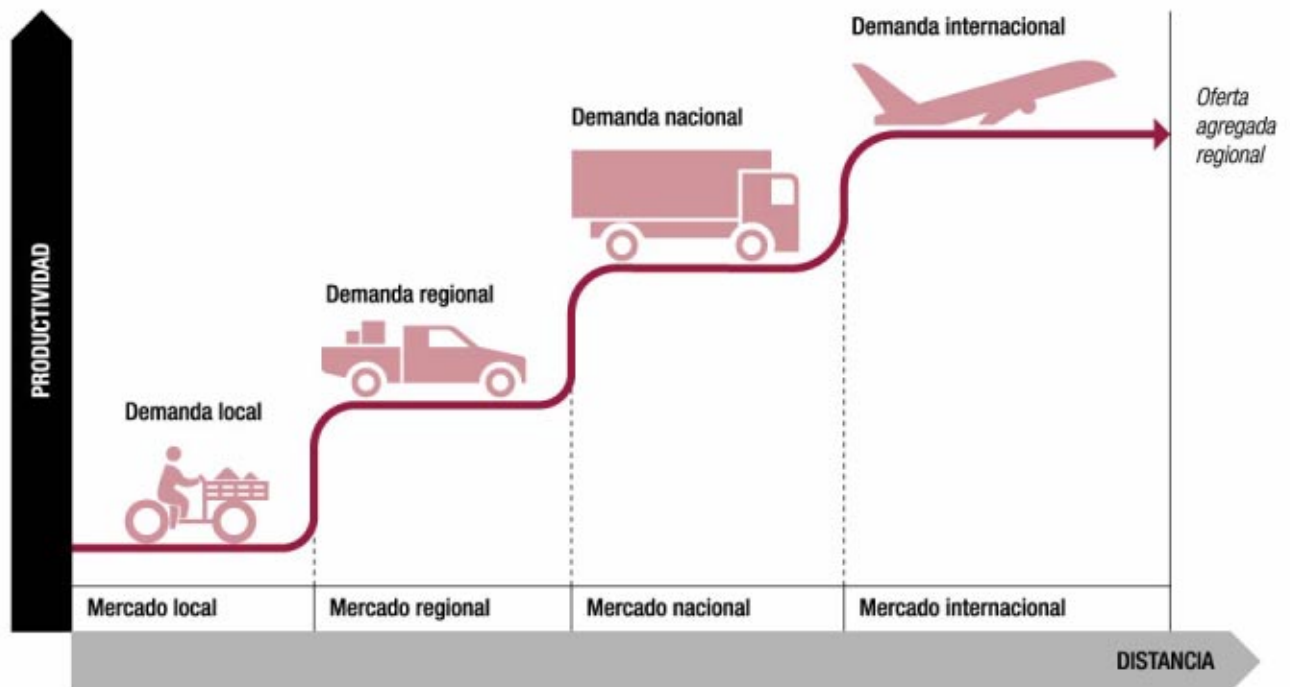
**Alejandro Indacochea Cáceda**

Director del Centro de Competitividad CENTRUM  
Pontificia Universidad Católica del Perú

Figura 1.2

## Competitividad en cadena

Cada mercado determina su propio nivel de competencia y ayuda a preparar a las personas y empresas para el siguiente.



Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

los trabajadores. De tal forma, la disminución de costos no se produciría a partir de la reducción de la participación de los trabajadores en el proceso productivo o de su desprotección, sino a la competencia sana por lograr una productividad del trabajo cada vez más elevada, cuyos frutos den lugar a sociedades más seguras, en el sentido de una protección adecuada frente a los riesgos sociales.

### LA COMPETITIVIDAD EN CADENA O "TODOS COMPETITIVOS"

La competitividad con frecuencia se asocia a la exportación, en tanto los mercados internacionales son cada vez más exigentes. Las empresas capaces de exportar demandan al Estado las mejores condiciones para asegurar su competencia. De esta forma, sin quererlo o queriéndolo, se deja de lado a un gran número de empresas

que no se encuentran en esas mismas condiciones. Desde la perspectiva del desarrollo humano, como ya se ha explicado, la competitividad es un medio para establecer procesos de generación de riqueza que dinamicen el mercado interno e involucren al conjunto de la población.

La competitividad en cadena, entonces, significa una división del trabajo que aprovecha, en escalas crecientes, los diferentes factores y las potencialidades de cada región o localidad. La competitividad en cadena crea impactos dinamizadores que permiten imaginar la incorporación creciente de unidades productivas de diferente escala y ubicación en los variados mercados nacionales e internacionales, en función de su nivel de competencia.

Aquellos sectores que tienen un alto nivel de productividad, amplio valor agregado, generan empleo decente y cuyos costos de transporte no bloquean su competitividad, son los que tienen mayores oportunidades de exportar.

La estrategia de la competitividad en cadena debe incluir procesos de cooperación y coordinación entre productores para alcanzar las escalas necesarias, así como sistemas de información y de transferencia tecnológica para mejorar sus estándares de calidad.

tar fuera del país. En cambio los que tienen niveles de productividad relativamente menores y cuyos costos de transporte son comparativamente elevados, estarán más claramente ligados a los mercados locales y regionales de sus entornos. Sin embargo, esta situación no es necesariamente rígida. La constelación de empresas y cadenas productivas con niveles elevados de productividad pueden calzar perfectamente con los requerimientos de mercados locales y regionales que tienen sus propias sustentaciones. Una de ellas: la necesidad de satisfacer las demandas de las poblaciones en las diferentes zonas del país en el marco de una estrategia orientada a la seguridad alimentaria nacional.

Esta propuesta pretende la edificación de un sistema productivo equilibrado en el cual convivan niveles de competitividad permisibles para distintos tipos de demanda. La articulación inteligente de estas variadas opciones induce a la generación de un sistema de "competitividad regional en cadena".

La figura 1.2 esquematiza estos planteamientos. El sistema implica una división del trabajo que organiza los factores y las potencialidades para competir según las distancias y los costos de transporte. Es obvio que los productores de bienes y servicios con mayor nivel de productividad pueden vender tanto en el mercado internacional, nacional y regional, pero tendrán preferencia por vender a escala internacional pues no tendrán limitaciones de demanda y, eventualmente, podrán vender a mejores precios. Si la demanda internacional crece, estos productores dejarán de vender en el país y en la región para destinar toda la oferta al mercado internacional.

Esto dejará insatisfecha la demanda nacional y/o regional, si es que su capacidad instalada es limitada. En consecuencia, se abrirá la posibilidad de que productores con menor nivel de productividad puedan entrar a cubrir la demanda insatisfecha, siempre que sean competitivos, junto con productores de otras regiones o de otros países. A los primeros los protegerán las distancias. A los segundos, las distancias y los aranceles. Se presenta así la ocasión para utilizar o ampliar los factores productivos, acentuar el uso de las potencialidades por parte de estos productores e innovar a fin de llenar el vacío dejado por los exportadores. Si esto sucede, también las empresas menos productivas, como las manejadas por campesinos que solo vendían en los mercados locales, tendrán incentivos para incursionar en el merca-

do regional, porque a su vez los productores que antes solo vendían en la región y ahora venden en otras, disminuirán su oferta para la región. En consecuencia, este vacío de oferta podría ser llenado por los menos productivos, quienes deberían aumentar su productividad y utilizar más sus potencialidades. De esta manera, se genera un efecto de incremento de productividad y competitividad en cadena, bajo formas de cadenas productivas y *clusters*.

La clave de la competitividad en cadena es establecer una estrategia de desarrollo donde la producción tienda a ser cada vez más resultado de incrementos en la productividad y fuente creciente de generación de empleo. De esta forma la exportación debería crecer con la misma intensidad como hay que ampliar y mejorar el mercado interno. La competitividad no solo es necesaria para el comercio exterior, debe ser también promovida para el comercio interno, pues en la medida que un país sea más eficiente en la producción de bienes y servicios para su consumo, estará en mejores condiciones para exportar. En este esquema lo exportable sirve de "locomotora" para halar a los otros productores, que estarían concurriendo en función de su especialización y productividad a los diferentes estratos del mercado nacional. Así que cuando se amplíe la opción exportadora, la oferta ya estará creada, los empresarios locales o regionales estarán debidamente entrenados y el sistema productivo-comercial estará en movimiento para asegurar la cadena.

### Transformar antes de transportar

Dicho lo anterior no se puede dejar de reconocer que las localidades más alejadas y con menor densidad de población tienen menos posibilidades de ser competitivas. Aun cuando se mejoren las comunicaciones, este avance no solo no asegura el mejoramiento de la capacidad productiva y mercantil de la localidad alejada, sino que inclusive la puede deteriorar más. Teniendo en cuenta esta realidad económica es que el sistema de competitividad en cadena permitiría incentivar la producción con mayor valor agregado, poniéndose en práctica el "transformar antes de transportar" (Iguíñiz 1995). En la medida en que los productores rurales más pobres y alejados puedan ser apoyados para hacer innovaciones tecnológicas que permitan la transformación de sus productos o que las empresas industriales demanden insumos con cierta elaboración, las posibilida-

des de incorporarse al sistema y los beneficios subsecuentes serán mayores.

De esta forma las economías rurales-campesinas podrían remontar sus actuales carencias para ser suficientemente competitivos y articularse de mejor manera con las economías urbano-industriales y de servicios, a pesar de sus restricciones estructurales, entre las que destaca la manera extremadamente tradicional de conducir sus unidades de producción y la minifundización de sus parcelas. Existen varias vías para abordar este problema, entre ellas: la asociación de parcelas, un uso más intensivo de áreas comunales, la capacitación funcional, la creciente capitalización de sus ingresos para dedicarlos a mejorar sus chacras y crianzas, el apoyo del gobierno en la dotación de infraestructura (riego, caminos rurales, almacenes, energía) y de asistencia técnica para el mejor aprovechamiento de sus potencialidades y transformación productiva, la dotación de créditos y el establecimiento de políticas comerciales favorables al despeje de esta población.

Un desafío de la competitividad en cadena es alcanzar una escala o una calidad mínima para exportar. En muchos casos, pequeños y medianos productores que tienen un nivel muy bueno de productividad no logran exportar porque los compradores solicitan volúmenes mayores a su capacidad individual o porque para hacerlo requieren ajustarse a ciertos estándares fijados por la demanda (nacional o internacional).

Por tanto, la estrategia de la competitividad en cadena debe incluir procesos de cooperación y coordinación entre productores para alcanzar las escalas necesarias, así como sistemas de información y de transferencia tecnológica para mejorar sus estándares de calidad. Es necesario, entonces, “cooperar para competir” (Távora 1994).

### La competitividad y los mercados

Vinculado al tema de transformación está el de la naturaleza de los mercados. La teoría que subyace a la competitividad convencional es que los mercados son de competencia perfecta, lo cual implicaría que no existen barreras para la entrada y la salida de los productos, que el flujo de información es perfecto, que los productores y consumidores son muchos y que, en consecuencia, se compite por precios. En la realidad, raramente se dan estos supuestos y si bien en los mercados se compite

por precios, también se compite por calidad, marcas y volúmenes de oferta. Es decir, son mercados imperfectos cercanos a los mercados de competencia monopólica en los que hay diferencias, aunque sean mínimas, entre producto y producto, y en el que cada productor trata de diferenciarse de sus competidores para conservar un segmento del mercado para sí. Por ello es necesario tomar en cuenta la estructura de mercados y las características de la competencia.

Ya se ha señalado que las regiones son los espacios de la producción y por tanto se puede afirmar que son ellas también las que exportan (Krugman 1992), en tanto la competitividad se genera en el entramado económico e institucional de una región. Las regiones naturalmente van recreando en su espacio procesos de concentración demográfica y económica que da por resultado el surgimiento de un sistema centro-periferia. El centro se caracteriza por ser industrial y de servicios, mientras que la periferia es rural y agropecuaria. El mercado de productos industriales tiende a ser de competencia monopólica en la medida que las diferentes industrias tratan de diferenciar sus productos y aprovechar las economías de escala, lo que lleva a la aparición de rendimientos de escala crecientes y explica su elevado nivel de productividad y sus posibilidades de competir en mercados distantes. Por el contrario, los mercados rurales, por su dispersión espacial, tienden a configurar situaciones de verdadera competencia desplazándose unos a otros. Por ello, la fuente de su competitividad proviene de un uso intensivo de sus factores de producción y de cambios tecnológicos que incrementan la productividad de la fuerza de trabajo y el rendimiento de la tierra.

La competencia, como se ve, tiene un carácter ambivalente desde el punto de vista del desarrollo económico, pues se expresa como un proceso en el que algunas empresas o personas ganan y otras pierden o son desplazadas. Este mismo fenómeno se da entre localidades y entre regiones profundizando las desigualdades si es que no se cuenta con políticas que disminuyan estos efectos. En el balance, competir es favorable al desarrollo pero no se puede dejar de advertir que algunos caen en el camino. Y éstos generalmente son de la periferia.

Las opciones para que la periferia reduzca sus desventajas respecto al centro rebasan el campo de la actividad productiva y comercial y se instalan en la del desarrollo humano. Una, corre por los propios esfuerzos de transforma-

**Los principales agentes del desarrollo local son los empresarios, los trabajadores, la sociedad civil organizada y el Estado en sus distintos niveles y reparticiones de gobierno.**



## Capital social

El capital social es hoy redescubierto como una clave estratégica de los avances de países exitosos como los “tigres asiáticos”, Israel, los países nórdicos y otros. Se entiende por tal un conjunto de aspectos como, entre otros, la capacidad de una sociedad para producir concertaciones sociales amplias en su interior, para generar “redes” articuladoras de los esfuerzos de sus diversos sectores; las fuerzas existentes en una sociedad para impulsar el trabajo voluntario en iniciativas de utilidad general; su cultura y la presencia de valores éticos orientados hacia la solidaridad, la construcción positiva, la cooperación, la equidad. Según las evidencias, estos factores no son abstracciones ajenas al desarrollo económico y social. Tienen, por el contrario, un peso estratégico en que se produzcan un desarrollo sostenido. Los países que protegen, fortalecen y movilizan su capital social están potenciando una de las palancas decisivas del desarrollo.

El capital social está en el centro de los éxitos productivos y económicos de diversas sociedades avanzadas de nuestro tiempo. Interactúa positivamente con las otras formas de capital. Un elevado capital social se transforma en factores como estabilidad política y macroeconómica, incentivos para la productividad y la innovación, énfasis en la educación, transparencia, erradicación de prácticas corruptas, crecimiento del trabajo voluntario. Donde existe un bajo capital social o en proceso de erosión, es decir, sociedades donde hay altos niveles de desconfianza, poca participación, baja conciencia cívica, tienen en todos estos elementos una traba de gran envergadura para el progreso económico y social.

Fuente: Kliksberg (2002)

... el empresario para el desarrollo humano debe priorizar el capital humano como fuente de productividad y de competitividad, y complementarlo o hacerlo funcional a las mejoras en el capital físico y natural o a los cambios tecnológicos.

ción que deben hacer las empresas, localidades o regiones periféricas dedicadas principalmente a actividades primarias con baja transformación. Allí es recomendable industrializar la agricultura y otras actividades extractivas, ir hacia la agroindustria, la industria pecuaria o la industria forestal, es decir, tratar de buscar rendimientos de escala y externalidades en el campo. La otra opción compromete a los “centros” regionales para que se articulen más equitativamente con su entorno y al Estado para que fomente a través de leyes y acción programática—inclusive de carácter subsidiario— la dinamización de estas localidades periféricas. Por ello es necesario combinar políticas económicas orientadas a elevar las exportaciones y paralelamente a atender las demandas internas que provean seguridad alimentaria y refuercen las cadenas productivas regionales.

### LOS AGENTES DEL DESARROLLO LOCAL Y LA COMPETITIVIDAD REGIONAL

Los principales agentes del desarrollo local son los empresarios, los trabajadores, la sociedad civil organizada y el Estado en sus distintos niveles y reparticiones de gobierno. Es necesario tomar en cuenta la calidad de los agentes,

los mecanismos y términos de sus interrelaciones y evaluar si el conjunto de agentes genera o no una estructura social favorable a la competitividad humana.

Desde el punto de vista de la competitividad humana, *el empresario* es el agente más importante para el desarrollo local y regional. En tanto agente que combina adecuadamente los factores productivos, toma las decisiones de innovación tecnológica, asume riesgos y, al mismo tiempo, genera empleo, el empresario es el factor dinámico del desarrollo humano. No siempre el empresario es productor. Estos son dos roles distintos, aunque a veces se juntan en una sola persona. Una posibilidad para el desarrollo regional es tratar de hacer de cada productor un empresario; sin embargo, es mucho más fácil hacer de un empresario un productor.

Por lo tanto, sería necesario crear o fomentar la formación de empresarios para la competitividad humana. El mayor desafío que enfrenta un empresario es mantenerse de manera sostenida en el mercado, asegurar su “nicho” vía la correcta combinación de los factores de producción. Asimismo, el buen empresario tiene agudeza para identificar nuevas oportunidades de negocio. El empresario no es cortoplacista, trata de explotar racionalmente los recursos para asegurar su futuro. Reconoce que la fuerza de trabajo es su mejor e inagotable

capital, por lo tanto busca métodos técnicos que incrementen la productividad del trabajo y apoya fuertemente la capacitación de los trabajadores. Es decir, el empresario para el desarrollo humano debe priorizar el capital humano como fuente de productividad y de competitividad, y complementarlo o hacerlo funcional a las mejoras en el capital físico y natural o a los cambios tecnológicos. El reto es fomentar una nueva estirpe de empresarios en las regiones, pues de su existencia ha de depender en gran medida el desarrollo regional.

*El trabajador* es el agente imprescindible de la competitividad humana. Si se entiende por trabajador a la persona debidamente calificada para la función que realiza, se estará de acuerdo en que no surge ni sorpresiva ni espontáneamente. El trabajador se forma primero en el hogar (salud y valores), luego en la escuela (cultura y técnica) y por último en el mercado (experiencia). Los trabajadores se incorporan al mercado bajo diferentes modalidades ocupacionales: asalariados, independientes e informales. Todos deben tender a incrementar su nivel de productividad, unos para mejorar salarios, otros para hacer más rentable su producción y los últimos para salir de esa modalidad de refugio que con las crisis económicas se instaló en el mercado. Cualquiera sean estas relaciones sociales y técnicas, lo más importante es la calificación del trabajador. Está demostrado que los trabajadores con mayores conocimientos y mejor entrenados son factores imprescindibles para la competitividad humana pues por su calificación logran mayores niveles de productividad y, al mismo tiempo, pueden exigir mejores remuneraciones y ser nuevos empresarios potenciales. El desafío de las regiones es formar trabajadores, aumentar su stock de capital humano adecuado a sus potencialidades.

El Estado, materializado en sus distintos niveles de gobierno (central, regional, local), es agente promotor, facilitador y, en muchos lugares, conductor del desarrollo local o regional. La idea es que a mayor tamaño del sector privado, menos roles tendrá que asumir el Estado fuera de los tradicionales de suministrar bienes y servicios públicos además de un marco institucional y jurídico adecuado. La expresión del Estado a nivel regional son los gobiernos regionales, quienes están llamados a promover la competitividad humana, mientras que los gobiernos locales son los encargados de ofrecer los bienes y servicios que permiten la convivencia social. El principal reto es con-

formar gobiernos regionales y locales capaces de coordinar entre sí y cooperar con los sectores productivos y con la sociedad para generar un marco favorable al desarrollo humano y, paralelamente, un contexto institucional y de políticas públicas que promuevan la competitividad humana. Por ello, es necesario el desarrollo institucional y de capacidad de gestión de estos gobiernos, por lo que se debe aprovechar el proceso de descentralización para lograr estos fines. Gobiernos regionales y locales con liderazgo, con propuestas colectivas consistentes y con planes estratégicos de desarrollo son fundamentales para lograr la competitividad humana.

Finalmente, la denominada *sociedad civil*, organización de la población en distintos niveles y con distintos objetivos no lucrativos y no productivos, constituye al mismo tiempo causa y efecto del desarrollo humano. Las organizaciones surgidas de la sociedad civil como partidos políticos, organizaciones gremiales, barriales, campesinas, de pequeños productores, cooperativas, organizaciones culturales, de esparcimiento, es decir, todas aquellas formas de organización que facilitan la convivencia social pacífica, generan identidades y establecen una meta común que facilita el desarrollo humano.

Obviamente, la sociedad civil es más bien esta trama de relaciones colectivas con una finalidad humana, pero para entenderla y para comprender su papel en la competitividad humana es necesario clasificarla, ordenarla y entender la lógica de su organización y su papel instrumental, a veces bastante impreciso, en el desarrollo humano y la competitividad. Está documentado que cuanto mayor densidad hay en la sociedad civil, medida por ejemplo por el número de organizaciones a las que pertenece una persona, el desarrollo humano es más acelerado.

Desde el punto de vista de la competitividad para el desarrollo humano, interesa conocer cuán organizados están los productores, los empresarios, los trabajadores y en qué tipo de organizaciones. En segundo lugar, es imprescindible establecer los mecanismos, reglas e instancias de solución de conflictos, que inevitablemente existirán, entre los distintos agentes. En tercer lugar, es necesario evaluar hasta qué punto los gobiernos locales y regionales logran coordinar y concertar con los agentes metas de desarrollo humano.

Por estas consideraciones, es importante tener una percepción adecuada y una evaluación precisa de las características de estos

**Está documentado que cuanto mayor densidad hay en la sociedad civil, medida por ejemplo por el número de organizaciones a las que pertenece una persona, el desarrollo humano es más acelerado.**

agentes, el grado de concentración espacial de sus actividades y la forma en que el Estado centraliza las relaciones y decisiones con estos agentes. El comportamiento de los agentes está marcado por una ética que se expresa en el conjunto de sus actividades y por una cultura que los vincula y relaciona con la sociedad en su conjunto.

### CULTURA Y ÉTICA: EL AMBIENTE DE LA COMPETITIVIDAD

Las normas de comportamiento social, las tradiciones y los principios morales están estrechamente vinculados a las instituciones de cualquier sociedad. La economía, la sociedad

y la política no podrían funcionar sin estos factores, por ello es fundamental preguntarse por el modo como se comportan cotidianamente las personas dentro de sus sociedades locales, regionales y nacionales, para lograr la convivencia y el desarrollo humano. El tema es cómo se generan las normas sociales y las instituciones y, a partir de ellas, cómo fomentar la cultura del desarrollo humano entendida como el conjunto de códigos éticos y valores morales que permiten la convivencia, la identidad social y el progreso socioeconómico.

En el caso del Perú existen, a no dudarlo, varias vertientes culturales e instituciones regionales y locales que el Estado republicano ha tratado de homogenizar o por lo menos recoger. Por un lado, en las comunidades campesini-

#### Recuadro 1.6

### La integración de políticas multiculturales a las estrategias de desarrollo humano

Tres pilares de la estrategia de desarrollo humano	Necesario para la libertad cultural	Pero no suficiente para la libertad cultural	Políticas multiculturales adicionales	Potenciales contradicciones entre las metas del multiculturalismo y los tres pilares
Democracia	La democracia es la única forma de gobierno compatible con todas las libertades y derechos humanos, incluyendo la libertad y los derechos culturales.	La democracia hace poco para dar cabida a los intereses de las minorías. Las democracias bien organizadas no han acogido las demandas de reconocimiento cultural presentadas por grupos que se identifican por su etnia, lengua y religión, incluyendo las de los indígenas y los inmigrantes. La democracia también permite el surgimiento de grupos extremistas violentos.	Incorporar la apertura de espacios para las identidades minoritarias y adoptar políticas multiculturales  Considerar el federalismo asimétrico y la participación en el poder ejecutivo.  Reconocer las identidades y ciudadanías múltiples.	Las demandas de reconocimiento cultural con frecuencia son presentadas por grupos no democráticos.  Las demandas pueden contraponerse a la conformación de la democracia y congelar las prácticas tradicionales que, en nombre de la "autenticidad", resultan opresoras y pueden ser compartidas por muchos miembros del grupo en cuestión.
Crecimiento a favor de los pobres	El crecimiento a favor de los pobres es necesario para revertir la exclusión socioeconómica (exclusión de participar) de los grupos culturales.	El crecimiento a favor de los pobres no es suficiente para superar la discriminación y enmendar los errores del pasado.	Idear programas especiales de apoyo para la creación de empleos, la capacitación y la entrega de créditos.  Instaurar programas de discriminación positiva.	La discriminación positiva contradice los principios de la igualdad. ¿Son quizás los programas especiales una solución alternativa a la discriminación positiva?
Expansión equitativa de las oportunidades sociales	La expansión equitativa de las oportunidades sociales es necesaria para revertir la exclusión socioeconómica de los grupos culturales.	La expansión equitativa de las oportunidades sociales no es suficiente para superar la discriminación y enmendar los errores del pasado.  Además, tal medida tampoco acoge la demanda de oportunidades diferentes, como aquella por distintos tipos de educación.	Idear programas especiales de apoyo a los grupos excluidos.  Instaurar programas de discriminación positiva.  Ofrecer servicios especiales con financiamiento público, como escuelas.	La discriminación positiva contradice los principios de la igualdad. ¿Son quizás los programas especiales una solución alternativa a la discriminación positiva?  Tal medida podría implicar una "inclusión injusta", así como la exclusión de múltiples otras alternativas y oportunidades a disposición de los demás ciudadanos.

Fuente: PNUD (2004a) p. 37

nas de los Andes la reciprocidad es una norma de comportamiento para las relaciones sociales y de producción. En los grupos étnicos más alejados de la Amazonía, donde aún no está establecida la idea de la propiedad privada, las ambiciones por bienes materiales son menores, la gente se contenta con satisfacer sus necesidades básicas. Por otro lado, buena parte del país funciona bajo los principios generales de la economía social de mercado y de un orden democrático. Sin embargo, en los últimos años en las ciudades se vienen dando comportamientos que transgreden las normas éticas constitucionales, religiosas o tradicionales, propios de un relajamiento moral. De allí que la corrupción, la delincuencia y la violencia social se hayan ido convirtiendo en códigos perversos de comportamiento social, que obviamente retrasan el desarrollo, el progreso democrático y la vida pacífica en sociedad.

A las regiones más tradicionales, los Andes rurales, se las considera más cerca de normas de solidaridad, cooperación y reciprocidad basadas en relaciones de parentesco, mientras que las zonas más urbanas, como las de Costa, se les califica como más cercanas al individualismo y la competencia. Aunque esto sea un estereotipo, las normas de comportamiento han ido emergiendo según el tipo de economía y sociedad generados en cada lugar.

El Estado ha sido un promotor de normas de comportamiento social, en la medida que ha promovido diferentes modelos económicos y sociales. Antes de 1990, el Estado promovió una serie de normas correspondientes al Estado-providencia y a su estilo intervencionista: el cooperativismo, la solidaridad intergeneracional en el sistema de seguridad social, el paternalismo del Estado, entre otros aspectos. Después de 1990, las cosas cambiaron como resultado de la hiperinflación, de la crisis del Estado y de la aplicación de las reformas estructurales neoliberales. La reducción del tamaño del Estado, tanto en términos fiscales como de sus funciones, ha ocasionado cambios en algunas normas, el individualismo se ha acrecentado, la solidaridad ha disminuido, la competencia como regla de participación en el mercado se ha impuesto. Compensatoriamente, el asistencialismo se ha instalado, aunque la gente espera cada vez menos de la acción del Estado. En resumen, el Perú de hoy funciona sobre la base de una mixtura de normas y valores éticos, con un preocupante avance de aquellas que generan comportamientos perversos, deshonestos y delincuenciales y un retro-

ceso de las normas y valores que sirven para el desarrollo humano.

En el proceso de descentralización, que es una reforma sustantiva para generar posibilidades de desarrollo y democracia en los niveles locales y regionales, se requiere de la adopción de un conjunto de normas de comportamiento moral y ético para generar bases para el desarrollo humano desconcentrado.

Se asume que la descentralización es un instrumento para contrarrestar la desigualdad de oportunidades existente entre regiones y localidades. El tema es que la desigualdad y la pobreza son contrarias a una ética de desarrollo humano, en la medida que los habitantes de distintos lugares no tienen las libertades que otros sí tienen, ya sea por su aislamiento, por sus bajos ingresos, por falta de empleo o por bajos niveles educativos. Es necesario entonces generar una ética de equiparación de oportunidades en todos los niveles de la organización social, en todos los estratos sociales y en los medios dirigenciales. El tema es cómo se hace para generar una cultura basada en normas de comportamiento social que favorezca la igualdad de oportunidades en un país con un serio déficit de principios éticos y morales y con mucha desigualdad.

El impacto sobre la democracia y la economía de una cultura basada en el ejercicio de normas y principios éticos es casi automático. El progreso económico y material con equidad, se refleja en la mejora de las condiciones materiales y derechos de las personas, lo que favorece la construcción de capital social, que a su vez favorece y promueve normas de comportamiento ético, tales como la confianza basada en la verdad, el respeto del otro, la tolerancia, la solidaridad, la responsabilidad. Solo sobre estas bases se puede construir sistemas democráticos duraderos.

Los principales actores de la consolidación y promoción de normas y principios éticos son los mismos protagonistas de la convivencia social: el Estado, los empresarios, los trabajadores, los líderes, los medios de comunicación masiva y los organismos de influencia social. Desde una perspectiva de descentralización y de desarrollo local y regional, deberían converger iniciativas y prácticas éticas desde distintos planos, para favorecer el proceso de reforma institucional y social. Para ello se plantea tres planos de análisis: la ética pública, la ética privada y la ética internacional.

La ética pública es la que proviene básicamente del Estado con sus normas legales y de

**El impacto sobre la democracia y la economía de una cultura basada en el ejercicio de normas y principios éticos es casi automático.**

... la confianza, la verdad y la transparencia son los principales valores requeridos a la ética privada en favor del desarrollo humano.

la sociedad con sus normas tácitas basadas en la costumbre y la tradición. Los principales actores son los gobiernos en sus distintos niveles, que dentro del marco de la ley y las buenas costumbres, deberían establecer a través de las políticas públicas normas para promover: responsabilidad, equidad, participación, solidaridad, eficiencia y confianza. En la medida que se vayan transfiriendo competencias y recursos, los gobiernos locales y regionales tienen la gran oportunidad de impregnar a la sociedad de nuevas normas de comportamiento público, a través de sus acciones en la provisión de servicios e infraestructura y de la promoción del desarrollo con el sector privado.

Desde el punto de vista de la ética pública, los gobernantes deben reducir los focos de corrupción, sobre la base del respeto de lo público y de la observación de normas de honradez, veracidad y transparencia. Los gobernados, por su parte, deben fiscalizar a los gobernantes, no solo administrativamente sino también éticamente, para contribuir a reducirla.

En un país en el cual el Estado y los gobiernos tienen una influencia decisiva en los comportamientos públicos, los gobiernos locales, regionales y el gobierno nacional tienen una responsabilidad en la superación de la profunda crisis moral actual, a través del ejemplo que brinden.

La ética privada, que corresponde al comportamiento de empresarios, trabajadores e independientes, se basa en la conciliación de los intereses privados y particulares y sus repercusiones sociales. Como señalan Kohls y Christensen (2002): "los actores económicos tienen la responsabilidad de considerar los efectos de sus actividades en la distribución de la riqueza en la sociedad"<sup>5</sup>, es decir, la acción individual sea ésta económica, social o política, tiene repercusión sobre los otros. Son las normas éticas las que ordenan y regulan la interacción de los intereses particulares en favor de "los otros".

Es aceptado que las relaciones establecidas en los mercados se basan en contratos que tienen implícitamente normas de confianza, que posibilitan la continuidad de los negocios. Por ello, el sector empresarial trata de establecer

normas de confianza y de fidelidad con sus clientes, no tanto por amor a la ética como por su interés en hacer ganancias. Si estas normas se establecen y se respetan de manera permanente, la economía de mercado funcionará fluidamente. Por su parte, los trabajadores también basan su comportamiento en normas que hacen posible el equilibrio de las relaciones laborales, el mejoramiento del proceso de trabajo y su progreso personal y familiar. El cumplimiento de los contratos de trabajo genera confianza por parte del trabajador si las condiciones laborales y las remuneraciones se cumplen de la manera pactada y, al mismo tiempo, los empresarios reciben esfuerzo y entrega de los trabajadores, que redundan en la productividad y las ganancias. Los consumidores, igualmente, esperan que los bienes y servicios ofrecidos tengan las características que ofrecen los productores y comerciantes. Así, la confianza, la verdad y la transparencia son los principales valores requeridos a la ética privada en favor del desarrollo humano. La difusión, la práctica y el respeto de estos principios es responsabilidad de todos estos actores.

Los organismos internacionales, que tienen una gran influencia y responsabilidad en las reformas económicas e institucionales, tienen un papel muy importante en la conformación de normas y valores. Su aporte siempre podrá estar acompañado de principios que tiendan a la búsqueda de una mayor equidad y justicia social. "Las relaciones económicas internacionales deberían basarse en principios de honestidad, justicia social, externalidades y responsabilidad" (Stiglitz 2002). Principios que pueden trasladarse casi automáticamente a las relaciones que debería establecer el proceso de descentralización y regionalización entre regiones y localidades, y entre ellas y el gobierno central. La honestidad y la responsabilidad de los principales promotores (gobernantes, funcionarios, líderes) de la descentralización y de la reforma del Estado son condiciones *sine qua non*, para el éxito de las mismas. La justicia social debe estar incorporada en las principales políticas descentralistas, para que se validen las normas éticas en la práctica.

<sup>5</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Ética y Desarrollo, abstracts <[www.iadb.org/etica/ingles](http://www.iadb.org/etica/ingles)>.



## CAPÍTULO 2

# La competitividad en el escenario nacional

*Todo el proceso de la historia del Perú, disgregado por la geografía y diversificado por las más disímiles irrupciones etnográficas, no es sino una dramática y angustiosa lucha del espíritu contra la naturaleza, en un incesante afán de fusión y síntesis.*

Porras Barrenechea, Raúl (1969) *Mito, tradición e historia del Perú*. Lima, Minerva.



### La competitividad en el escenario nacional

El presente capítulo intentará una breve descripción y análisis de los condicionantes del proceso histórico y social del Perú. Sin recordar este escenario y sus dificultades no es posible comprender las complicaciones del desarrollo y la competitividad. Se intenta que esta breve lectura de la realidad peruana sea apreciada desde la perspectiva de los pobladores del interior del país. A los ojos de los compatriotas que viven fuera de Lima, en condiciones de aislamiento, sin poder construir aún economías autosostenibles, la competitividad es más un desafío que una oportunidad. Crear alternativas a esta situación parte tanto del diagnóstico como de la unión de voluntades para cambiar la actual orientación de la realidad.

#### LA DINÁMICA POBLACIONAL

La enorme brecha poblacional peruana de los siglos XVI, XVII y XVIII tiene su origen en la debacle demográfica que significó la invasión española a comienzos del siglo XVI, que trajo consigo enfermedades y plagas contra las que los nativos estaban desprotegidos. En pocas décadas, la población descendió desde un punto inicial de 5-8 millones de habitantes a menos de la mitad. Durante el periodo colonial, el crecimiento de población fue muy lento, tanto por una tasa de mortalidad elevada como por la desestructuración del sistema familiar derivada del envío de los hombres a las minas y de las mujeres a los obrajes. Recién en el primer tercio del siglo XX se alcanzó las cifras previas a la colonización española y se inició un vertiginoso proceso de cambio en el volumen y distribución de la población peruana.

El progreso de la medicina en el siglo pasado tuvo efectos demográficos muy importantes: en el lapso de apenas seis décadas la población se cuadruplicó. Si en cuatro siglos —tres

de coloniaje y uno de república— había crecido en alrededor de 4-5 millones de personas, en poco más de medio siglo creció en 20 millones adicionales.

Esta explosión demográfica coincide con intensas transformaciones económicas y sociales en el Perú, producidas sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se llevó a cabo el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. La economía se centralizó progresivamente en Lima y en la Costa, y pese a los múltiples intentos realizados desde fines del siglo XIX, no se logró descentralizar el Estado. En el 2005, el Perú alcanzaría a tener 28 millones de habitantes; un tercio de este total reside en la región de Lima, otro tercio en ciudades y pueblos, y el tercio restante, disperso en el ámbito rural.

La dinámica económica ha guardado correspondencia con la dinámica demográfica. El acelerado crecimiento vegetativo de la población y la intensa migración interna se explican, en un primer momento, por la disponibilidad de capitales para las grandes explotaciones agroindustriales, el desarrollo de la industria de consumo y la proliferación del comercio interno y externo. La población peruana se desplazó en busca de mejores horizontes, saliendo de regiones y localidades con pocas esperanzas de desarrollo hacia otras, como Lima o las ciudades de la Costa, que generaban la ilusión de alcanzar mejores niveles de vida y más posibilidades de bienestar.

Pero luego, en el último tercio del siglo, los volúmenes de población sobrepasaron largamente la disponibilidad de capitales. Se paralizó el proyecto industrial y se fue cerrando la posibilidad de recibir servicios adecuados o encontrar trabajo con salarios crecientes en las ciudades, mientras que a la vez no se había llegado a desarrollar el campo. A partir de la década de 1980, como respuesta a las sucesivas crisis económicas y políticas y al conflicto ar-



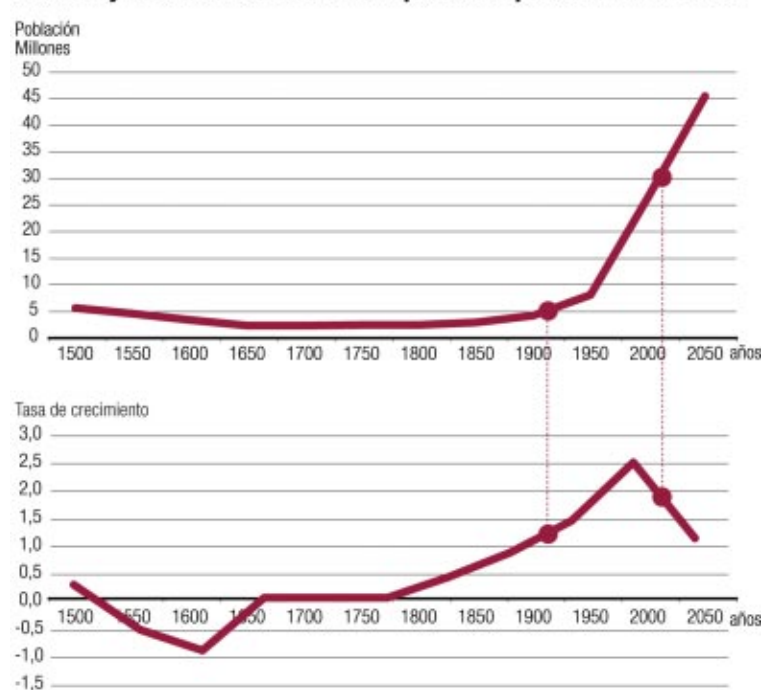
## La importancia de los cambios en la población

Aunque cada vez duran menos, los procesos de transición demográfica son trascendentes en la historia de las naciones. Son procesos definidos por un cambio fundamental: el paso desde bajas tasas de crecimiento natural derivadas de tasas altas de fecundidad y de mortalidad, a tasas bajas de crecimiento natural derivadas a su vez de tasas bajas de natalidad y de mortalidad. Entre el comienzo y el final del proceso, la esperanza de vida al nacer ha pasado de los 30-40 años a los 70 o más años de vida. Igualmente la estructura etaria ha dejado de tener la apariencia de una pirámide corta de base ancha, por los muchos niños que nacen y los pocos adultos para sostenerlos, para adquirir la de una especie de prisma rectangular, alto y afilado, con pocos niños, abundantes adultos y una importante proporción de ancianos.

Las modificaciones del comportamiento reproductivo y el avance de la medicina —primero en los países actualmente industrializados y luego en los países del Tercer Mundo, con diferentes celeridades— son los factores que explican principalmente estos cambios en la estructura de la población. Tales cambios a su vez han tenido profundas implicancias en la estructura productiva, puesto que han alterado la provisión de mano de obra, así como en el conjunto de las políticas sociales, dada la modificación sucesiva de los volúmenes de demanda y los segmentos etarios con más urgentes requerimientos.

Para la economía de un país sería ideal un proceso rápido. No es precisamente el caso peruano, por sus avances lentos y por las profundas brechas sociales del punto de partida, de altas tasas de fecundidad y mortalidad. Como puede verse, la demanda de empleo es muy amplia respecto a la baja disponibilidad de capital. Urge entonces definir una política de control del crecimiento poblacional que incida en los más pobres —respetando sus decisiones— a partir de un amplio conocimiento y disponibilidad de medios anticonceptivos, y a la vez

**Volumen y tasa de crecimiento de la población peruana 1500 - 2050**



tener siempre presente que las políticas de reducción de la fecundidad solamente son efectivas si se acompañan con esfuerzos serios de mejora de la calidad de la vida. Vivir más pero en peores condiciones no es el mejor destino posible.

Un conocimiento suficiente de la evolución demográfica elimina del escenario político las soluciones basadas en ofertas ingenuas y de corto plazo para aspectos problemáticos como la salud, la educación, el empleo o la jubilación. Es necesario desplegar un arduo esfuerzo sostenido y conjunto durante las próximas generaciones.

Fuente de los gráficos: Wicht (1986)

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

mado interno, un segmento importante de peruanos se vio obligado a migrar de las zonas afectadas a las ciudades grandes y a otros países, principalmente a los Estados Unidos, Venezuela, Argentina, Chile, España, e Italia, entre otros. Se estima que se fueron 2 millones de personas, buena parte de ellos técnicos o profesionales calificados<sup>1</sup>. La migración actúa como

un sistema de vasos comunicantes que tiende a igualar las oportunidades de empleo, ingresos y progreso en general, pero deja de ser una solución nacional cuando estas oportunidades disminuyen significativamente.

Desde una perspectiva histórica, estamos viviendo el momento más difícil de la historia peruana en lo que respecta a la relación

<sup>1</sup> En el año 2004 se ha acelerado la emigración; mientras en el 2002 y 2003 el saldo migratorio (la diferencia entre ingresos y salidas al exterior), según el INEI, era negativo en 190 mil personas, en noviembre del 2004 había superado los 300 mil emigrantes.

Cuadro 2.1

## Crecimiento de la población

Una menor tasa de crecimiento poblacional permitiría una mejora en la calidad de vida.

### Perú: Población total



### Población y tasa de crecimiento intercensal (TCI). Años censales y estimado 2004 por departamentos.

Departamento	1940	1940-61	1961	1961-72	1972	1972-81	1981	1981-93	1993	93-2004	2004 (a)	1940-2004
	Población (miles)	TCI	Población (miles)	TCI	Población (miles)	TCI	Población (miles)	TCI	Población (miles)	TCI	Población (miles)	TC
Amazonas	90	1,7%	129	4,7%	213	2,6%	268	2,3%	354	2,1%	443	2,5%
Ancash	469	1,3%	609	2,0%	761	1,4%	862	1,1%	984	1,3%	1 139	1,4%
Apurímac	280	0,4%	304	0,5%	321	0,7%	343	1,2%	396	1,7%	478	0,8%
Arequipa	271	2,0%	407	3,0%	561	3,1%	738	2,0%	939	1,7%	1 127	2,3%
Ayacucho	414	0,2%	430	1,0%	479	1,0%	524	-0,2%	512	1,0%	572	0,5%
Cajamarca	555	1,6%	770	1,8%	940	1,4%	1 063	1,7%	1 298	1,5%	1 533	1,6%
Callao	84	4,7%	219	3,9%	332	3,5%	454	3,0%	648	2,1%	812	3,6%
Cusco	565	0,7%	648	1,4%	751	1,7%	874	1,7%	1 066	1,4%	1 238	1,2%
Huancavelica	266	0,8%	316	0,9%	347	0,5%	362	0,8%	400	1,3%	460	0,9%
Huánuco	272	1,2%	349	1,9%	427	1,7%	499	2,6%	678	1,9%	834	1,8%
Ica	145	2,8%	261	3,3%	373	2,0%	447	2,2%	579	1,9%	710	2,5%
Junín	381	1,7%	547	2,5%	720	2,5%	897	1,7%	1 093	1,4%	1 275	1,9%
La Libertad	417	2,0%	626	2,5%	825	2,3%	1 012	2,0%	1 287	1,7%	1 551	2,1%
Lambayeque	200	2,8%	354	3,8%	533	3,2%	709	2,5%	951	1,7%	1 141	2,8%
Lima	849	4,4%	2 093	5,0%	3 595	3,7%	4 993	2,2%	6 479	1,9%	8 012	3,6%
Loreto	294	0,4%	321	2,2%	410	2,6%	516	3,0%	736	2,2%	931	1,8%
Madre de Dios	25	0,0%	25	0,0%	25	4,1%	36	5,7%	70	3,8%	105	2,3%
Moquegua	36	1,9%	53	3,6%	78	3,1%	103	2,0%	130	2,1%	164	2,4%
Pasco	120	1,2%	153	1,7%	184	2,5%	230	0,3%	239	1,4%	277	1,3%
Piura	431	2,3%	692	2,3%	888	3,0%	1 156	1,7%	1 409	1,6%	1 686	2,2%
Puno	646	0,6%	727	1,0%	813	1,3%	910	1,6%	1 104	1,5%	1 297	1,1%
San Martín	121	1,6%	170	2,9%	234	4,0%	332	4,6%	572	2,8%	778	3,0%
Tacna	38	2,8%	68	3,6%	100	4,5%	148	3,5%	224	3,0%	310	3,3%
Tumbes	26	3,8%	57	3,0%	79	3,5%	108	3,3%	159	2,6%	211	3,3%
Ucayali	27	5,9%	90	3,4%	130	3,6%	178	5,3%	332	3,1%	464	4,5%

(a) Estimada al 30 de Junio

Fuente: Cuánto S.A. Perú en Números 2004. Lima, 2004.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

Desde 1981 hasta el 2001 la población total ha crecido 48,4% y la fuerza laboral (PEA) 106%. Este crecimiento acelerado de las personas en edad de trabajar plantea fuertes presiones sobre el empleo.

entre población y recursos. La dotación de tierra y de capitales resulta insuficiente y crea excedentes de mano de obra que tienden a reducir el precio del trabajo humano. Pero también se alteró significativamente la distribución de la población en el territorio nacional. Han perdido importancia focos de atracción alternativos como Piura, La Libertad y Lambayeque —centros de cultivo y transformación del azúcar y el algodón—, Junín y Cajamarca —zonas agrarias y ganaderas—, los departamentos ganaderos y textiles del sur: Arequipa, Puno y Cusco. En el censo de 1940 estos departamentos todavía tenían poblaciones superiores al 50% de la población total de Lima. En adelante, sin embargo, a pesar de sus altas tasas de fecundidad, irán perdiendo importancia debido a la migración interna hasta llegar a tener poblaciones que apenas equivalen al 15 y 20% del total del departamento de Lima. La nueva configuración demográfica que conocemos hoy día ya no es serrana sino predominantemente costeña y sobre todo capitalina. La Selva, por su parte, ha tenido un significativo crecimiento, pero la cantidad de personas que habitan allí es todavía poco relevante respecto al conjunto.

La sociedad peruana de comienzos del siglo XXI se encuentra en las fases iniciales de un periodo de estabilización de la cantidad de pobladores, que debería producirse en una siguiente generación, hacia el 2030, pero que en la próxima década ya hará notar sus efectos. Este fenómeno brindará posibilidades de contrarrestar los problemas generados por la concentración económica y el centralismo estatal, con mayor razón si se revierte la concentración mediante procesos de integración social y descentralización económica regional. Adicionalmente, las circunstancias del entorno internacional son favorables para aquellos países que puedan aprovechar las ventajas de la globalización y de la fuerte corriente descentralista de carácter universal, adecuando estrategias de desarrollo humano con bases territoriales en las localidades y las regiones. Por el momento, sin embargo, las dificultades se concentran especialmente en el mundo del trabajo.

### ¿Dónde están los trabajadores?

En el Perú la evolución del proceso de asentamiento o establecimiento de la población y de la fuerza laboral ha discurrido en función del proceso de urbanización, del modelo económi-

co y de las políticas públicas. El patrón demográfico ha tenido ciertas regularidades espaciales, como el mayor crecimiento de la población urbana que la rural, y la concentración en los departamentos y ciudades de la Costa. La PEA urbana se ha concentrado en los sectores secundario y terciario, mientras lo “rural”, serrano y selvático concentra la explotación agrícola y ganadera. A la vez, la proporción de la fuerza laboral respecto a la población total se ha incrementado al compás de la reducción relativa de la proporción de niños y adolescentes.

Desde 1981 hasta el 2001 la población total ha crecido en 48,4% y la fuerza laboral (PEA) en 106%. Este crecimiento acelerado de las personas en edad de trabajar plantea fuertes presiones sobre el empleo. A nivel departamental se observa además grandes disparidades en el crecimiento demográfico y laboral. En todos los departamentos, con excepción de Ucayali, la fuerza laboral ha crecido más que la población, pero con tasas diferentes que señalan dinámicas departamentales y regionales bastantes distintas.

Los pobladores de Ayacucho y Huancavelica tuvieron que migrar por la pobreza y el conflicto armado, mientras que los departamentos de la Selva se convirtieron en centros de atracción de migrantes. Lima ha tenido un comportamiento cercano al promedio nacional, lo que señala que sus tasas de crecimiento se han ido reduciendo en relación a las décadas de 1960 y 1970, aunque no por ello haya dejado de recibir el flujo de inmigrantes más importante del país en valores absolutos.

Los cambios en la población y la PEA por regiones y departamentos se explican por las tendencias de los sectores productivos. De manera general, entre 1981 y el 2001 la PEA se fue concentrando en los sectores transformadores y en los servicios. En 1981 el 58,6% de la PEA estaba congregada en los sectores secundario y terciario, y en el 2001 esta participación pasó al 67,7% del nacional.

Sin embargo, la distribución de la PEA sectorial por departamentos es muy desigual. En Huancavelica, Apurímac, Ayacucho y Amazonas más de dos tercios de la PEA está concentrada en actividades agrícolas; en Tacna, Arequipa y Tumbes, menos de un cuarto, y en Lima-Callao, el 6%. Sobre la base de los promedios nacionales, se puede inferir que la población se ha “desruralizado” para urbanizarse a la par del crecimiento de la informalidad. Existen dos casos que merecen un comentario particular. El departamento de Ica es el único

# Crecimiento de la fuerza laboral: Un reto para el Estado

El crecimiento acelerado de la población plantea fuertes presiones sobre el empleo.

## Población económicamente activa (Nacional)



## Población y PEA nacional por departamentos y sectores económicos

Departamento	1981						2001-2002							
	Población total		PEA		Sectores (%)			Población total		PEA		Sectores (%)		
	En miles	%	En miles	%	Primario	Secundario	Terciario	En miles	%	En miles	%	Primario	Secundario	Terciario
Amazonas	268	1,5	95	1,6	80,1	4,0	15,9	422	1,6	166	1,4	66,8	6,6	26,6
Ancash	862	4,9	260	4,4	55,1	15,5	29,4	1 091	4,1	454	3,7	52,5	11,8	35,7
Apurímac	343	1,9	101	1,7	80,2	4,3	15,5	456	1,7	158	1,3	71,5	5,7	22,8
Arequipa	738	4,2	256	4,3	31,5	17,9	50,6	1 084	4,1	540	4,4	23,2	14,6	62,2
Ayacucho	524	3,0	164	2,8	74,3	5,7	20,0	543	2,1	224	1,8	67,9	5,7	26,4
Cajamarca	1 063	6,0	344	5,8	77,2	8,7	14,1	1 476	5,6	573	4,7	64,0	11,3	24,7
Callao	454	2,6	158	2,7	5,6	25,1	69,3	775	2,9	267	2,2			
Cusco	874	4,9	314	5,3	61,6	10,1	28,3	1 191	4,5	547	4,5	58,3	9,4	32,3
Huancavelica	361	2,0	113	1,9	80,3	5,5	14,2	436	1,7	176	1,4	77,6	4,1	18,3
Huánuco	499	2,8	160	2,7	69,3	7,3	23,4	800	3,0	303	2,5	63,5	7,1	29,4
Ica	447	2,5	136	2,3	37,5	13,8	48,7	677	2,6	292	2,4	43,2	12,3	44,5
Junín	897	5,1	293	4,9	54,4	11,1	34,5	1 228	4,7	536	4,4	46,1	11,2	42,7
La Libertad	1 012	5,7	303	5,1	44,5	17,2	38,3	1 483	5,6	638	5,2	39,6	14,0	46,4
Lambayeque	709	4,0	199	3,4	33,7	18,9	47,4	1 104	4,2	454	3,7	29,2	14,7	56,1
Lima	4 993	28,1	1 765	29,8	9,1	24,0	66,9	7 633	29,0	4 387	35,9	6,1	20,4	73,5
Loreto	516	2,9	145	2,4	49,6	10,0	40,4	893	3,4	338	2,8	40,1	11,3	48,6
Madre de Dios	36	0,2	16	0,3	57,1	6,7	36,2	98	0,4	45	0,4	28,6	10,2	61,2
Moquegua	103	0,6	42	0,7	42,5	16,8	40,7	155	0,6	79	0,6	37,1	15,1	47,8
Pasco	230	1,3	66	1,1	64,3	8,5	27,2	261	1,0	108	0,9	54,2	6,2	39,6
Piura	1 156	6,5	362	6,1	52,3	12,9	34,8	1 611	6,1	656	5,4	41,6	10,9	47,5
Puno	910	5,1	351	5,9	66,2	11,1	22,7	1 245	4,7	569	4,7	61,0	10,9	28,1
San Martín	332	1,9	116	2,0	69,7	7,3	23,0	747	2,8	321	2,6	55,0	8,9	36,1
Tacna	148	0,8	62	1,0	27,5	10,3	62,2	290	1,1	143	1,2	22,6	13,5	63,9
Tumbes	108	0,6	38	0,6	37,0	9,1	53,9	199	0,8	81	0,7	27,6	10,6	61,8
Ucayali	178	1,0	68	1,1	50,8	13,0	36,2	449	1,7	161	1,3	36,8	11,6	51,6

**Fuentes:**  
 INEL. Censos Nacionales de 1981 y 1993, Lima.  
 INEL. Encuesta Nacional de Hogares, IV trimestre 2001/2002. Lima.  
**Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

en el que la población ocupada en el sector primario ha crecido mientras que la proporción del sector terciario se ha reducido. El otro caso corresponde a los departamentos de Loreto, San Martín, Amazonas, Madre de Dios y Tumbes en los que la población dedicada a actividades secundarias ha crecido, a diferencia de todos los otros departamentos.

En la mayoría de los departamentos, con excepción de Lima, Arequipa y Lambayeque, se ha pasado del empleo rural al empleo en servicios urbanos sin antes haber mediado un proceso de empleo industrial significativo.

En la mayoría de los departamentos, con excepción de Lima, Arequipa y Lambayeque, se ha pasado del empleo rural al empleo en servicios urbanos sin antes haber mediado un proceso de empleo industrial significativo.

## EL PESO DE LA GEOGRAFÍA

Se acepta, en términos generales, que la geografía es importante para el desarrollo de los países. En el Perú, esta afirmación tiene una importancia especial, dada la gran variedad de pisos ecológicos, microclimas y zonas agrestes, que albergan una diversidad de minerales, fauna y flora. A la vez, las complejidades del relieve y la disponibilidad de agua han sido un reto permanente.

### Los recursos y las potencialidades naturales

La heterogénea geografía peruana favorece el desarrollo de una gran variedad y cantidad de recursos naturales animales, vegetales y minerales. En el frío mar territorial por la presencia de la corriente de Humboldt, existe una importante riqueza ictiológica que ha permitido la pesca en gran escala, su transformación industrial y exportación. Los valles de la Costa son fértiles y han favorecido el desarrollo de una importante agroexportación de algodón, caña de azúcar, arroz, frutas, espárragos, así como el cultivo de productos de panllevar para el mercado local. La Sierra es más bien rica en minerales, principalmente en oro, cobre, zinc, hierro y plomo. Los yacimientos en su mayoría son polimetálicos y la ley del mineral es mejor cuanto más alto se encuentre el yacimiento. En la Selva, el bosque amazónico es pródigo en recursos madereros, especies nativas y exóticas animales y vegetales, además se explotan yacimientos de petróleo y gas natural. Por si fuera poco, la amazonía peruana forma parte del principal pulmón del mundo. Cuando se hace el recuento de los recursos naturales que dispone el Perú, uno suele preguntarse como es posible que exista tanta riqueza natural y al

mismo tiempo, una población tan pobre. Los recursos naturales se encuentran distribuidos a lo largo y ancho del territorio nacional y han tenido una gran influencia en el establecimiento e importancia de los asentamientos humanos. Las sociedades agrícolas aprovecharon las tierras cultivables y las ganaderas los pastos naturales y la domesticación de los animales.

Con la Conquista de los españoles se comenzó a explotar los yacimientos mineros de manera intensiva, mientras que en el siglo XIX se inició la colonización de la amazonía. A principios del siglo XX se inició la explotación del petróleo en la Costa norte y posteriormente, al inicio de la década de 1970 en la región amazónica. En los últimos 20 años se ha intensificado la inversión en la minería exportadora y muy recientemente se ha iniciado la extracción de gas en la selva. Podría decirse que el destino económico del Perú está marcado por el aprovechamiento de los recursos naturales que su rica geografía le provee.

Sigue vigente la pregunta: ¿la variedad de recursos naturales ha constituido una ventaja para el desarrollo o no? La historia económica peruana registra una serie de "booms" en la explotación de recursos naturales (guano, salitre, caucho, petróleo, harina de pescado, cobre, oro, etc.), que generaron tanto períodos de auge económico como de depresión. Esta última sobrevinía cuando los recursos naturales se agotaban o cuando sus precios caían en los mercados internacionales. La producción primario-exportadora es la que ha marcado el ciclo económico peruano; debido a la relativa impredecibilidad de los mercados externos, la economía peruana no ha podido gozar de períodos suficientemente prolongados de estabilidad, necesarios para poder consolidar un proceso de crecimiento sostenido. Pero también, sería injusto atribuir totalmente las fluctuaciones cíclicas de la economía a la producción primaria; es evidente que la estructura económica no primaria y que las políticas económicas no tuvieron los elementos para dar estabilidad y continuidad al crecimiento, o no se tomaron medidas a tiempo.

Los recursos naturales, a menudo considerados como potencialidades *per se*, son una palanca para el desarrollo siempre que generen procesos estables de producción y acumulación de capital que permitan reducir el riesgo y la incertidumbre propios de su explotación. El Informe sobre Desarrollo Humano del Perú 2002 (PNUD - Perú 2002) enfatizó la necesidad de considerarlos como una potencialidad si y solo si se los utiliza como

## Recuadro 2.2

## Perú: País megadiverso

### *Los factores de la diversidad*

El Perú forma parte de un puñado de países que, debido a que albergan una extraordinaria riqueza de formas vivientes, han recibido la calificación de países megadiversos. (...) ¿A qué se debe tan sobresaliente biodiversidad? En primer lugar, a su ubicación —o latitud— casi ecuatorial. Y en segundo lugar, a dos fenómenos que introducen más complejidad geográfica, climática y ecológica: la cordillera tropical más alta del mundo y un mar de temperaturas muy bajas para la latitud del Perú.

### *Los récords del Perú*

El Perú posee una altísima diversidad de especies. Considerando las especies de todos los órdenes de los reinos vegetal y animal, el Perú está considerado como el quinto país más rico del mundo en número de especies. Destaca en especial por su particular riqueza en algunos grupos específicos de seres vivientes. El Perú es el primer país del mundo en número de mariposas (3 000 especies), de aves (1 816 especies), orquídeas (4 000 especies) y plantas domesticadas nativas (182 especies). También es el primero en el continente americano en número de mamíferos (460 especies), y uno de los primeros del mundo en el número de plantas utilizadas por la población (4 500 especies). La diversidad de especies —de flora y fauna— llega a su máxima expresión en los bosques tropicales amazónicos. Solo en el Parque Nacional del Manú se han registrado hace unos años más de 5 000 especímenes de insectos, el 80% de las especies no estaban descritas por la ciencia. En esta misma zona, un grupo de investigadores registró 1 207 especies de mariposas en 550 hectáreas de terreno, el número más alto de mariposas que se haya encontrado en un espacio similar en cualquier lugar del planeta.

### *Valor de la biodiversidad: productos y servicios ambientales*

La biodiversidad viene sirviendo a la humanidad desde hace miles de años, en estos tiempos post industriales lo sigue haciendo, y no es probable que deje de hacerlo en el futuro previsible. Sencillamente, la dependencia del mundo natural sigue siendo absoluta en campos como la alimentación, y abrumadoramente alta en campos como la medicina y la vestimenta, para no hablar de servicios como la provisión de oxígeno, introducido a la atmósfera exclusivamente por las plantas. En cuanto a los alimentos, provengan estos de plantas y animales domesticados o silvestres, los peruanos dependen en gran medida del germoplasma nativo. Cerca del 65% de la agricultura nacional depende de recursos genéticos nativos. La papa, el maíz, el camote, la palta, la papaya, los frejoles y los ajíes son solo algunas de las más de 180 especies de plantas de origen nativo de las que depende la población peruana para su sustento. La ganadería nacional depende en menor medida de los recursos genéticos nativos, pero la alpaca y la llama —entre el ganado mayor— y el cuy y el pato criollo —entre las especies menores— no dejan de tener una enorme importancia en ciertas regiones del país. Por otra parte, casi toda la ganadería nacional —cerca del 95%— depende de recursos forrajeros nativos, como los pastos naturales alto andinos y los pastos naturales y algarrobales de la costa norte.

### *Plantas y clima global*

Las plantas prestan grandes servicios al resto de seres vivos dado que purifican el aire y las aguas. Por medio de la fotosíntesis, las plantas producen oxígeno (O) y eliminan el anhídrido carbónico (CO<sub>2</sub>) del aire, fijando el carbono en su biomasa. El aire, al pasar por el follaje, deposita el polvo y otras partículas en las hojas, limpiándose en el proceso. Este servicio es de gran importancia en la actualidad debido al crecimiento de las ciudades, donde el aire se contamina por los gases y partículas expelidos por la industria y los automóviles.

Por su parte, la vegetación acuática purifica el agua, función que cumplen los bosques de mangle, la totora, los juncos, la guama, el lirio de agua y la lechuguilla de agua, todos los cuales eliminan sustancias contaminantes del agua.

La cobertura vegetal en forma de bosques, pasturas, matorrales y vegetación acuática es de extrema importancia para el mantenimiento de especies silvestres que se extinguirían si se destruyera la cobertura vegetal que constituye su hábitat.

Los recursos naturales, a menudo considerados como potencialidades *per se*, son una palanca para el desarrollo siempre que generen procesos estables de producción y acumulación de capital.

## Población: Una distribución asimétrica

Existen ciudades que se constituyen en ejes regionales que a su vez articulan a sus alrededores ciudades secundarias y menores.

### Concentración de la población. Comparación de promedios porcentuales



### Población de ciudades principales y secundarias. Por departamentos 2004.

Departamento y Población (en miles)	Ciudad principal y ciudades secundarias	Población (en miles)	Ciudad principal / Departamento	Ciudad secundaria / Departamento	Departamento y Población (en miles)	Ciudad principal y ciudades secundarias	Población (en miles)	Ciudad principal / Departamento	Ciudad secundaria / Departamento
<b>Lima - Callao</b> 8 823,7 hab.	■ Lima Metropolitana (Cap.) Huaral Huacho	8 049,6 85,5 55,9	91,2%	1,0% 0,6%	<b>Cusco</b> 1 237,8 hab.	■ Cusco (Capital) Sicuani Echarate	308,6 60,5 58,9	24,9%	4,9% 4,8%
<b>Tacna</b> 309,8 hab.	■ Tacna (Capital) Ilabaya Tarata	240,1 7,9 4,3	77,5%	2,6% 1,4%	<b>Loreto</b> 931,4 hab.	■ Iquitos (Capital) Yurimaguas Nauta	217,6 65,8 36,5	23,4%	7,1% 3,9%
<b>Arequipa</b> 1 126,6 hab.	■ Arequipa (Capital) Mollendo Camaná	690,9 28,7 15,4	61,3%	2,5% 1,4%	<b>Ancash</b> 1 139,1 hab.	■ Chimbote Huaraz (Capital) Casma	256,9 84,6 29,0	22,6%	7,4% 2,5%
<b>Ucayali</b> 464,4 hab.	■ Pucallpa (Capital) Padre Abad Raymondi	234,9 39,4 33,9	50,6%	8,5% 7,3%	<b>Piura</b> 1 685,9 hab.	■ Piura (Capital) Sullana Talara	362,5 192,7 105,7	21,5%	11,4% 6,3%
<b>Tumbes</b> 211,1 hab.	■ Tumbes (Capital) Zarumilla Zorritos	100,8 17,7 15,2	47,7%	8,4% 7,2%	<b>Ayacucho</b> 571,6 hab.	■ Ayacucho (Capital) Huanta San Miguel	121,6 27,6 21,7	21,3%	4,8% 3,8%
<b>Lambayeque</b> 1 141,2 hab.	■ Chiclayo (Capital) Lambayeque Mórrope	496,9 58,3 40,3	43,5%	5,1% 3,5%	<b>Huánuco</b> 833,6 hab.	■ Huánuco (Capital) Rupa-Rupa Crespo y Castillo	131,5 60,3 27,9	15,8%	7,2% 3,3%
<b>La Libertad</b> 1 550,8 hab.	■ Trujillo (Capital) Chepén Huamachuco	632,2 45,2 34,6	40,8%	2,9% 2,2%	<b>Puno</b> 1 297,0 hab.	■ Juliaca Puno (Capital) Ilave	192,8 109,9 61,6	14,9%	8,5% 4,7%
<b>Moquegua</b> 163,8 hab.	■ Ilo Moquegua (Capital) Torata	60,0 51,1 8,2	36,6%	31,2% 5,0%	<b>San Martín</b> 777,7 hab.	■ Tarapoto Juanjuí Moyobamba (Capital)	110,6 43,7 36,6	14,2%	5,6% 4,7%
<b>Madre de Dios</b> 104,9 hab.	■ Puerto Maldonado (Capital) Madre de Dios Inambari	37,4 11,4 9,2	35,7%	10,9% 8,8%	<b>Apurímac</b> 478,3 hab.	■ Abancay (Capital) Andahuaylas Talavera	67,4 32,4 22,5	14,1%	6,8% 4,7%
<b>Ica</b> 709,5 hab.	■ Ica (Capital) Chincha Alta Pisco	209,2 135,2 62,6	29,5%	19,1% 8,8%	<b>Amazonas</b> 443,0 hab.	■ Bagua Grande Bagua (La Peca) Chachapoyas (Capital)	59,9 40,5 19,6	13,5%	9,1% 4,4%
<b>Junín</b> 1 274,8 hab.	■ Huancayo (Capital) Tarma Chanchamayo	324,4 61,1 32,1	25,4%	4,8% 2,5%	<b>Cajamarca</b> 1 532,9 hab.	■ Cajamarca (Capital) Jaén Bambamarca	120,6 84,1 61,9	7,9%	5,5% 4,0%
<b>Pasco</b> 277,5 hab.	■ Cerro de Pasco (Capital) Puerto Bermúdez Villa Rica	69,4 21,6 19,9	25,0%	7,8% 7,2%	<b>Huancavelica</b> 459,9 hab.	■ Huancavelica (Capital) Yauli Acoria	30,3 28,9 27,4	6,6%	6,3% 6,0%

Fuente: Cuánto S.A. Perú en Números 2004. Lima. 2004.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

parte de procesos de transformación y en combinación con otros factores que permitan generar valores agregados.

En las regiones agrícolas, los períodos de expansión productiva tuvieron efectos positivos tanto en el empleo como en los ingresos. No ha sucedido lo mismo en los departamentos con yacimientos mineros, sobre todo en los últimos treinta años en que la minería se realiza a tajo abierto con tecnologías intensivas en capital y ahorradoras de mano de obra, dando lugar a un impacto limitado en las localidades o regiones circundantes. La gran minería genera pocos eslabonamientos directos e indirectos en las regiones donde explotan los yacimientos, en consecuencia su impacto sobre el empleo y los ingresos no logra cambiar las tendencias económicas precedentes, limitándose a la provisión de divisas y eventualmente a aportes directos. Por su parte, la pesca sí ha tenido impacto en los departamentos costeros, si bien su dinamismo ha dependido del manejo de los recursos marinos, de la dosificación de la extracción y de los precios internacionales.

### Los centros y las asimetrías urbanas

Debido a los condicionantes geográficos y a las distancias, la ocupación de los espacios regionales se ha realizado en función del desarrollo de las ciudades, que se han constituido en centros económicos. Sin duda, actualmente, “el centro” del Perú es Lima Metropolitana<sup>2</sup> no solo por la dimensión de su población sino sobre todo por el tamaño de su economía y porque allí se concentran el Estado y los poderes económicos y políticos. Como se ha mencionado, el crecimiento de las ciudades en el Perú ha sido el fruto de la dinámica demográfica —posterior a la Segunda Guerra Mundial— y del modelo económico primario-exportador y semi industrial de los años 1950-1980. Esta doble dinámica concentró a la mayoría de la población urbana en las ciudades de la Costa y disminuyó el peso relativo de la población serrana. En la Sierra y la Selva el crecimiento de los centros urbanos ha sido menor, no han alcanzado grandes tamaños y ninguno de ellos llega a los 400 mil habitantes.

Los centros urbanos del Perú tienen gran disparidad de tamaño y crecimientos desigua-

les. En el ámbito nacional, la ciudad de primer nivel es Lima Metropolitana, con 8 millones de habitantes, seguida de Arequipa, que tiene una población 11 veces menor que Lima, y Trujillo y Chiclayo, que tienen 13 y 16 veces menos habitantes que Lima, respectivamente. También existen amplias diferencias entre las ciudades principales y secundarias de cada departamento, que oscilan en proporciones que van de 6 a 1 hasta 10 a 1. Tales son los casos de Arequipa y Lambayeque. Existe, además, una jerarquía de ciudades encabezada por Lima, seguida de las ciudades de Costa en un segundo nivel, luego vienen las ciudades de la Sierra y finalmente las de la Selva.

Existen ciudades que por su dinámica económica y su disponibilidad de servicios se han convertido en ejes regionales a los que se articulan ciudades secundarias y menores. Hay también una gran disparidad en el tamaño de las ciudades en cada departamento, lo cual es importante por la influencia, dominio y subordinación que ejercen las ciudades grandes sobre las pequeñas. En el departamento de Lima, la ciudad más grande después de Lima Metropolitana es Huaral, que tiene una población de apenas 85 mil habitantes, es decir, una relación de 94 a 1, y la siguiente es Huacho, que tiene 56 mil. Lima es en este aspecto el departamento más asimétrico. Siguen en orden de asimetría, Tacna y Arequipa, departamentos en los que existe una relación de 29 a 1 y de 25 a 1 respectivamente entre la capital y la segunda ciudad. En cambio, los departamentos con relaciones entre ciudades menos asimétricas son Huancavelica, Moquegua, Cajamarca, Amazonas, Puno e Ica.

Por otro lado, se observa que en los departamentos más rurales, como Cajamarca, Huancavelica, Amazonas, Apurímac, San Martín y Puno, las principales ciudades congregan menos del 15% de la población departamental, a diferencia de los departamentos costeros cuyas ciudades más importantes albergan más del 40% de la población departamental.

El desarrollo local y regional depende de estos sistemas de centros y periferias. Las regiones con ciudades más grandes o con ciudades intermedias conectadas por carreteras de buena calidad son las que tienen mayores probabilidades de desarrollo, en la medida que favorecen la aparición de economías de escala, de aglomeración y de externalidades.

**En el departamento de Lima, la ciudad más grande después de Lima Metropolitana es Huaral, que tiene una población de apenas 85 mil habitantes, es decir, una relación de 94 a 1, y la siguiente es Huacho, que tiene 56 mil. Lima es en este aspecto el departamento más asimétrico.**

<sup>2</sup> El área de Lima Metropolitana comprende la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao.



# Desintegración vial

La desconexión interna es intensa, solamente la costa está integrada.

## Vías de comunicación terrestre



En 2002 existían 78 318 km de carreteras, de las cuales 11 044 eran asfaltadas (14,1%), 18 947 afirmadas (24,2%) y 48 327 trochas carrozables o carreteras sin afirmar (61,7%).



Fuente: Dirección de Información de Gestión. Ministerio de Transporte y Comunicaciones 2002.  
 Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

## Las distancias

Las distancias equivalen a costos de transporte. En el Perú se ven acrecentadas por la ruda geografía, por la calidad de las carreteras o por el penoso tránsito en las trochas carrozables y los caminos de arrieros. Pero también las distancias pueden ser medidas en términos de tiempo: cuanto peor es la calidad de las rutas, mayor será el tiempo invertido en recorrerlas, lo cual se convierte a su vez en costo de oportunidad y éste en dinero. Luego, las posibilidades de hacer negocios son también menores, lo cual afecta la competitividad.

El desarrollo territorial y la competitividad local y regional dependen mucho de la cobertura de las carreteras y de su calidad. En 2002 existían 78 318 km de carreteras, de las cuales 11 044 eran asfaltadas (14,1%), 18 947, afirmadas (24,2%) y 48 327 trochas carrozables o carreteras sin afirmar (61,7%). Solo Lima y las principales ciudades de Costa y Sierra están conectadas por carreteras asfaltadas, las ciudades capitales de departamento se conectan con sus principales capitales provinciales a través de carreteras afirmadas y sin afirmar, mientras que los pequeños poblados de distritos rurales están interconectados por carreteras sin afirmar y trochas. Es decir, la calidad de las carreteras está en función del tamaño e importancia de los centros poblados y de su desarrollo.

Por las características de la geografía peruana, la inversión requerida para las carreteras de conexión entre ciudades relativamente cercanas es más alta en la Sierra que en la Costa. Por otro lado, la construcción de carreteras que unen pequeños poblados alejados se hace más difícil en la Sierra, debido a que el nivel de sus dinámicas económicas y su peso político no capta la atención de los gobiernos. Por ello, no todos los centros poblados están adecuadamente conectados. Esta situación ha creado un círculo vicioso: debido a la mala calidad de las carreteras los costos de transporte son más caros y debido a éstos la producción comercializable de muchos pueblos se encarece, lo que inhibe eventualmente el tráfico por las carreteras.

Las distancias, la calidad de las carreteras, el tiempo y los costos de transporte han condicionado el intercambio comercial y la integración en el Perú y, de alguna manera, desfavorecen el funcionamiento económico interno en las regiones y localidades en perjuicio de la integración nacional al constituirse en barreras a la comunicación. El desarrollo territorial

está, por consiguiente, afectado por la orografía y las distancias.

## LOS PROCESOS ECONÓMICOS DE CONCENTRACIÓN Y DESIGUALDAD

La economía peruana ha sido condicionada por una brusca explosión demográfica y por las características de su geografía, tan provisorias de recursos como de dificultades para la comunicación. Los procesos económicos resultantes —con la intermediación política— han tenido una dinámica concentradora que afecta la organización productiva necesaria para hacer de la competitividad un esfuerzo común con beneficios igualmente comunes. Por diversas vías puede apreciarse esta orientación centrífuga de la economía y la importancia de promover la integración nacional, para lo cual el proceso descentralista es una gran oportunidad.

### Las economías regionales

Desde el punto de vista espacial, la economía peruana se organiza principalmente en torno a su centro principal que es Lima Metropolitana, y luego en torno al sistema de ciudades intermedias, entre las cuales destacan Trujillo, Arequipa, Chiclayo, Juliaca, Piura y Huancaayo. La periferia se compone de pequeñas ciudades, villorrios y áreas rurales que se organizan en torno al área de influencia de cada ciudad importante.

La progresiva concentración de la demanda en Lima y la Costa, producto de la concentración de capitales, contribuyó al incremento de la producción y oferta manufacturera, lo que a su vez generó empleo, creándose un proceso de crecimiento acumulativo en Lima más acelerado que en el resto de regiones del Perú. La peculiaridad de la industrialización de Lima estriba en el hecho de su dependencia de las divisas generadas por la minería, la pesquería y la agricultura localizadas en la periferia, en regiones bastante alejadas. En consecuencia, Lima no ha tenido un crecimiento enteramente autónomo, sino que ha estado sujeto a la oferta y demanda internacional de productos primarios de exportación producidos en otras regiones (González de Olarte 1993).

La generación de un centro industrial relativamente fuerte, como el que se creó en Lima, tuvo repercusiones en las otras regiones. Por un lado, comenzó a competir con las pequeñas

**Círculo vicioso: debido a la mala calidad de las carreteras los costos de transporte son más caros y debido a éstos la producción comercializable de muchos pueblos se encarece, lo que inhibe eventualmente el tráfico por las carreteras.**

y medianas industrias existentes en las principales ciudades del Perú creadas a fines del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX, logrando finalmente debilitarlas y eliminarlas de la competencia, ya sea por medio de la absorción o compra, o por medio de la competencia porque ofrecían mejores precios derivados de su economía de escala. Solo las nuevas industrias con tecnología de vanguardia, de cierta escala y con apoyo del Estado lograron surgir en algunas ciudades como Arequipa, Trujillo, Huancayo o Chiclayo. Pero inclusive estas industrias, al poco tiempo, terminaron languideciendo, ya que en la década de 1990 se abrió la economía de una manera muy rápida, sin dar tiempo a la reestructuración o reconversión industrial.

Este proceso de industrialización-desindustrialización regional tuvo efectos sobre la conformación de regiones económicas, ejes o co-

rredores económicos regionales con diferentes niveles de desarrollo. Esta situación organizó y definió la estructura económica territorial que tiene el Perú actualmente.

El modelo de desarrollo económico espacial basado en los sectores primario exportador y semi industrial ha generado regiones económicas diferenciadas por el grado de desarrollo capitalista de sus economías y de sus mercados, por el grado de urbanización y ruralidad, por sus segmentos sociales no capitalistas. Las regiones no han generado hasta hoy sociedades regionales cualitativamente parecidas. La alta heterogeneidad regional es la principal característica peruana.

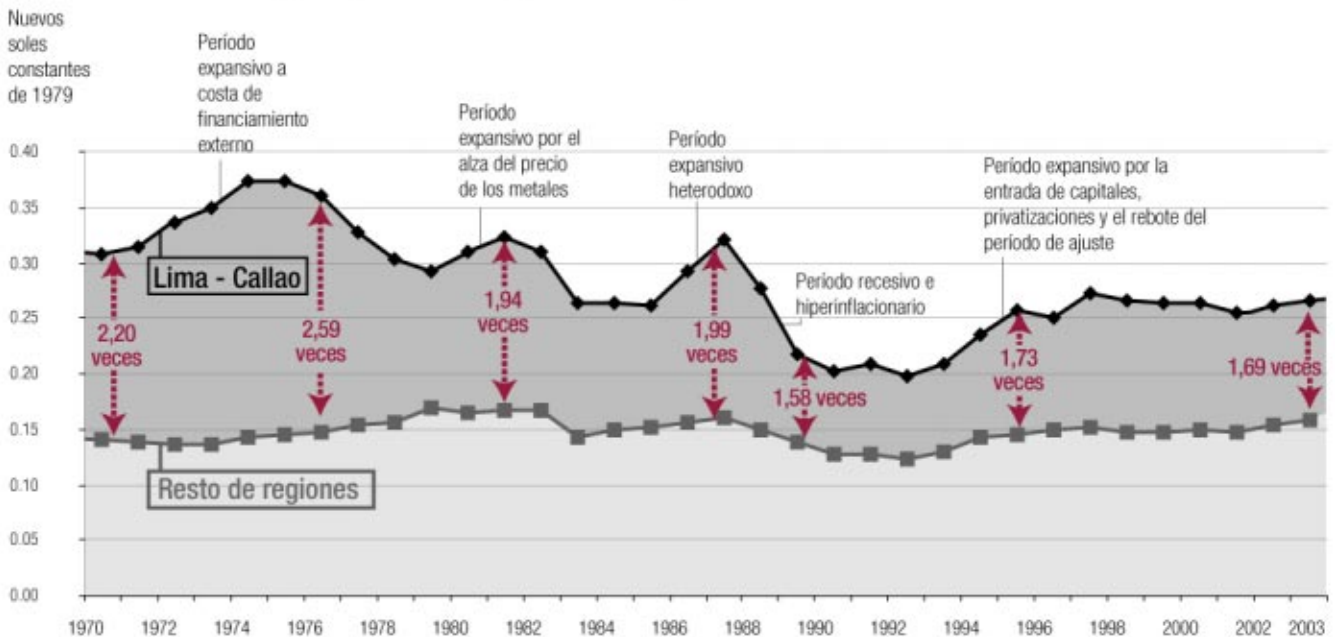
Las regiones más integradas son aquellas que han logrado desarrollar los mercados de bienes, de capitales, de crédito y especialmente de trabajo. En ellas también el proceso de urbanización ha sido más rápido y la mayor

Figura 2.1

## Divergencia de crecimiento de Lima con el resto del país

La brecha de crecimiento entre el centro (Lima) y el resto (periferia) se amplía en los años de expansión y se reduce ante la recesión.

### Diferencia entre el PIB per cápita de Lima y el resto del país 1970 - 2003



Fuentes:  
 INEL Compendio Estadístico Perú varios números. Lima 1990, 1994, 1997 y 2001.  
 Cuánto S.A. Perú en Números 2004. Lima, 2004.  
 Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

inclusión de las personas en la división del trabajo ha traído consigo los beneficios del desarrollo económico.

### La divergencia económica centro-periferia

Vista desde la perspectiva de sus departamentos y provincias, la economía peruana muestra dos características importantes y preocupantes: las disparidades productivas que no se logran corregir en el tiempo y, como consecuencia de ello, una tendencia a la divergencia de los niveles de desarrollo territorial y humano entre las diferentes regiones y localidades. Estos procesos actúan en sentido contrario a la acumulación de capacidades productivas de las diferentes escalas del desarrollo territorial (local, regional y nacional). La divergencia se convierte así en un obstáculo para el funcionamiento de la competitividad en cadena, que es el mecanismo generador de oportunidades para todos.

Ciertamente, la diferencia más importante es la que existe entre Lima y el resto del país. Lima Metropolitana es el centro económico y político, mientras que el resto del país es una suerte de periferia dependiente de Lima.

En 1970 existía una diferencia de 120% entre el PIB per cápita de Lima y el resto del país. Esta diferencia se amplió a 159% en 1974-1975; luego cayó hasta su nivel más bajo en 1989-1990 (58%), para después crecer nuevamente entre los años 1994 y 1997 (73%). La brecha entre el centro y la periferia se agudiza en tiempos de expansión económica del país, mientras que en las etapas de crisis y recesión se reducen las diferencias. Esto refleja que la estructura económica territorial no está suficientemente articulada como para difundir el crecimiento desde el centro hacia la periferia. La brecha de ingresos entre Lima y el resto del país se ha venido reduciendo, aunque no lo suficiente para revertir las desigualdades.

En el Perú no existe un ciclo nacional, sino varios ciclos económicos que dependen de las composiciones sectoriales departamentales y del grado de desarrollo de sus incipientes mercados internos. Esto quiere decir que las bases económicas del funcionamiento de los departamentos son distintas y tienen factores diversos que

determinan esta suerte de independencia económica de las fluctuaciones en el territorio.

En el período 1970-2003 Moquegua tenía el mayor PIB per cápita, seguido de Loreto y Tacna, mientras que Lima solo ocupó el cuarto lugar. En el otro extremo están Apurímac, Ayacucho, Puno y Huancavelica. La brecha entre Moquegua y Huancavelica era de 982% y entre Moquegua y Lima de 257%, es decir una relación de 10 a 1 y de 2,6 a 1, respectivamente. Si no se considera la minería de Moquegua y Tacna y el petróleo de Loreto, las diferencias se reducen pero las brechas continúan siendo marcadas.

El peso absoluto de Lima como centro económico del Perú se explica sobre todo por la concentración espacial cuantitativa y cualitativa de la población, la producción, la demanda y las finanzas, lo cual genera en su favor economías de aglomeración, externalidades, economías de escala y rendimientos crecientes que le permiten lograr tasas de crecimiento relativamente mayores que el resto de los departamentos, acentuando la divergencia<sup>3</sup>.

El actual esfuerzo de descentralización se inicia en un contexto de crecimiento económico moderado sin redistribución. Por ello parece ser la ocasión para plantear el objetivo de crecimiento con redistribución. La condición para que esto suceda es que las regiones crezcan de manera sostenida a una tasa mayor que Lima.

El círculo perverso de subdesarrollo regional se configura a partir de la falta de buenas carreteras, aeropuertos y puertos, lo que origina una débil circulación intra y extraregional de mercancías, personas y factores productivos. Esto trae como consecuencia bajos niveles de crecimiento económico y una reducida base fiscal, lo que a su vez se traduce en bajos niveles de gasto e inversión pública.

### La fragilidad de los mercados y la debilidad de la integración

Las debilidades de la articulación comercial del país se reflejan en tres características de su economía espacial: 1) El débil intercambio comercial entre Lima y el resto de regiones. La “exportación” de productos de los otros departamentos hacia Lima y de ésta hacia los

Las regiones más integradas son aquellas que han logrado desarrollar los mercados de bienes, de capitales, de crédito y especialmente de trabajo.

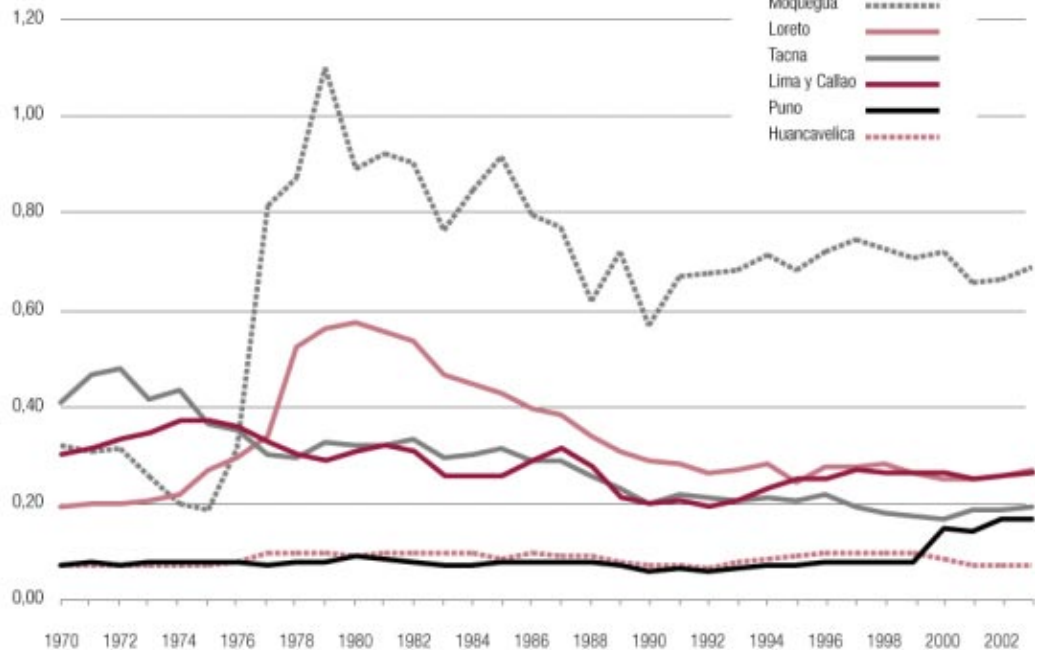
<sup>3</sup> El mayor crecimiento de Lima respecto al resto de departamentos del país, o al menos de su promedio, evidente en el largo plazo, ha sido puesto en cuestión por J. Schuldt (2004) para las décadas recientes, por efecto de la reprimarización económica, y en términos del PIB per cápita, por el mayor crecimiento de población en la capital.

## Las disparidades del crecimiento

Cada departamento tiene su propia estructura productiva lo que determina la independencia de las fluctuaciones económicas.

### PIB per cápita por departamentos 1970 - 2003

Nuevos soles constantes de 1979



Fuentes:  
 INEL Compendio Estadístico Perú, varios números. Lima. 1990, 1994, 1997 y 2001.  
 Cuánto S.A. Perú en Números 2004. Lima. 2004.  
 Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

El actual esfuerzo de descentralización se inicia en un contexto de crecimiento económico moderado sin redistribución. Por ello parece ser la ocasión para plantear el objetivo de crecimiento con redistribución. Para ello, las regiones deberán crecer de manera sostenida a una tasa mayor que Lima.

departamentos no se ha vigorizado. La producción industrial limeña que alimentaba el mercado capitalino desde del siglo pasado fue reemplazada por importaciones en los periodos de liberalización económica. 2) El débil intercambio comercial entre las regiones distintas a Lima. Los departamentos tienden a “exportar” hacia la capital o a consumir internamente sus productos, dejando poco para vender a otros departamentos. 3) La asimetría de las balanzas comerciales de Lima y del resto de país. Lima ha tenido una balanza comercial internacional predominantemente deficitaria, pero superavitaria con respecto al resto del país, mientras que en los demás departamentos ocurre lo contrario, es decir, muestran una balanza internacional positiva y negativa en su comercio con Lima.

El modelo primario-exportador y semi industrial definió la localización de los sectores dinámicos, los exportadores en la periferia y la manufactura importadora en el centro. Esta asimetría, combinada con la concentración económica en Lima, dio lugar a que el crecimiento económico de la capital fuera dependiente de las divisas generadas por el resto de los departamentos, sobre todo las mineras y pesqueras. Cuando el comercio internacional estaba en auge, la economía de Lima también lo estaba. La dinámica de los departamentos ha estado más influida por el nivel de actividad de Lima y de las ciudades que por sus exportaciones. Esta estructura espacial del comercio ha dado lugar a que las economías departamentales no hayan logrado favorecerse de sus exportaciones primarias. Una característica adicional de

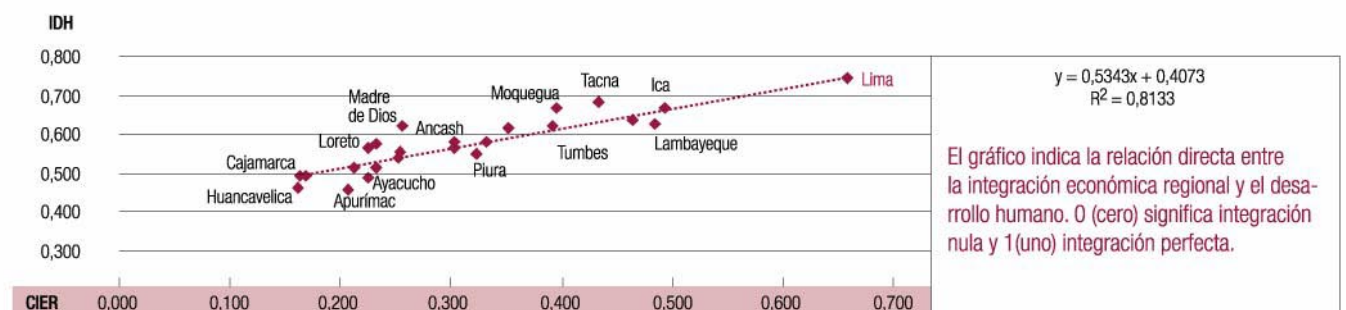
# El valor de la integración económica para el desarrollo humano

Existe una alta correlación entre la integración y el desarrollo humano, lo que sugiere que el desarrollo humano encuentra condiciones propicias cuando hay integración económica.

## Integración Económica Regional

Departamento	Integración laboral	Integración financiera	Integración física	Integración eléctrica	Integración de comunicaciones	Coeficiente de integración económica	Índice de desarrollo humano
	% de PEA asalariada 2001	Colocaciones /PIB	% de camino asfaltado	% de viviendas con electricidad	% de viviendas con teléfonos fijos		
<b>Perú</b>	<b>37,2</b>	<b>19,6</b>	<b>13,0</b>	<b>74,9</b>	<b>25,6</b>	<b>0,443</b>	<b>0,620</b>
Lima - Callao	51,9	34,2	24,3	98,2	53,8	0,658	0,744
Ica	49,5	8,6	37,4	83,3	21,6	0,493	0,667
Lambayeque	45,8	8,0	40,3	85,7	17,2	0,484	0,625
Arequipa	44,6	10,1	16,6	94,5	29,8	0,464	0,635
Tacna	41,3	3,8	18,5	97,2	26,0	0,433	0,681
Moquegua	40,5	2,9	18,3	85,8	21,9	0,395	0,666
Tumbes	37,5	1,9	27,1	85,9	13,8	0,391	0,620
La Libertad	34,0	7,4	11,7	73,4	22,2	0,352	0,613
Junín	34,3	3,2	9,1	84,3	12,8	0,331	0,578
Piura	31,8	7,6	19,5	61,6	10,9	0,322	0,551
Ancash	30,1	7,4	12,3	61,8	14,5	0,303	0,577
Ucayali	36,1	4,7	11,6	63,0	10,6	0,303	0,565
Madre de Dios	37,4	0,3	0,7	62,4	10,2	0,255	0,621
San Martín	32,8	4,0	10,3	49,7	7,6	0,254	0,553
Cusco	21,6	3,4	8,4	64,1	12,1	0,251	0,537
Pasco	31,1	0,7	4,2	59,4	4,8	0,232	0,575
Amazonas	31,0	0,6	8,7	54,0	3,6	0,231	0,515
Loreto	30,5	4,0	2,1	48,3	9,8	0,225	0,563
Ayacucho	21,6	1,0	4,2	66,3	7,4	0,225	0,488
Puno	21,7	1,9	11,9	49,0	5,7	0,213	0,512
Apurímac	20,5	0,6	5,3	61,0	4,2	0,207	0,457
Huánuco	17,2	1,6	9,8	36,9	5,3	0,168	0,494
Cajamarca	21,5	0,9	8,5	32,8	4,5	0,164	0,495
Huancavelica	14,1	0,0	5,7	50,5	1,6	0,161	0,460

## Correlación entre Índice de Desarrollo Humano (IDH) y Coeficiente de Integración Económica Regional (CIER)



**Nota:** Sobre la construcción del Índice CIER ver Anexo Metodológico.  
**Fuentes:** Estadísticas sectoriales diversas.  
**Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

este problema estructural es la escasa asimilación tecnológica de los departamentos.

El grado de integración económica, entendida como las relaciones que se establecen entre departamentos y provincias a través de los mercados de capital y trabajo, es un indicador de la profundidad del desarrollo capitalista en cada territorio departamental. Así, integración y articulación son funciones de un mismo proceso económico, el de relacionar a las personas a través del intercambio económico. Para que se dé una mayor articulación e integración se requiere carreteras, vehículos de transporte y una red de telecomunicaciones.

Para una mejor aproximación al problema de la integración económica en los espacios regionales se ha estimado una serie de indicadores. La tasa de asalariados, es decir, el porcentaje de trabajadores que laboran por un sueldo o salario respecto a la fuerza laboral total, indica cuán amplio es el mercado de trabajo y, en consecuencia, cuán integrados están los trabajadores al sistema económico moderno. En 2001-2002 el promedio nacional<sup>4</sup> era de 37,2%, por debajo de los estándares internacionales que superan el 60%. Pero a nivel departamental, la situación es distinta y variada, pues mientras la tasa más alta es la de Lima-Callao que alcanza el 51,9%, Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Puno, Huánuco y Cajamarca no llegan al 30%; es decir, son departamentos con mercados de trabajo insuficientes, sobre todo si se tiene en cuenta que en todos ellos el principal empleador es el Estado, que sustituye como integrador económico a un sector privado débil.

Los otros departamentos tienen tasas inferiores, con excepción de Ica, Tumbes, Lambayeque, Arequipa, Tacna, Moquegua y Madre de Dios. En general, la mayor parte de los departamentos tiene problemas de escasa oferta laboral del sector privado. Es muy probable que a nivel provincial la dispersión sea aun mayor, sobre todo en las provincias más rurales, donde la tasa de asalariados ha de ser muy baja.

Se ha tomado el nivel de las colocaciones respecto al PIB como indicador de la importancia del mercado financiero/bancario en

cada departamento. El ratio de colocaciones sobre el PIB departamental ilustra cuánta demanda de dinero hay en cada departamento a través del sistema bancario formal. El promedio del ratio colocaciones/PIB es de 19,6%, mientras que Lima tiene el 34,2%, Huancavelica tiene menos de 0,1%, el resto de los departamentos, exceptuando Arequipa, están por debajo del 10%. También en este caso la integración de personas, empresas y otras organizaciones económicas a través del mercado de dinero es débil y extremadamente desigual entre los departamentos.

Los mercados de trabajo y de dinero sintetizan los mecanismos institucionales de integración económica, sin embargo, para que estos mercados funcionen se requiere de condiciones espaciales y tecnológicas que facilitan o frenan la integración. En primer lugar, es necesario que los productores, consumidores, empresarios y trabajadores puedan integrarse físicamente a través de carreteras<sup>5</sup> y vehículos. El porcentaje de rutas asfaltadas sobre el total de rutas de cada departamento es un indicador de calidad y rapidez de la integración física, como ya se ha visto en el acápite sobre las distancias.

La integración eléctrica es un buen indicador de desarrollo en el espacio, pues refleja la existencia de mayores oportunidades productivas y de negocios en cada lugar del país y a su vez la capacidad de las personas de acceder al servicio. Por ello, la electrificación integral de todas las regiones es un factor de primer orden para promover el desarrollo humano. Al 2001, el 74,9% de peruanos tenía acceso al servicio eléctrico, en Lima el 98,2% y en Arequipa, Moquegua, Tacna, Lambayeque, Tumbes, Junín e Ica más del 80%, mientras que en Huánuco y Cajamarca menos del 40%. El caso paradójico es el de Huancavelica, donde solo el 50,5% de la población tiene acceso al servicio eléctrico (0,06GWh) pese a que produce casi un tercio de la electricidad de todo el país (6 933 GWh). El nivel de integración eléctrica se refleja en la proporción de clientes respecto al total de la población y el consumo per cápita en cada departamento.

<sup>4</sup> El ratio de población asalariada respecto a la fuerza laboral ha sido tomado de la ENAHO 2001/2002.

<sup>5</sup> A menudo se presenta como indicador de integración física el número de km de carretera por cada km<sup>2</sup> de territorio. Este indicador es variable en su interpretación, pues mientras en zonas planas como la Costa da una idea de la densidad vial, en zonas quebradas como las de la Sierra más km de carretera por km<sup>2</sup> significan más bien muchas curvas y muchos desarrollos carreteros por las subidas y bajadas que existen. Es decir, en la Sierra una mayor densidad probablemente corresponda a mayor tiempo y mayor dificultad de transporte. Obviamente, el inventario de carreteras por departamento es un dato necesario para el desarrollo y se puede obtener en INEI (2002e) o en PNUD-Perú (2003a).

**Esta estructura espacial del comercio ha dado lugar a que las economías departamentales no hayan logrado favorecerse de sus exportaciones primarias. Una característica adicional de este problema estructural es la escasa asimilación tecnológica de los departamentos.**

La información en sus diferentes formas es uno de los medios más importantes para la integración. En el Perú, el promedio de teléfonos fijos en viviendas es de 25,6%, en Lima-Callao las viviendas con teléfono fijo alcanzan el 53,8% y entre los demás departamentos solo Arequipa y Tacna tienen un promedio más alto que el nacional. En cambio, en Pasco, Huancavelica, Amazonas, Cajamarca, Amazonas y Apurímac las viviendas que tienen teléfono fijo representan menos del 5%. En el año 2002, los teléfonos fijos sobrepasaban el millón. La telefonía móvil ha ayudado a mejorar el enorme déficit de integración telefónica en el Perú pues hay más de 1,6 millones de celulares, es decir, la cantidad de teléfonos móviles supera a la de fijos. Las formas más modernas de comunicación informática, de transmisión de datos e internet son todavía incipientes; la desigualdad de acceso en los distintos departamentos es marcada. Sin embargo, su avance espontáneo está siendo cada vez más veloz, por lo que se esperaría la pronta conformación de una "masa crítica" de integración que podrá ser utilizada para el desarrollo regional.

Al combinar integración física (carreteras y vehículos), integración económica (mercados de trabajo y de crédito), integración eléctrica e integración telefónica e informática se obtiene un coeficiente de integración económica regional que va de 0 a 1<sup>6</sup>. El coeficiente promedio a nivel nacional es de 0,443, que es bajo debido a las carencias señaladas. Lima, que es la región más integrada, tiene un coeficiente de 0,658. Por lo general, el coeficiente de un país desarrollado está por encima de 0,750. Los departamentos menos integrados son Cajamarca (0,164) y Huánuco (0,168), que tienen un tercio del coeficiente de integración económica regional de Lima-Callao. Los departamentos más integrados y que están por encima del promedio nacional son: Ica (0,493), Lambayeque (0,484), Arequipa (0,464), es decir, departamentos predominantemente costeros. Los menos integrados son los de Selva y Sierra.

Existe una alta correlación entre la integración y el desarrollo humano. Aquellos departamentos que aceleren su proceso integrador, con el mercado de trabajo como primer medio de integración económica y social, crearán progresivamente condiciones favorables para el desarrollo humano pues las oportuni-

dades se multiplican a medida que la integración avanza.

### La necesidad de integración fiscal

La integración fiscal es la capacidad del Estado para incorporar a la población a través de los impuestos y el gasto público. Su fuente son los contribuyentes, los cuales en el año 2003 llegaron a los 2,5 millones a nivel nacional (personas naturales 1,6 millones y jurídicas 0,9), pese a que la población ocupada es de 12 millones de personas y a que existe alrededor de un millón de unidades económicas en funcionamiento.

Esto muestra que, en promedio, la integración tributaria es relativamente baja debido principalmente al alto nivel de informalidad. La mayor parte de peruanos paga impuestos al consumo pese a no estar registrados debido a que dos tercios de los impuestos son indirectos.

Los impuestos por persona pagados en el año 2003 ascienden a S/. 787 en promedio en el ámbito nacional, lo cual equivale al 10,1% de sus ingresos. Pero a nivel departamental existen amplias diferencias; mientras en Lima el promedio de pago de impuestos a la SUNAT es S/. 2 179, en Huancavelica es S/. 11. La recaudación de impuestos está concentrada en la Costa y en los departamentos más urbanos. La enorme diferencia entre lo que se recauda en Lima y el resto del país se debe básicamente a que la mayor parte de contribuyentes, sobre todo las grandes compañías, tributan en Lima, ya sea sus impuestos directos o las retenciones sobre el impuesto general a las ventas (IGV) y el impuesto selectivo al consumo (ISC).

Por el lado del gasto de gobierno per cápita, las diferencias departamentales son bastante menores y suelen ser más fluctuantes. Entre los departamentos en los que menos gastó el gobierno en el 2003 están Lambayeque, La Libertad, San Martín e Ica, y entre los que más gastó, Moquegua, Ucayali, Huancavelica y Madre de Dios. Entre los extremos existe una diferencia de 1 a 2,5. Esto quiere decir que el Estado redistribuye territorialmente a través del gasto y de los diversos bienes y servicios que ofrece como educación, salud, infraestructura básica, alimentos y algunos apoyos a sectores productivos.

Los mercados de trabajo y de dinero sintetizan los mecanismos institucionales de integración económica.

<sup>6</sup> El supuesto del coeficiente es que cada tipo de integración tiene el mismo peso para los fines del desarrollo humano.



## Tributación y gasto público: Medios para igualar o redistribuir oportunidades y recursos

La concentración de contribuyentes en Lima y los criterios de gasto del Estado hacen que el gasto por persona sea mayor a lo recaudado en la mayoría de los departamentos.

### Perú 2003. Indicadores fiscales

Departamento	Población	Producto interno bruto (PIB)	Tributación interna (TI)				Gasto a nivel departamental		
	Habitantes	Miliones S/. Precios corrientes	Miliones S/.	%	Tributos por habitante S/.	Presión (TI / PIB) %	Miliones S/.	%	Gasto por habitante S/.
<b>Perú</b>	<b>27 148 101</b>	<b>211 783</b>	<b>21 376</b>	<b>100</b>	<b>787</b>	<b>10,09</b>	<b>16 560</b>	<b>100</b>	<b>610</b>
Amazonas	435 556	1 643	4	0,02	10	0,26	271	1,64	622
Ancash	1 123 410	7 746	108	0,50	96	1,39	732	4,42	652
Apurímac	470 719	873	8	0,04	17	0,93	309	1,87	656
Arequipa	1 113 916	14 972	608	2,84	546	4,06	577	3,48	518
Ayacucho	561 029	1 568	15	0,07	27	0,96	438	2,64	781
Cajamarca	1 515 827	6 112	70	0,33	46	1,15	831	5,02	548
Cusco	1 223 248	4 707	128	0,60	104	2,71	694	4,19	567
Huancavelica	451 508	1 152	5	0,02	11	0,42	415	2,51	919
Huánuco	822 804	3 338	18	0,08	22	0,54	423	2,55	514
Ica	698 437	7 007	206	0,97	295	2,95	356	2,15	510
Junín	1 260 773	7 428	120	0,56	95	1,62	687	4,15	545
La Libertad	1 528 448	11 371	302	1,41	197	2,65	579	3,50	379
Lambayeque	1 131 467	7 802	137	0,64	121	1,75	421	2,54	372
Lima - Callao	8 679 569	101 684	18 909	88,46	2 179	18,60	5 861	35,39	675
Loreto	919 505	6 520	73	0,34	80	1,13	680	4,11	740
Madre de Dios	102 174	733	8	0,04	77	1,07	89	0,54	871
Moquegua	160 232	3 324	24	0,11	153	0,74	150	0,91	936
Pasco	270 987	2 555	14	0,06	50	0,53	233	1,41	860
Piura	1 660 952	6 815	308	1,44	185	4,51	863	5,21	520
Puno	1 280 555	5 461	62	0,29	48	1,13	766	4,63	598
San Martín	767 890	2 779	35	0,16	45	1,25	365	2,20	475
Tacna	301 960	3 138	91	0,43	301	2,90	215	1,30	712
Tumbes	206 578	956	13	0,06	64	1,39	176	1,06	852
Ucayali	460 557	2 099	111	0,52	242	5,31	429	2,59	931

Fuente: Cuánto S.A. Perú en Números 2004. Lima 2004.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

Un tema fiscal importante es que el Estado gasta por persona en cada departamento más de lo que recauda, a excepción de Lima y, en menor grado, Arequipa.

Un tema fiscal importante es que el Estado gasta por persona en cada departamento, más de lo que recauda, a excepción de Lima y, en menor grado, Arequipa. Este singular fenómeno tiene dos explicaciones. La primera es que existe una concentración de contribuyentes domiciliados en Lima, sobre todo los grandes, que corresponden a empresas importantes, entre ellas las mineras. Esto hace que la tributación de Lima esté inflada con relación a la base tributaria efectiva. Los departamentos generan más impuestos de los recaudados por

las oficinas departamentales de la SUNAT. Bajo un esquema de descentralización fiscal, quince departamentos podrían financiar buena parte de los gastos públicos departamentales y locales con los impuestos recaudados en ellos. La segunda explicación es que existe una desconcentración del gasto público en función de la población, grados de pobreza y factores políticos que impone una redistribución, sobre todo entre aquellos departamentos con bases tributarias muy bajas como Huancavelica, Puno y Cajamarca.

El proceso de descentralización exige el sinceramiento fiscal territorial mediante la reforma tanto del sistema de recaudación como de los criterios del gasto, de modo que se aproxime las necesidades de servicios públicos en cada departamento y localidad con su capacidad de financiarlos, sin dejar de prever la compensación necesaria hacia los departamentos más pobres. En un país de reconocidas desigualdades distributivas<sup>7</sup>, el Estado está prácticamente obligado a constituirse en el igualador o redistribuidor de oportunidades y recursos.

## INTEGRACIÓN REGIONAL Y DESCENTRALIZACIÓN

Resulta muy claro que el proceso de regionalización es una obligación fundamental para lograr la implantación colectiva de procesos de desarrollo que aprovechen las potencialidades internas y hagan más equilibrada la organización económica del territorio. En lo esencial, el proceso consiste en la construcción de sistemas que articulen las economías regionales y locales.

Este ansia de integración y generación de mercados tiene como contrapartida esencial el descentralismo y la creación de un equilibrio entre las economías regionales y el poder capitalino agudizado en los últimos 50 años. La armonización del crecimiento económico representa un requerimiento histórico no solo porque las diferencias interregionales parecen agravarse sino porque además la concentración extrema del poder y del aparato productivo en determinados segmentos sociales, sectores o territorios bloquean el desarrollo sostenido del país en su conjunto. Es muy importante, sin embargo, no concebir la descentralización como un juego de suma cero, donde unos ganan y otros pierden una cantidad fija de poder. Se trata más bien de desplegar el crecimiento en todos los ámbitos, de manera que los sectores más atrasados, merced a dinámicas más intensas, vayan acortando la distancia que los separa del poder central.

En el año 2002 se llevó a cabo el proceso electoral de los nuevos gobiernos municipales y regionales (en realidad departamentales), con el que surgieron nuevas expectativas de desarrollo regional más sostenible y equilibra-

do dado que la ley prevé un proceso de conformación de verdaderas regiones<sup>8</sup> a partir del 2005, básicamente a partir de la integración de dos o más departamentos. Sin embargo, es claro que estos procesos ocurren en un escenario que presenta muchas restricciones y complejidades operativas, que solamente un cuerpo orgánico de decisiones políticas al más alto nivel que cuenten con el soporte de compromisos sociales muy categóricos podría superar. En este amplio espectro de factores en cuestión pesa fuertemente la necesidad de definir y lograr acuerdos entre las fuerzas políticas acerca del tipo y rol del Estado. Esta ausencia de definición y concierto es posiblemente la mayor causa de las dificultades y los tropiezos del actual proceso descentralista, en cuyos objetivos generales parece haber acuerdo extendido.

La regionalización y descentralización encuentran validados sus postulados por dos argumentos interdependientes. El primero se refiere a la necesidad de superar la atomización extrema de espacios locales (100 mil centros poblados, 1 829 municipios distritales, 194 municipios provinciales), muchos de los cuales tienen baja densidad poblacional, ubicaciones dispersas, incomunicaciones flagrantes, mercados internos limitados y fragilidades institucionales reconocibles. Este cuadro hace costosa y poco eficiente la administración de los recursos públicos y privados. Regionalizar es, desde esta perspectiva, racionalizar las demarcaciones y la administración.

El segundo argumento mayor de la descentralización es el aprovechamiento competitivo de las potencialidades en dimensiones superiores a las provinciales y distritales. Las estrategias para resolver estas demandas implican la gestación de alianzas entre gremios empresariales o productores individuales y de éstos con gobiernos municipales o provinciales para impulsar proyectos de impacto o manejar actividades que por su naturaleza deben ser afrontadas conjuntamente, como el tratamiento integrado de una cuenca, el aprovechamiento de yacimientos mineros, la administración de sistemas de riego y la configuración de ejes de intercambio binacionales o multiprovinciales. La descentralización y la regionalización son garantía de eficiencia económica y generación de nuevos mercados.

El proceso de descentralización exige el sinceramiento fiscal territorial mediante la reforma tanto del sistema de recaudación como de los criterios del gasto, de modo que se aproxime las necesidades de servicios públicos en cada departamento y localidad con su capacidad de financiarlos, sin dejar de prever la compensación necesaria hacia los departamentos más pobres.

<sup>7</sup> Cf. Webb (1977), PNUD-Perú (2002), Figueroa (1993), Herrera (2002a) y Saavedra y Maruyama (2000).

<sup>8</sup> Ley No. 28274 de Integración y Conformación de Regiones (8 de julio del 2004) y normas complementarias.

En el proceso actual, hay evidentes avances. Desde el 2001 se ha establecido un conjunto de iniciativas políticas y fórmulas legales orientadas a impulsar la descentralización administrativa y económica. Se ha definido los procedimientos para conformar verdaderos gobiernos regionales que sustituyan a los actuales que tienen solamente una cobertura departamental. En octubre del 2002 se eligió a los presidentes de estos gobiernos regionales transitorios y también los alcaldes provinciales y distritales.

La presencia de los nuevos gobernantes ha sido asumida como un avance, pese a algunas restricciones como el mantenimiento de esquemas fiscales y presupuestarios centralistas o la ambigüedad relativa de las facultades propias de cada nivel de gobierno: nacional, regional, provincial y distrital. Sin embargo, dada la complejidad del proceso de descentralización, puede admitirse que se ha abierto diversas vías para progresivos perfecciona-

mientos y consolidaciones, las cuales pueden clasificarse en dos categorías. La primera categoría tiene un rango social normativo y estimula las expectativas que la nación peruana se ha creado en torno al proceso de descentralización. Su trascendencia se expresa en varias de las Políticas de Estado consensuadas en el Acuerdo Nacional. Otras iniciativas, quizá las más complicadas en términos políticos, son la negociación de propuestas de diferentes organizaciones partidarias y frentes sociales regionales para modificar varias normas vinculadas a los procesos descentralistas. Entre éstas puede citarse la propia elección de los presidentes regionales y alcaldes, la Ley de Bases de la Descentralización, las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Municipales y Regionales, la Ley de Incentivos para la Conformación e Integración de Regiones, las Leyes Anuales de Presupuesto, las leyes que definen el Canon y Regalías por el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y la Ley Forestal y

Es muy importante, sin embargo, no concebir la descentralización como un juego de suma cero, donde unos ganan y otros pierden una cantidad fija de poder. Se trata más bien de desplegar el crecimiento en todos los ámbitos, de manera que los sectores más atrasados, merced a dinámicas más intensas, vayan acortando la distancia que los separa del poder central.

#### Recuadro 2.4

### La descentralización y la regionalización en el Acuerdo Nacional

Octava Política de Estado: Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú

“Nos comprometemos a desarrollar una integral descentralización política, económica y administrativa, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales con el fin de eliminar el centralismo...”

Con ese objetivo, el Estado: (a) apoyará el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales; (b) institucionalizará la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas; (c) promoverá la eficiencia y la transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos así como en el desarrollo de infraestructuras en todos los ámbitos territoriales; (d) establecerá una clara definición de funciones, competencias y mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno; (e) desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales; (f) desarrollará una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario; (g) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local; (h) favorecerá la conformación de espacios macro regionales desde una perspectiva de integración geoeconómica; (i) favorecerá el asociativismo intermunicipal e interregional para el tratamiento de temas específicos; (j) fomentará el acceso al capital en los niveles nacional, regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa; y (k) fomentará mecanismos de compensación presupuestal en casos de desastre natural y de otra índole, de acuerdo al grado de pobreza de cada región”.

\* El Acuerdo Nacional (firmado en julio 2002) es el espacio de mayor envergadura para construir consensos sustantivos entre diferentes actores de la sociedad peruana sobre objetivos fundamentales de largo plazo relacionados con los procesos de desarrollo y gobernabilidad. Hasta inicios del 2005 se había concertado 31 Políticas de Estado.

Fuente: [www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe)

## Recuadro 2.5

**Descentralización y regionalización: agenda pendiente**

- Decisión política y consenso social para facilitar cambios estructurales a favor de la descentralización.
- Modificaciones constitucionales y legales relativas al proceso descentralista.
- Cambios en las normas presupuestales, particularmente en cuanto al porcentaje de los recursos fiscales asignados a los gobiernos regionales y municipales;
- Rediseño del canon, regalías y fondos especiales; así como de los Fondos de Compensación Regional (FONCOR) y Municipal (FONCOMUN);
- Priorización de sectores sociales o económicos y territorios de acuerdo a objetivos orientados al desarrollo humano y a estrategias nacionales de reorganización del territorio. En particular, priorización del sector rural-campesino y de los programas del sector transporte.
- Replanteo de las normas que eviten la depredación y la contaminación de los recursos mineros, hidrobiológicos, acuíferos y madereros. Particularmente, los Planes de Manejo Ambiental (PAMA) y los Estudios de Impacto Ambiental (EIA).
- Establecimiento de un enfoque descentralista y de economía territorial en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico y de su correspondencia funcional con el CND, el MEF, el INEI y el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM).
- Organización de mecanismos para el seguimiento y evaluación constante del proceso de descentralización en general y de la regionalización en particular.

Elaboración: PNUD / Equipo para el desarrollo humano, Perú 2004.

**A la voluntad general, debe asociarse no solamente la sintonía política, sino también la generación de recursos para superar la actual desigualdad, cuya compensación se encuentra todavía en el ámbito fiscal antes que en una aceleración de la dinámica económica y de sus mecanismos distributivos no estatales.**

de Fauna Silvestre<sup>9</sup>. Finalmente otras propuestas ponen énfasis en el reforzamiento de los mecanismos que estimulan la participación de la sociedad civil en la formulación de los planes de desarrollo y presupuestos, así como en la vigilancia ciudadana de la gestión de las autoridades<sup>10</sup>. Este debate normativo, plausiblemente, se abre paso en un marco democrático y de gobernabilidad, inédito.

La segunda categoría, de acciones y debates, agrupa a las observaciones de carácter instrumental dirigidas más directamente a la planificación económica. Esta dimensión se evidencia en la Estrategia Nacional de Organización del Territorio planteada por el Consejo Nacional de Descentralización como referente para elaborar los planes regionales o municipales y sectoriales, así como para impulsar esfuerzos orientados a la integración continental. Esta propuesta señala posibles

ejes o circuitos de desarrollo y articulación económica a nivel de grandes regiones y también de integración con los países limítrofes, además de una visión de intercambio comercial más amplio con EEUU y la zona del Asia-Pacífico. Dentro de esta línea se inscriben los ejes propuestos por la Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) auspiciada por la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Uno de los proyectos más avanzados es el Eje Bioceánico del Sur, que articula el corredor Ilo-Matarañi, cruza la Sierra, pasa por Madre de Dios y se proyecta a los estados brasileños de Acre y Rondonia.

Con respecto a la creación de ambientes propicios para generar estrategias que estimulen la creación o consolidación de empresas o cadenas competitivas, el Consejo Nacional de

<sup>9</sup> Un importante trabajo de recopilación y análisis de este tipo de normas ha sido realizado por una alianza creada para este fin, integrada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Presidencia del Consejo de Ministros, el Consejo Nacional de Descentralización (CND), la Defensoría del Pueblo y la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza. Este esfuerzo se expresa fundamentalmente en el documento *Comprendiendo la Descentralización: Un Enfoque Legal*, Lima, diciembre del 2004. El aporte de la cooperación española se ha canalizado a través del Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades para el Proceso de Descentralización.

<sup>10</sup> Directrices del Consejo Nacional de Descentralización y del Ministerio de Economía y Finanzas orientan la actuación de todos los actores sociales en la elaboración, ejecución y control de los planes y presupuestos. Para este fin vienen operando Grupos de Trabajo, Comités de Desarrollo, Concejos de Coordinación y Mesas de Concertación (basadas en el impulso de las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, que se han establecido en unas mil localidades provinciales y distritales). Un reto clave en este escenario es la consolidación de estos mecanismos.

la Competitividad está coordinando el Plan Nacional de Competitividad con el aporte de entidades gubernamentales, gremios empresariales y especialistas<sup>11</sup>. Este plan sería un referente fundamental de las políticas sectoriales y también de los Planes Regionales de Competitividad (PRC) que constituyen uno de los objetivos instrumentales de los Planes de Desarrollo Concertados de los gobiernos regionales. Se trata de un trabajo complejo tanto porque requiere compatibilizar la actuación de los diferentes factores que participan en los procesos productivos, como porque debe vencer las barreras de un ordenamiento económico territorial (mercados emergentes, activos físicos, mecanismos de financiamiento, servicios de soporte al aparato productivo, vías de comunicación) que es muy centralizado. A la fecha se ha avanzado en la configuración de PRC en los departamentos de Ucayali, Cusco, Junín, Pasco y San Martín.

En este terreno se ubica también el establecimiento de criterios para conformar las regiones, el calendario inicial para su formalización mediante referéndum y determinados estímulos financieros y fiscales para promover este tipo de esfuerzos. Al respecto, se vienen estableciendo juntas de coordinación interregional

que significan un paso previo para la conformación de regiones político-administrativas a partir del 2005-2006. Dos de ellas, lideradas por los respectivos presidentes de las actuales regiones (departamentos) transitorias, son la que impulsa una región formada por los departamentos de Ica, Ayacucho y Huancavelica y la de una región conformada por los departamentos de Lambayeque, Amazonas y Cajamarca. Una tercera apunta a la creación de una región amazónica de Loreto, San Martín y —posiblemente— Ucayali.

El ritmo y el éxito del nuevo intento de descentralización e integración regional van a estar marcados por las intenciones y eficiencia de la política en el país, pero también por el grado de consolidación y capacidad de accionar de las organizaciones en la base poblacional, cuyas demandas son crecientes y tienden a sobrepasar la capacidad de acción y recursos inmediatos del Estado. A la voluntad general, debe asociarse no solamente la sintonía política, sino también la generación de recursos para superar la actual desigualdad, cuya compensación se encuentra todavía en el ámbito fiscal antes que en una aceleración de la dinámica económica y de sus mecanismos distributivos no estatales.

<sup>11</sup> Para reforzar y compatibilizar estos esfuerzos, el Consejo Nacional de la Competitividad ha estado coordinando con PROINVERSIÓN y con el Concejo Nacional de Descentralización. Está recibiendo también el apoyo del programa Pro Descentralización (PRODES) que auspicia la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica (USAID).



## CAPÍTULO 3

# Anatomía de la diversidad

*Los pueblos con más aptitud para el progreso  
son siempre aquellos con más aptitud para aceptar  
las consecuencias de su civilización y su época.*

Mariátegui, José Carlos (1988) *Peruanicemos el Perú*. Lima, Amauta.



## CAPÍTULO 3

### Anatomía de la diversidad

La idea de un país heterogéneo, impuesta por las evidencias, tiene implicancias significativas para la posibilidad de lograr una competitividad para el desarrollo humano. Más aún, tal vez sea la idea de mayor importancia, puesto que se encuentra en la base de la justificación de políticas diversas y complementarias para el desarrollo.

Se ha mostrado las grandes diferencias espaciales, de departamento a departamento, desde la perspectiva de la descentralización. No cabe duda que son impactantes, y por lo mismo, un reto central. Esta perspectiva, sin embargo, debe abarcar también las diferencias al interior de las regiones. Cada departamento o futura región está conformada a su vez por pequeñas economías locales, por conglomeraciones de pobladores que satisfacen sus necesidades de maneras muy diversas, considerablemente asociadas al tamaño de su localidad o centro poblado. Estas diferencias son resultados históricos de base económica, pero denotan también posibilidades distintas de desarrollo humano, desigualdades que requieren su propio tratamiento en función de la escala de población, que suele ser también la de su producción.

Así como son diferentes las opciones de una comunidad campesina andina y una ciudad costeña, las regiones —que son los espacios más concernientes a la economía— presentan también diferencias internas dado que comprenden uno o más centros principales, algunos poblados intermedios, un entorno de pequeños caseríos y villorrios, y hasta viviendas aisladas. La composición de estos conglomerados, su geografía y las distancias que los separan, sus potencialidades y las personas que los conforman, determinan la diversidad económica y la competitividad de la región.

Ahora bien, en términos todavía generales, se sabe que el tamaño de las ciudades y de los distritos implica escalas económicas diversas,

aunque no necesariamente uniformes entre sí ni tampoco definitivamente previsibles. En lo que se refiere al tema de fondo del Informe, que es el de las relaciones entre el desarrollo local y la competitividad desde la perspectiva del desarrollo humano, se intenta conocer más de esta diversidad porque hay razones suficientes para dudar de las políticas uniformes aplicadas a realidades diversas.

Con el propósito de mostrar esta diversidad de problemas y opciones, se ha trabajado una muestra de 181 distritos, los cuales fueron recorridos para recoger información básica e institucional, así como las opiniones de sus líderes locales. Esta tarea ha tenido el cariz de un esfuerzo colectivo. En su realización han participado 13 organismos no gubernamentales y alrededor de 40 profesionales y técnicos del interior del país, quienes recorrieron todo tipo de poblaciones buscando desentrañar las identidades locales desde muy diversas dimensiones.

Igualmente, se ha examinado la data oficial (especialmente la Encuesta Nacional de Hogares del INEI) para determinar las diferencias desde el punto de vista del empleo nacional, y sobre todo para esbozar los lineamientos de acción para el desarrollo de los distintos niveles de competitividad. También se ha construido, a partir de todas las fuentes posibles, una base de datos de los entornos provinciales y departamentales que sirva tanto para la elaboración de algunas hipótesis como para el control de resultados.

Un aspecto importante de la evaluación de la competitividad y el desarrollo local es la percepción que tiene la gente de los factores que los determinan. Por ello, se incluyó como parte fundamental de la investigación la participación y opinión de líderes locales y regionales en distintas esferas: gobernantes, empresarios, funcionarios públicos y privados, promotores de desarrollo, dirigentes políticos, académicos e



intelectuales. Su visión sobre los problemas productivos, empresariales, estatales, institucionales, culturales y éticos, brinda un panorama de aspectos objetivos y subjetivos de la competitividad y desarrollo que permite hallar algunas respuestas al enigma del desarrollo humano desigual en el Perú.

Este capítulo del Informe muestra las “distancias” en diversas dimensiones de la sociedad y de la economía cuando se cambia la escala de población. También las implicancias que esta diversidad tiene para las políticas de promoción de la competitividad. Y a la vez, espera despejar el camino de las comprobaciones empíricas y de las experiencias reales que se verán más adelante.

### NIVELES DE CONCENTRACIÓN POBLACIONAL Y DESARROLLO ECONÓMICO

Un principio dominante de este Informe es el reconocimiento de la heterogeneidad nacional para sacar el máximo provecho de ella con un doble propósito: identificar las oportunidades y diseñar políticas más adecuadas. Éste es un paso posterior y complementario al análisis de orden regional, ya que permite conocer los elementos que integran y explican el contexto de cada región. El volumen y la concentración de la población se consideran aquí elementos constitutivos de la explicación económica

La población nacional ha sido clasificada para fines del análisis estadístico<sup>1</sup> en cinco grandes grupos o estratos, atendiendo a la conglomeración y el tamaño de los distritos. Al interior de estos estratos se seleccionó 181 distritos con una estrategia probabilística<sup>2</sup>.

Estos grupos o estratos son tratados como una aproximación a la diversidad de las escalas productivas en las que se desenvuelve la economía nacional. Este planteamiento obliga a exponer los argumentos por los cuales se justifica esta asociación y luego a una descripción introductoria de las características de los distritos que conforman cada escala, cuya utilidad será evidente en el análisis posterior.

Hay razones para aceptar el tamaño de la población como una variable altamente asociada al desarrollo. Las personas se conglomeran donde creen que pueden tener mayor bienestar. Así ha sido en la historia humana. En la medida que su elección y los patrones de su sostenimiento sean eficientes, la residencia en el lugar elegido se mantendrá a través de generaciones y será más amplia en términos de tiempo y cantidad de personas.

La necesidad de satisfacer económicamente a las familias combinada con la conquista de mayores espacios determina los procesos de conformación de las conglomeraciones de personas. De cualquier forma, el proceso natural de poblamiento va desde los poblados pequeños, esencialmente agrarios y rurales<sup>3</sup>, hacia las ciudades grandes que concentran recursos y capitales, sea por su condición de ejes industriales o de nudos comerciales.

Aunque los procesos de asentamiento de las poblaciones usualmente han sido espontáneos<sup>4</sup>, se dan excepciones. Algunos centros poblados se crean alrededor de minas, pozos petroleros, refinerías o puertos, con una población relativamente escasa pero con una mayor concentración de recursos y disponibilidad de servicios sociales, con lo cual afectan sensiblemente la estratificación pues aparecen como “poblados pequeños” con amplia disponibilidad de

<sup>1</sup> Particularmente, para los usos de las regresiones y correlaciones del capítulo 5 y para una primera descripción de la diversidad en este capítulo.

<sup>2</sup> El detalle del proceso de selección puede verse en el Anexo Metodológico de este Informe. En lo esencial, la muestra fue seleccionada al azar después de estratificar todos los distritos de cada departamento. Para evitar costos mayores, la selección al azar se hizo con probabilidad proporcional al tamaño de los distritos, de manera que los distritos más poblados tuvieron mayor probabilidad de ser incluidos dentro de sus respectivos estratos.

<sup>3</sup> Si bien hay una fuerte correlación entre agro, ruralidad y tamaño de población, no se les debe confundir. Para fines de la estadística censal, el INEI define una población como *rural* a partir del tamaño de población (poblados con menos de 100 viviendas en los censos y 400 viviendas o 2 mil habitantes en sus encuestas). Es una definición obligada para la ejecución de estadística, dado que el concepto *rural* —equivalente a campo y sus tareas— es inasible para la medición. Por otra parte, en las áreas *urbanas*, alrededor de un 15% de la población se dedica a la agricultura, mientras que una cuarta parte de la población rural se dedica a actividades distintas al agro. Finalmente, alrededor de la mitad de población definida como rural se encuentra integrada a áreas urbanas cercanas, a las que pueden acceder por vía terrestre mediante transporte permanente. Las poblaciones aisladas y dispersas serían solamente el 10-15 % de la población nacional, lo cual equivale a alrededor de tres millones de personas.

<sup>4</sup> El caso de poblamiento inducido más conocido es seguramente el de Brasilia, fundada en 1960, a mil kilómetros de la costa como capital política brasileña para contrapesar a Río de Janeiro y Sao Paulo en la costa atlántica. Proyectada para ser poblada por 500-800 mil personas, actualmente alberga a dos millones de habitantes, y su modernidad arquitectónica está ya perturbada por la significativa presencia de *favelas*.

Un principio dominante de este Informe es el reconocimiento de la heterogeneidad nacional para sacar el máximo provecho de ella, con un doble propósito; identificar las oportunidades y diseñar políticas más adecuadas.

Cuadro 3.1

## Escalas de población

Composición de la población nacional y de la muestra de distritos

Escala poblacional	Perú				Muestra			
	Población 2002		Distritos		Población 2002		Distritos	
	Números absolutos	%	Números absolutos	%	Números absolutos	%	Números absolutos	%
Lima Metropolitana	7 775 138	29,1	49	2,7	5 542 874	42,9	20	11,0
Ciudades capitales o distritos de 100 mil o más	6 416 929	24,0	92	5,0	5 275 023	40,8	54	29,8
Distritos de 20/30 mil a 100 mil	3 371 050	12,6	92	5,0	1 325 965	10,3	30	16,6
Distritos de 5 mil a 20/30 mil	7 006 919	26,2	643	35,2	729 992	5,6	57	31,5
Distritos menos de 5 mil	2 179 036	8,1	952	52,1	66 303	0,5	20	11,0
<b>TOTAL</b>	<b>26 749 072</b>	<b>100,0</b>	<b>1 828</b>	<b>100,0</b>	<b>12 940 157</b>	<b>100,0</b>	<b>181</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Cuánto S.A. Perú en Números 2004. Lima, 2004.  
Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

recursos e insertados en economías pobres. Por su parte, los grandes conglomerados urbanos, especialmente Lima, tienen ya serios problemas de recursos para atender las necesidades de empleo y servicios sociales de su población.

La correlación entre tamaño de población, recursos y progreso no es estricta pero es dominante para clasificar las poblaciones. Se debe tener en cuenta, sin embargo, que por razones prácticas, se ha tenido que realizar la clasificación en función de los distritos pues todas las variables sociales y económicas que la estadística registra se expresan en función de esta unidad política administrativa u otra mayor.

Otra justificación del uso del tamaño poblacional como criterio de clasificación es que permite diferenciar en pocas categorías, aceptablemente sólidas, escalas económicas funcionales al objetivo central de analizar los procesos de desarrollo local y la competitividad, y ambos fenómenos tienen una fuerte relación con la dimensión de la población.

### Poblaciones como escalas económicas

#### *Distritos de Lima Metropolitana*

La primera escala que hemos definido es Lima Metropolitana, que abarca los 43 distritos de la provincia de Lima y 6 distritos de la Provincia Constitucional del Callao. Se estima que en el 2004 tenía una población cercana a los ocho millones, equivalente al 30% de la población peruana total, y que está entre las treinta ciudades más grandes del mundo.

El punto central fue determinar si la dimensión poblacional de Lima significa o no una mayor concentración de recursos y bienestar. Se ha abundado en la demostración de que el Perú es un país centralizado en diversos aspectos, especialmente por efecto del amplio crecimiento limeño iniciado alrededor de la década de 1940. La capital de la República y el puerto del Callao concentran más del 40% del PIB y, por lo tanto, los recursos para sustentar ese ni-

## La Capital y su periferia

Lima, como capital del Perú, ha concentrado el poder político y económico desde la Conquista. Se reforzó durante el Virreinato tomando una dimensión continental, luego se redujo a la magnitud actual a partir de la República. Se fortalece una posición de dominio sobre el resto del país, usufructuando todos los privilegios y oportunidades que se le ofrece por ser la primera ciudad en importancia, donde viven los que gobiernan. Lo demás es el entorno a su servicio.

Esta forma de relacionamiento se traslada de manera similar hacia abajo a lo largo de cada uno de los escalones de la jerarquía del interior. Arequipa con su entorno, lo mismo Trujillo y así sucesivamente. Es indudable que cuanto más grande sea la ciudad, mayores serán las oportunidades de negocios y de empleo. Será más grande el mercado, mayor será el poder compartido, mejores serán las calificaciones de los recursos humanos. Así los inversionistas en general se verán motivados a instalarse en las localidades que se encuentren en los niveles superiores de la jerarquía y estarán siempre aspirando escalar al siguiente nivel. Se genera allí más puestos de trabajo, las expectativas de bienestar serán mayores y se atrae con mayor fuerza los movimientos migratorios. En un proceso de causalidad circular acumulativa las localidades centrales se hacen cada vez más potentes mientras la periferia va quedando más desolada. Esta periferia, en el extremo del atraso regresa a las economías de autoconsumo o el trueque elemental, salen del mercado, es así que grandes extensiones de tierras van quedando en el abandono o degradan en su productividad. Lo mejor de los recursos humanos, las tecnologías y los capitalistas migraron hacia localidades de niveles jerárquicos superiores.

Fuente: Plan de Desarrollo de la Región Lima Metropolitana. Documento de trabajo, Lima 2003.

El acelerado crecimiento de Lima ha desbordado los límites de una vida social aceptable. En las últimas décadas, el truncamiento del proceso industrial ha devenido en hacinamiento urbano.

vel productivo, además de una importante provisión de servicios públicos y sociales.

Sin embargo, es poco lo que se comenta respecto de sus debilidades. El acelerado crecimiento de Lima ha desbordado los límites de una vida social aceptable. En las últimas décadas, el truncamiento del proceso industrial ha devenido en hacinamiento urbano: amplios sectores de la población confinados en los "conos" de la urbe, en cerros y arenales, con escasos servicios, pocas posibilidades de empleo y proliferación de lacras sociales.

El grado "humano" de la convivencia en la capital y la calidad de vida de la población han decrecido de manera permanente y grave. En Lima, como en el resto del país, la concentración de recursos tiene cada vez menos relación con el bienestar de la mayoría de las personas, en la medida que hace patentes las discriminaciones y demuestra que la proximidad física de las personas no aumenta las posibilidades de comunicación entre sus habitantes, ni crea lazos de integración social y solidaridad, si las diferencias económicas son grandes. La proximidad entre los habitantes de la capital es, por tanto, solo una apariencia

geográfica y territorial, pues las barreras sociales y económicas son, en este caso, de mayor intensidad.

### *Los distritos de las capitales departamentales y las ciudades con 100 mil o más habitantes*

Este grupo contiene 92 distritos (de un total de 1 828 en el año 2002) que albergan al 24% de la población total y está representado en la muestra por 54 distritos. Nótese que el conjunto de capitales y ciudades enumeradas no logra equiparar el volumen de población de Lima Metropolitana. Se considera en total las 29 ciudades del país más importantes en dimensión poblacional, después de Lima Metropolitana (pese a su continuidad geográfica e integración económica actual, se ha considerado Puno y Juliaca como ciudades separadas). Además de las capitales departamentales, pertenecen a este grupo las ciudades de Sullana y Talara en el departamento de Piura, Tarapoto en el departamento de San Martín, Chimbote en Ancash, Chíncha en Ica y Juliaca en Puno.

Si bien la población urbana es muy elevada en estos distritos, posiblemente alrededor del

90-95% no son totalmente urbanos<sup>5</sup>. Tal vez sea más importante recordar que la condición de capital departamental no tiene siempre significado decisivo respecto al progreso e incluso importancia económica. Hay departamentos como Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tacna y Tumbes que tienen menor población en comparación a varios distritos de Lima Metropolitana como San Juan de Lurigancho, Callao, Lima, Ate, Chorrillos, Comas, Los Olivos, San Juan de Miraflores, San Martín de Porres, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.

En algunos notables casos, los de ciudades no capitales, el volumen de población se debe a la formación de ejes comerciales (Sullana en Piura, Tarapoto en San Martín, Juliaca en Puno) o a la presencia de centros productivos (Talara en Piura, Chimbote en Ancash, Chincha Alta en Ica)<sup>6</sup>.

*Los pueblos grandes. Distritos con poblaciones entre 30-100 mil habitantes para la Costa y Sierra y 20-100 mil habitantes para la Selva*

Este estrato agrupa a 92 distritos que albergan al 12,6% de la población peruana total y se espera que tengan una mayor proporción de población rural. La Selva tiene una importante participación en este estrato debido a la presencia de poblados relativamente importantes.

Para no separarlos de las ciudades a las que pertenecen y con las que están geográficamente integrados, han sido incluidos en este grupo distritos que tienen una población menor a los 20-30 mil habitantes: Ferreñafe, Barranca, Sechura, La Oroya, Pisco y Andahuaylas.

La mayor parte de estos distritos contienen un pueblo connotado, lo cual puede notarse en la muestra de este estrato. Los distritos de Huanchaco, San Vicente de Cañete, Huaral y Huacho están asociados a una gran capital. Ilo ha crecido por sí mismo gracias a la refinería y el puerto minero y Santa Rosa de Sacco por estar asociado a la refinería de la Oroya. Otros distritos han crecido significativamente por

procesos originados en la agricultura y artesanía, con un curso que puede considerarse natural. Tal es el caso, para la muestra, de Cutervo, Jaén, Sicuani, Rupa-Rupa (Tingo María), Chulucanas, Ayabaca y Yurimaguas. Lo propio puede decirse de otros distritos de menor tamaño como Santa Ana, Olmos, Tambo Grande, La Arena, Azángaro, Huancané, Juanjuí, Tocache y Pedro Abad.

*Los pueblos pequeños. Distritos con 5-30 mil habitantes en la Costa y Sierra y 5-20 mil habitantes en la Selva*

Este estrato agrupa 643 distritos que en conjunto tenían alrededor de 7 millones de personas en el año 2002. Es seguro que tengan una mayor proporción de población rural que los anteriores, pues los pobladores rurales se incrementan de manera inversa al tamaño de la población distrital. En el listado distrital destacan algunos pueblos serranos importantes como Caraz, Huanta, Puquio, Acoria, La Joya y Sandia, todos predominantemente agrarios, a los que se suma el distrito de Encañada (Cajamarca), con importante actividad minera actual. De la Costa figuran Nepeña y Máncora, que tienen puertos, y Pomalca, que posee una cooperativa agraria azucarera. Finalmente, en la Selva, El Cenepa, fronterizo con Ecuador y con un cuartel por tal motivo, y Trompeteros por la explotación de petróleo.

Son distritos esencialmente heterogéneos, donde pueden reconocerse diversos tipos de actividad. En algunos casos, se trata de centros productivos importantes con influjo económico sobre un entorno relativamente pequeño, sin mayor efecto como articuladores regionales pero sí en los indicadores más locales. La mayor parte, sin embargo, con distritos predominantemente agropecuarios, en algunas ocasiones con significativa producción e importancia pero en general de economía campesina minifundista con escasos servicios y atrasados en su desarrollo.

En Lima, como en el resto del país, la concentración de recursos tiene cada vez menos relación con el bienestar de la mayoría de las personas, en la medida que hace patentes las discriminaciones y demuestra que la proximidad física de las personas no aumenta las posibilidades de comunicación entre sus habitantes, ni crea lazos de integración social y solidaridad si las diferencias económicas son grandes.

<sup>5</sup> Es pertinente recordar que no existen en el país proyecciones de la población por distritos y áreas urbanas y rurales, y que los conteos precensales de 1999-2000 del INEI no se divulgaron por posible sobreestimación del área rural. Igualmente, las proyecciones demográficas distritales deben tomarse con cuidado, especialmente para distritos "pequeños", de menos de 20-30 mil habitantes. Por ejemplo, entre el pre empadronamiento censal de 1991 (para el censo de 1993) realizado experimentalmente por el INEI en 55 distritos y sus propias proyecciones demográficas, solamente en 15 casos hubo discrepancias menores al 10%. La mayor parte de diferencias eran del rango 20-80% y hubo cuatro casos por encima del 100%. El más notable, el del distrito de Chupa en Azángaro, provincia del departamento de Puno, donde se estimaban 10 661 habitantes y se empadronaron solamente 1 465.

<sup>6</sup> A la par del proceso de descentralización y regionalización, reformular en su base el sistema de demarcación política, imponiendo rangos de cantidad de pobladores para la definición y creación futura de distritos y provincias, y luego de regiones, dada la posible desaparición de los actuales departamentos. Se trata de una necesidad de planificación, que evitará que los investigadores y quienes toman decisiones políticas incurran en innumerables falacias.

*La última escala de tamaño poblacional: los distritos con menos de 5 mil habitantes*

Existen 952 distritos en el Perú, más de la mitad del total, que tienen menos de 5 mil habitantes, donde solamente reside alrededor del 8% de la población. Su población es mayoritariamente rural, no solamente por la cantidad de personas dedicadas a las actividades agrícolas, sino también en el sentido de que viven en poblados aislados de economía agraria. En la muestra hay casos como La Merced, en Churcampa del departamento de Huancavelica, que según la proyección del INEI tiene 493 habitantes, o Palca en Tacna y Curasco en Apurímac, que tendrían 1 500 habitantes. Para tener una idea del significado de un distrito de 5 mil personas, cabe señalar que en los distritos limeños de La Victoria y Cercado de Lima existen manzanas en las que habitan 2 500 personas, mientras que diversos agrupamientos residenciales de Lima —San Felipe en Jesús María, Las Torres de San Borja o de Limatambo, Los Próceres en Villa María del Triunfo— superan largamente ese límite.

La mayor parte de los distritos de la muestra se encuentra en la situación de abandono que se espera de su condición geográfica, económica y social. Pero algunos de ellos pueden considerarse favorecidos por su cercanía a centros poblados mayores, como Ingenio de Huancaayo y Acos Vinchos de Huamanga, o por ser capitales provinciales, como Manú en Madre de Dios, o centros comerciales como Chilette de Cajamarca.

La situación de aislamiento y ausencia marcada de recursos es bastante notoria en este estrato y en el anterior —desde luego, con las excepciones que hemos indicado— y denota que la barrera de 20 ó 30 mil habitantes no indica una masa crítica de población suficiente para generar desarrollo local en las actuales condiciones de integración nacional.

**EL PERFIL DE LAS ESCALAS DE POBLACIÓN**

Una condición estadística, pero sobre todo lógica y de sentido común, es que cuando se

comparan grupos, éstos deben estar suficientemente diferenciados entre sí e internamente homogéneos respecto a las variables que se quiere estudiar. La primera es una condición indispensable, pues de no verificarse significaría que los grupos o estratos están mal definidos, y tenderían a confundirse entre ellos. La segunda condición, la homogeneidad interna, es relativa según el tipo de característica que se observe —algunas de ellas tienen alta dispersión— y esto solo es controlable con una mayor cantidad de observaciones, y por ende, costos superiores. Pero no solamente se trata de un ejercicio estadístico. Este repaso de las características principales en cada escala de población considerada permitirá un mejor conocimiento de su realidad<sup>7</sup>.

Los primeros datos, de fuente municipal, denotan ya algunas llamativas situaciones. En términos per cápita, los requerimientos de financiamiento para proyectos de los municipios pequeños son más elevados que los de municipios más urbanos con poblaciones más grandes. No es una impresión superficial porque los valores son muy consistentes en su orientación. La razón está no solamente en las necesidades reales de los distritos, sino también en el nivel de capitales ya acumulados, en la oferta de recursos para los proyectos —que tiene énfasis rural y supone que las ciudades están siempre mejor atendidas— e inclusive en el grado de iniciativa local.

Los distritos del interior del país tienen un grado intenso de captación del gasto público y de los recursos de la cooperación internacional a través de proyectos de pequeñas dimensiones y más fácil realización. Éstos suelen ser gestionados directamente por sus gobiernos locales o bien a través de la acción de agentes intermediarios como organizaciones no gubernamentales y —cuando están presentes— las propias empresas, como parte de sus acciones de responsabilidad social. El saldo es que, tanto por la mayor oferta de financiamiento para “los pobres” como por el menor número de personas involucradas en las intervenciones, las poblaciones de menor escala tienen mayor acceso a recursos para el desarrollo. Además, es oportuno resaltar que en el momento de la encuesta los distritos de Lima tenían una propor-

<sup>7</sup> En el cuadro 3.2 se presentan los promedios de diversas variables en las muestras de cada estrato para observar y comentar sus diferencias. A la vez, se incluyen los coeficientes de variación (CV) que indican el grado de heterogeneidad en los distritos seleccionados de la muestra. Como regla práctica, los valores de los CV hasta 0,35-0,40 indican una heterogeneidad baja y moderada. Como se ve, no siempre las variables tienen CV bajos dado el tamaño de la muestra y la variedad económica y social de los distritos. Cuando este sea el caso, debe tenerse mayor precaución en la interpretación de los resultados. Esto a su vez implica mayor dificultad para la utilización de regresiones u otras herramientas de análisis estadístico.

ción significativamente menor de planes de desarrollo distrital que los del interior, a pesar de la importancia de este instrumento de gestión local.

También parece inesperada la semejanza entre los costos de traslado a Lima Metropolitana desde cualquier estrato poblacional. Pero esta semejanza se explica porque los estratos no corresponden a ubicaciones geográficas específicas sino que en cada uno de ellos hay distritos de casi todos o todos los departamentos; además, los costos del transporte terrestre colectivo son menores en las localidades más pequeñas y pobres.

La mayoría de variables, sin embargo, siguen el orden “esperado”, en el sentido de que puede intuirse que cuanto mayor sea la escala de la economía y los distritos más grandes o pertenecientes a una ciudad importante, más favorables serán los indicadores. Esto sucede claramente en el caso de la PEA con instrucción superior, la tasa de mortalidad infantil (que es inversa), todos los servicios en la vivienda, los salarios, la proporción de tierras en explotación (baja en las ciudades, más alta hacia el interior) y las ventas del sector secundario al exterior del distrito en términos de dólares por PEA ocupada (un indicador de impacto de la competitividad). Esta claridad de las tendencias afirma de manera importante la consistencia de la estratificación realizada y sostiene los resultados de otras variables.

Pero son las situaciones discrepantes con la intuición las que se debe examinar con mayor curiosidad. En algunos casos, hay una tendencia inversa a lo que posiblemente se hubiera supuesto. En otros, se está aún en vías de descubrir lo que sucede.

Entre lo que podría tener sentido inverso a lo esperado, se halla la cobertura de la salud, medida en camas por cada mil habitantes y, en menor grado, en profesionales de salud, también por mil habitantes, y de otro lado, los indicadores de asociatividad.

En el caso de la salud, la proporción de camas por mil habitantes es más alta en los distritos más pequeños que en cualquier otro estrato. Las ciudades capitales o grandes tienen el segundo lugar. Lima o los distritos de 20/30 a 100 mil habitantes están en el siguiente orden y los distritos con 5 a 20/30 mil habitan-

tes, ocupan el último lugar. En el caso de los profesionales de salud, Lima Metropolitana tiene la proporción más elevada, pero le siguen los distritos menores y luego se cumple la asociación con el tamaño de los distritos para los estratos restantes.

¿Puede ser que los distritos más pequeños tengan mejor acceso a la atención de salud? Lo más probable es que las ciudades tienen muy mala atención, y en comparación con esta situación, la atención en los distritos pequeños resulta destacable. Al parecer, en la década de 1990, sobre todo en la segunda mitad, hubo una considerable provisión de postas y centros de salud —y de egresados de ciencias médicas— en distritos pequeños del interior del país. Dicha provisión contrasta con la escasez de recursos en distritos más grandes de Lima Metropolitana y en ciudades importantes. Así, San Juan de Lurigancho, el distrito más grande del país, con una población que bordea el millón de habitantes, no tiene un hospital ni tampoco suficientes postas como para atender su numerosa población<sup>8</sup>. Otras carencias hospitalarias en Lima —para los niños o para el tratamiento de enfermedades neoplásicas— son bastante más graves y han dado lugar a la selección de la atención a partir de la capacidad económica de la población, abandonando la atención gratuita, incluso en casos de emergencia. Bajo tales circunstancias, la atención básica de salud en las provincias resulta en mejor pie.

En cuanto a la asociatividad, la información indica que mientras menor es el tamaño del distrito, mayor es la proporción per cápita de socios en organizaciones productivas y sociales. Particularmente en Lima Metropolitana o en los distritos de ciudades importantes, la tasa de asociación es muy baja. Este resultado puede tener un primer componente estadístico, dado que los denominadores muy grandes minimizan el efecto de la cantidad de asociados. Puede haber también un problema de información, puesto que en las ciudades mayores la información sobre las asociaciones suele ser insuficiente y estar subestimada, lo cual ocurriría menos en un distrito pequeño. Pero no puede abandonarse la explicación esencial: en los distritos pequeños la tendencia a asociarse podría estar más marcada por la “proximidad social” y el mayor intercam-

La mayoría de variables, sin embargo, siguen el orden “esperado”, en el sentido de que puede intuirse que cuanto mayor sea la escala de la economía y los distritos más grandes o pertenecientes a una ciudad importante, más favorables serán los indicadores.

<sup>8</sup>No necesariamente los distritos numerosos deberían “tener derecho” a hospitales, puesto que la razón de ser de éstos es la atención especializada. Lo que es ineludible es que tengan centros de atención básica e intermedia de salud que cubran adecuadamente en términos de atención y costos —con un piso ineludible y gratuito— los riesgos de vida de la población.

## Población: Tamaños diferentes, realidades diferentes

El tamaño de la población y las variables económicas tienen correspondencia.

Promedio y coeficientes de variación de algunas variables por escala de población

Variables	Unidad de medida	Rangos de población					
		Nacional	Lima Metropolitana	Ciudades capitales o distritos de 100 mil o más	Distritos de 20/30 mil a 100 mil	Distritos de 5 mil a 20/30 mil	Distritos menos de 5 mil
<b>Población al 2002</b>		<b>26 749 072</b>	<b>7 775 138</b>	<b>6 416 929</b>	<b>3 371 050</b>	<b>7 006 919</b>	<b>2 179 036</b>
<b>Número de Distritos</b>		<b>181</b>	<b>20</b>	<b>54</b>	<b>30</b>	<b>57</b>	<b>20</b>
<b>MUNICIPALIDAD</b>							
Requerimiento de proyectos municipales por habitante	US\$ por habitante	103,86	18,86	56,85	129,26	178,54	271,14
<i>Coeficiente de Variación</i>		1,71	2,37	1,51	2,43	1,09	1,47
Población con Plan de Desarrollo Distrital	% de la población del estrato	74,1	60,0	81,8	90,6	75,8	70,5
Costo de transporte a Lima Metropolitana	Nuevos Soles	50,65	1,15	69,55	72,26	73,28	64,93
<i>Coeficiente de Variación</i>		1,02	0,23	0,99	0,89	0,92	0,61
<b>EDUCACIÓN</b>							
Alumnos por habitante	Alumnos per cápita	0,31	0,28	0,33	0,34	0,30	0,31
<i>Coeficiente de Variación</i>		0,60	0,22	0,45	0,34	0,35	0,40
% PEA con instrucción superior	%	25,91	32,16	30,37	23,62	18,41	18,15
<i>Coeficiente de Variación</i>		0,99	0,47	0,35	0,40	0,33	0,44
<b>SALUD</b>							
Camas en establecimientos de salud	Camas por cada mil habitantes	1,04	1,08	1,25	1,04	0,66	1,59
<i>Coeficiente de Variación</i>		1,85	1,73	1,10	0,93	0,84	1,34
Profesionales de salud	Profesionales por cada mil habitantes	1,39	2,14	1,31	1,06	0,80	1,42
<i>Coeficiente de Variación</i>		2,34	1,53	0,97	0,83	0,70	1,02
Tasa Mortalidad Infantil (Fallecidos menores a 1 año /Nacidos Vivos)	Por cada mil	35,68	17,10	29,21	38,62	52,91	61,49
<i>Coeficiente de Variación</i>		0,49	0,16	0,38	0,46	0,43	0,44
<b>SERVICIOS EN VIVIENDA</b>							
Viviendas con agua domiciliaria	%	62,43	79,23	69,30	58,62	46,92	37,56
<i>Coeficiente de Variación</i>		0,95	0,25	0,46	0,46	0,61	0,91
Viviendas con desagüe	%	51,00	76,42	63,94	46,19	25,13	12,29
<i>Coeficiente de Variación</i>		1,20	0,27	0,43	0,63	1,01	1,71
Viviendas con electricidad	%	72,62	91,67	84,14	72,47	49,35	45,75
<i>Coeficiente de Variación</i>		0,90	0,08	0,31	0,36	0,66	0,94
Viviendas con pared de ladrillos y cemento	%	43,59	76,52	53,96	35,21	13,20	5,98
<i>Coeficiente de Variación</i>		1,41	0,20	0,55	0,72	1,15	1,73
Viviendas con cocina a gas /electricidad /kerosene	%	67,02	94,90	79,04	68,98	37,00	25,26
<i>Coeficiente de Variación</i>		1,07	0,15	0,38	0,44	0,89	1,37

Fuente: PNUD. Ficha de Diagnóstico Distrital 2003.

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2003.

Cuadro 3.2

## Continuación: Población: Tamaños diferentes, realidades diferentes

VARIABLES	Rangos de población						
	Unidad de medida	Nacional	Lima Metropolitana	Ciudades capitales o distritos de 100 mil o más	Distritos de 20/30 mil a 100 mil	Distritos de 5 mil a 20/30 mil	Distritos menos de 5 mil
<b>AGRICULTURA</b>							
Tierras Agrícolas por habitante	Hectáreas	0,43	0,00	0,06	0,31	1,27	0,49
<i>Coefficiente de Variación</i>		6,14	1,83	1,90	1,21	4,31	0,70
Tierras bajo riego por habitante	Hectáreas	0,08	0,00	0,02	0,09	0,18	0,17
<i>Coefficiente de Variación</i>		1,90	1,83	2,41	1,52	1,35	1,32
Tierras bajo riego por PEA agropecuaria	Hectáreas	0,46	0,09	0,49	0,54	0,76	0,59
<i>Coefficiente de Variación</i>		1,93	1,63	2,88	1,20	1,55	1,22
<b>VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN (VBP) POR PEA OCUPADA</b>							
Sector Primario VBP/ PEA ocupada	US\$	2 607	1 666	2 060	1 031	5 335	948
<i>Coefficiente de Variación</i>		5,03	1,62	2,14	1,29	5,00	1,80
Sector Secundario VBP/ PEA ocupada	US\$	6 378	14 676	4 214	2 356	2 774	830
<i>Coefficiente de Variación</i>		3,27	1,29	2,94	1,72	2,56	1,42
Sector Terciario VBP/ PEA ocupada	US\$	4 637	11 020	3 333	2 200	885	1 599
<i>Coefficiente de Variación</i>		3,84	1,64	0,93	0,98	2,25	1,83
<b>VALOR BRUTO DE PRODUCCIÓN (VBP) POR PEA OCUPADA VENDIDO FUERA DEL DISTRITO</b>							
Sector Primario VBP/ PEA ocupada	US\$	2 259	1 571	1 505	514	4 950	690
<i>Coefficiente de Variación</i>		5,79	1,71	2,62	1,61	5,39	2,23
Sector Secundario VBP/ PEA ocupada	US\$	4 324	12 052	1 795	1 164	877	124
<i>Coefficiente de Variación</i>		3,85	1,27	3,51	2,24	3,77	1,47
<b>INGRESO DE LOS TRABAJADORES</b>							
Salario promedio mensual	Nuevos Soles	611,36	912,74	576,83	528,42	420,32	378,85
<i>Coefficiente de Variación</i>		1,28	0,57	0,31	0,26	0,21	0,40
Salario agrícola diario	Nuevos Soles	10,49	6,65	13,20	12,38	11,24	10,64
<i>Coefficiente de Variación</i>		0,75	1,15	0,43	0,26	0,34	0,61
<b>POBLACIÓN EN ORGANIZACIONES</b>							
Socios en organizaciones productivas	Socios por PEA	0,10	0,01	0,06	0,12	0,24	0,26
<i>Coefficiente de Variación</i>		2,23	3,46	1,68	1,40	2,01	1,33
Socios en organizaciones sociales	Socios per cápita	0,30	0,16	0,18	0,27	0,46	0,65
<i>Coefficiente de Variación</i>		0,90	0,62	0,92	1,13	0,70	0,73

FINAL



bio entre las personas, así como sus mayores necesidades colectivas.

Es más probable entonces —en términos per cápita— que la tendencia a conformar organizaciones sea más fuerte en las zonas rurales y dispersas que en los grandes centros poblados. Este resultado, sin embargo, debe interpretarse con cuidado. En primer lugar, porque una población muy pequeña generalmente está más “asociada” precisamente por su necesidad de enfrentar su situación de aislamiento, especialmente para fines productivos. En segundo lugar, las organizaciones en los centros poblados pequeños son conocidas y visibles, lo que no ocurre en las poblaciones de conglomerados mayores, cuya cantidad de organizaciones puede ser muy subestimada debido a que se pierde la facilidad para conocerlas e identificarlas. Finalmente, bastante más allá de la estadística, se debe tener en cuenta que la magnitud cuantitativa de la asociatividad es solamente una condición necesaria pero no suficiente para que las acciones de las organizaciones sean eficaces.

En lo que atañe a los datos relacionados con la producción, se tiene solamente primeros indicios respecto a su relación con el tamaño de la localidad. Tanto el volumen de la producción per cápita de los diferentes sectores como de las ventas del sector primario al exterior se distorsionan por la presencia de minas, refinерías, explotaciones petrolíferas o servicios de infraestructura, pues al ser referidos a la población de un distrito —sobre todo si es pequeño— elevan sensiblemente los valores per cápita. Incluso en el caso de una muestra del 10% de los distritos, este efecto es notorio y distorsiona una supuesta relación directa entre valor bruto de producción y cantidad de habitantes de los centros poblados, complicando posteriormente el análisis.

En cuanto a la dispersión o heterogeneidad de los valores obtenidos para las diferentes variables —medida por el coeficiente de variación (CV)— también se desprenden algunas conclusiones útiles. La heterogeneidad es relativamente menor en las variables de salud y educación, así como en el salario, tanto agrícola como general. Los valores relativamente in-

termedios en su diversidad se dan en el caso de los servicios públicos y la asociatividad, y finalmente, la mayor heterogeneidad relativa —en términos generales bastante alta— se da en las variables referidas a la producción por la presencia ya advertida de enclaves productivos que crean “picos” en la distribución e influyen incrementando marcadamente la medida de heterogeneidad.

No puede apostarse de manera definitiva por alguna de las escalas como la de mayor heterogeneidad (y por ende, menor consistencia respecto a la intención de tener escalas económicas con unidades similares) ni tampoco por la de menor heterogeneidad y mayor consistencia. Parece ser claro que en los estratos de menor tamaño es mayor la variabilidad respecto a la presencia de servicios públicos, mientras que en Lima Metropolitana estas variables se comportan de manera homogénea. Los distritos en el rango de 5 mil hasta 20/30 mil habitantes son aparentemente más heterogéneos respecto a las variables relativas a la producción, por el efecto de algunos centros productivos que, como se ha señalado, suelen diferenciar a los distritos con valores altos e incrementar la dispersión.

Sin embargo, no todo está dicho. Dada la cantidad de variables que pueden intervenir en el análisis de las conformaciones poblacionales, éstas son solamente aproximaciones a partir de evidencias actuales, fuertes, pero no necesariamente definitivas.

## LA DIVERSIDAD VISTA DESDE EL EMPLEO

La información utilizada sobre empleo ha sido extraída de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), la cual fue procesada para cruzar las variables fundamentales con una desagregación de tamaños de centro poblado dentro de las regiones naturales<sup>9</sup>. El propósito es tener una visión de la heterogeneidad en las regiones y en las escalas de tamaño de los centros poblados, a partir de la función económica fundamental de las personas, que es la de su trabajo y su empleo por el sistema productivo.

<sup>9</sup> La ENAH tenía cobertura departamental, al menos en el cuarto trimestre de cada año, desde 1995 hasta el 2002. Para estos cuadros hemos agregado los archivos del 2001 y el 2002 para aumentar la cantidad de observaciones y fortalecer la representatividad de los resultados.

**La heterogeneidad es relativamente menor en las variables de salud y educación, así como en el salario, tanto agrícola como general. Los valores relativamente intermedios en su diversidad se dan en el caso de los servicios públicos y la asociatividad, y finalmente, la mayor heterogeneidad relativa —en términos generales bastante alta— se da en las variables referidas a la producción**

## La juventud y el empleo

El 43,9% de la población joven de 15 a 29 años solo trabaja, un 24,1% solo estudia, 13,3% comparte los estudios con el trabajo y uno de cada cinco no estudia ni trabaja. La situación de vulnerabilidad de este último grupo debido a la ausencia de oportunidades estaría favoreciendo conductas de riesgo, como la deserción escolar, la fecundidad adolescente, el consumo de drogas, entre otras.

Los jóvenes representan una parte muy importante de la fuerza productiva del país. Aproximadamente el 57% de la población de 15 a 29 años realiza una actividad económica.

En el año 2002, la tasa de desempleo urbano entre las personas de 15 a 29 años de edad era de 11,4%, inferior al 12,3% registrado en el año 1998.

De acuerdo a la información proporcionada por la ENAHO del IV trimestre del 2002, la población de 15 a 29 años ocupada era 4 millones 91 mil personas, de las cuales el 28,4% tenía entre 15 y 19 años, el 35,6% entre 20 y 24 años y el 36,0% entre 25 y 29 años. Por nivel de educación, el mayor porcentaje, 60,2%, tenía nivel secundario y únicamente el 17,4% contaba con educación superior.

Fuente: INEI - UNFPA (2003)

### Población joven de 15 a 29 años por condición de estudio o trabajo

Condición	Población	Porcentaje
Total	7 151 186	100,0%
Estudia y trabaja	949 657	13,3%
Sólo trabaja	3 139 412	43,9%
Sólo estudia	1 721 785	24,1%
No estudia ni trabaja	1 340 332	18,7%

Por área de residencia, el 61,5% de los jóvenes ocupados generaban bienes y servicios en el área urbana y el restante 38,5% en el área rural. Por región natural, más de la tercera parte de la población joven ocupada residía en la sierra y casi el 50,0% en la costa. En la selva residía únicamente el 15,3% de la PEA ocupada joven.

De acuerdo a los resultados de la ENAHO 2002, más de la cuarta parte (26,2%) de los jóvenes ocupados se desempeñaban como peones agropecuarios, un 12,5% como personal doméstico, limpiadores y lavaderos, y como comerciantes al por mayor y menor, el 10,2%.

La apreciación de las grandes cifras sobre la población económicamente activa, la PEA<sup>10</sup>, indica una estimación media del periodo 2001/2002 de 12,5 millones de personas, que se ha venido incrementando en un volumen anual que se ubica en un rango entre 100 y 400 mil personas, según las variaciones demográficas y económicas, pero que en términos de plazos medianos, más estables, está alrededor del 3% anual. Aproximadamente 3,7 millones de esta PEA reside en Lima Metropolitana, 2,7 millones en la Costa (sin incluir Lima Metropolitana), 4,6 millones en la Sierra y 1,5 millones en la región Selva. Fuera de los mencionados 3,7 millones de miembros de la PEA de Lima Metropolitana, las ciudades con más de 100 mil habitantes concentraban 2,3 millones de la fuerza de trabajo, los pue-

blos con una cantidad de habitantes entre 20 y 100 mil absorbían 1 millón de la PEA y los que se hallaban entre 2 y 20 mil pobladores, 1,1 millones de la PEA. Los centros poblados con menos de 2 mil habitantes (lo "rural" según la definición de las encuestas) concentraban, en cambio, 4,4 millones de PEA, es decir, más de la tercera parte del total.

Aun si se considera que una parte de esta población reside cerca de ciudades o pueblos con actividad comercial, 4,4 millones de personas como oferta de fuerza de trabajo en conglomerados menores a los 2 mil habitantes es un dato sorprendente para el Perú, inclusive si se considera que una parte de esta población está próxima a ciudades o pueblos con actividad comercial. Más aún, si casi 3 millones se hallan en poblados con menos de 500 personas

<sup>10</sup> En teoría, la PEA debería corresponder al concepto de oferta de mano de obra pues comprende a todos los que venden su fuerza de trabajo: aquellos que consiguen la venta (los ocupados) y los que están tratando de lograrla (los desempleados). Sin embargo, esta concepción es cuestionable en sociedades como la peruana, donde amplias porciones de la población se hallan fuera del mercado de trabajo. Sin embargo, en acatamiento al uso, utiliza indistintamente PEA, fuerza laboral o fuerza de trabajo y oferta de mano de obra como términos equivalentes.

y cerca de 1 millón en viviendas dispersas mayormente entre ríos y punas. Desde el punto de vista regional, 3 millones de esta PEA residen en la Sierra, 800 mil en la Selva y solamente 600 mil en la Costa. No es aventurado afirmar que la gran mayoría de esta fuerza laboral está fuera del mercado, aunque no sea la única población en tal condición: es más bien la que está más lejos —en términos geográficos— del acceso al intercambio comercial como factor de desarrollo económico.

**No trabajar por falta de oportunidades o trabajar por una retribución bajísima —desempleo, o subempleo por ingresos— son dos caras de la misma moneda. No es que el problema sea de subempleo y no de desempleo es de falta de capitales para las dimensiones de la población.**

### Los datos esenciales del mercado laboral

La lectura más usual del empleo es a través de los *niveles de empleo*. Esta variable distingue entre la PEA a los casos de quienes buscan activamente un trabajo (desempleados) y los que ya lo tienen (ocupados), y dentro de estos últimos a quienes se encuentran subempleados (por horas y por ingresos) y los que tienen empleo adecuado<sup>11</sup>.

En el caso del desempleo, se consideran dos componentes: el de los aspirantes (quienes buscan trabajo por primera vez) y el de los cesantes (quienes buscan trabajo pero ya han trabajado antes). Este último componente es ahora ampliamente mayoritario dada la elevada rotación laboral. Contingentes numerosos de la fuerza laboral pasan por sucesivos eventos de desocupación ya que existen muy pocos empleos que se conservan por plazos amplios.

Pero el fenómeno central del desempleo es que afecta en mayor medida a las urbes que a los pequeños pueblos. En estos últimos, al no haber mercado, no hay tampoco oferta o venta de fuerza laboral. Tanto así que por debajo de las conglomeraciones de 2 mil habitantes el desempleo total es menor al 2% y los aspirantes a su primer puesto de trabajo son un grupo marginal.

En el conjunto del área urbana no es muy alto el desempleo si se compara con otras rea-

lidades latinoamericanas, incluso del área andina, como Colombia y Venezuela, que han llegado a tener un desempleo urbano superior al 15%. Sin embargo, en Lima y varias ciudades (principalmente Apurímac, Huancavelica, Piura, Tumbes, Ica, Chiclayo, Arequipa e Iquitos) ya alcanza valores de dos dígitos.

Una explicación teórica de las tasas relativamente bajas de desempleo sería el insuficiente desarrollo del mercado laboral, que inhibe a las personas a ofertar su fuerza de trabajo por bajo precio. Pero la razón principal es la presencia alternativa del subempleo, sobre todo por ingresos. La decisión personal de los pobres (que son la mayoría) en las ciudades de buscar o no trabajo, no obedece a un criterio de costo/oportunidad que los haría esperar mejoras del precio del trabajo, dedicarse a estudiar o gozar de seguros que no existen. Su decisión es ingresar al mercado por la vía de la informalidad, como trabajadores independientes o sometidos a bajos salarios —inclusive debajo del mínimo legal permitido— con el fin de sobrevivir.

No trabajar por falta de oportunidades o trabajar por una retribución bajísima —desempleo o subempleo por ingresos— son dos caras de la misma moneda. No es que el problema sea de subempleo y no de desempleo: es de falta de capitales para las dimensiones de la población. La informalidad, sobre todo urbana, resuelve parcialmente el problema de la supervivencia, pero es a la vez el síntoma externo de un problema grave, el de la abundancia de mano de obra que reduce su precio o se niega al mercado. Al frustrarse la integración entre trabajo y capitales, es decir, al restringirse —por la vía de la informalidad— la cantidad de empresas sostenibles, la competitividad nacional se limita históricamente<sup>12</sup>.

El subempleo por ingresos (y por ende, el subempleo total) es más elevado todavía en las poblaciones pequeñas debido a la escasez y precariedad de mercados. En los centros po-

<sup>11</sup> La estimación del subempleo ha sido fuente de diversas opciones y apreciaciones. En el Perú, la continúa realizando el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. El INEI, en cambio, ha optado por obviar el subempleo por ingresos, rompiendo la equivalencia entre la PEA como la suma del desempleo y de la ocupación con sus componentes de subempleo y empleo adecuado.

<sup>12</sup> Por lo tanto, el problema no es solamente de población, sino también de capitales. Por ello, la relación entre la transición demográfica y la competitividad no es mecánica, aun cuando se la pueda considerar directa. Estadios tempranos de elevada natalidad y mortalidad (y como resultado, alto crecimiento natural) pueden asociarse a la baja competitividad, mientras que los estadios tardíos de baja natalidad, mortalidad y crecimiento de población, suelen corresponder a una mayor competitividad. Pero no siempre esta relación se cumple. Chile, un país altamente competitivo en la región, ha superado su problema demográfico hace décadas, igual que Argentina y Uruguay. Brasil y México, en cambio, tienen tasas de fecundidad parecidas a la peruana, pero han progresado más en la competencia internacional. El asunto es si este relativo progreso, que mantiene la presencia de enormes bolsones de pobreza y desigualdad, es una vía deseable.

Cuadro 3.3

## Visión del empleo en el Perú



### PERFIL DEL PERUANO PROMEDIO

Ingreso mensual por trabajo: 544,3 soles

Trabaja en el sector terciario (actividades comerciales)

Está sub empleado

Perú 2001/2002. Indicadores de empleo seleccionados

Regiones naturales y tamaño de la población	Niveles de empleo		Ingresos		Rama de actividad PEA ocupada			Sector Moderno % vertical	PEA Ocupada		PEA	
	Desempleo % PEA	Sub Empleo % PEA	Mayores a \$1.000	Nuevos Soles mes	Primaria %	Secundaria %	Tercaria %		% vertical	Miles	% vertical	Miles
<b>Perú</b>	5,2	51,9	12,1	544,3	4 301 754	1 616 521	5 973 006	2 855 775	100,0	11 891	100,0	12 546
<b>Lima Metropolitana</b>	9,7	40,8	24,3	908,5	1,3	21,3	77,5	44,9	28,0	3 333	29,4	3 601
<b>COSTA</b>	5,6	51,4	10,4	496,8	30,4	13,9	55,8	25,5	21,8	2 590	21,9	2 743
Mayor de 500 000 personas	7,7	51,9	10,8	554,6	3,5	21,6	74,9	2,4	2,0	236	2,0	256
De 100 001 a 500 000 personas	7,3	47,5	15,1	623,5	7,2	16,4	76,4	9,5	7,0	837	7,2	903
De 50 001 a 100 000 personas	7,1	50,7	13,0	539,6	17,9	15,3	66,7	2,7	2,2	260	2,2	290
De 20 001 a 50 000 personas	6,6	52,3	10,6	539,2	25,4	18,4	56,2	3,7	2,8	329	2,8	353
De 2 001 a 20 000 personas	3,6	56,1	7,7	406,8	40,4	13,5	46,1	3,0	2,6	306	2,5	318
De 500 a 2 000 personas	2,0	52,4	7,1	375,2	49,4	8,2	42,4	0,2	0,3	38	0,3	39
Menos de 500 personas, poblados	1,5	55,5	3,1	298,2	81,8	3,6	14,6	2,7	3,4	400	3,2	406
Menos de 500 personas, dispersos	3,0	51,8	5,6	316,0	64,2	6,4	29,4	1,3	1,5	184	1,5	190
<b>SIERRA</b>	2,3	59,9	5,6	289,4	60,4	9,5	30,1	20,9	37,9	4 512	36,8	4 617
Mayor de 500 000 personas	7,4	46,4	15,3	645,7	7,3	17,9	74,8	3,6	2,7	323	2,8	349
De 100 001 a 500 000 personas	5,6	48,8	15,8	628,2	8,3	17,1	74,6	5,1	4,4	527	4,5	559
De 50 001 a 100 000 personas	6,6	46,6	15,7	550,7	10,8	15,8	73,5	0,4	0,3	36	0,3	39
De 20 001 a 50 000 personas	3,7	54,1	13,9	568,7	23,1	14,3	62,6	1,4	1,3	149	1,2	154
De 2 001 a 20 000 personas	2,7	57,1	8,5	390,4	45,9	11,8	42,3	3,9	4,2	503	4,1	517
De 500 a 2 000 personas	1,5	57,1	5,9	274,7	60,1	7,1	29,8	1,8	3,0	362	2,9	367
Menos de 500 personas, poblados	0,7	65,3	1,2	138,0	82,4	6,8	10,8	3,5	16,5	1 966	15,8	1 980
Menos de 500 personas, dispersos	0,8	66,2	0,9	145,6	83,9	5,4	10,8	1,1	5,4	645	5,2	650
<b>SELVA</b>	2,7	55,9	7,4	378,9	51,4	8,3	40,4	8,7	12,2	1 456	11,9	1 496
De 100 001 a 500 000 personas	6,7	49,1	15,6	675,3	5,7	17,0	77,4	2,6	2,0	235	2,0	252
De 50 001 a 100 000 personas	3,5	51,7	13,8	542,9	6,8	15,1	78,2	0,6	0,6	67	0,6	70
De 20 001 a 50 000 personas	4,4	55,8	12,7	507,5	18,4	11,5	70,0	1,1	1,1	125	1,0	131
De 2 001 a 20 000 personas	3,2	56,7	8,6	428,9	37,2	10,9	51,9	1,7	2,1	245	2,0	253
De 500 a 2 000 personas	1,8	53,2	6,9	353,1	53,5	5,8	40,7	0,6	0,6	75	0,6	76
Menos de 500 personas, poblados	0,8	57,4	2,8	230,8	80,9	3,9	15,2	1,9	4,9	577	4,6	582
Menos de 500 personas, dispersos	0,6	64,1	2,5	214,6	82,9	1,6	15,5	0,3	1,1	132	1,1	132
<b>TRES REGIONES (sin Lima Met.)</b>	3,4	56,6	7,4	367,4	49,8	10,6	39,6	55,1	72,0	8 558	70,6	8 855
Mayor de 500 000 personas	7,5	48,7	13,4	607,3	5,7	19,5	74,8	6,0	4,7	560	4,0	605
De 100 001 a 500 000 personas	6,7	48,2	15,4	632,6	7,3	16,7	76,0	17,1	13,5	1 600	13,7	1 714
De 50 001 a 100 000 personas	6,4	50,5	13,4	541,3	15,2	15,3	69,5	3,8	3,1	363	3,1	388
De 20 001 a 50 000 personas	5,5	53,5	11,8	539,9	23,4	15,9	60,7	6,2	5,1	603	5,1	638
De 2 001 a 20 000 personas	3,1	56,7	8,3	404,1	42,3	12,1	45,7	8,6	8,9	1 055	8,7	1 088
De 500 a 2 000 personas	1,6	56,1	6,2	295,1	60,4	7,0	32,5	2,6	4,0	475	3,8	482
Menos de 500 personas, poblados	0,8	62,4	1,8	178,0	82,0	5,8	12,2	8,1	24,8	2 943	23,7	2 968
Menos de 500 personas, dispersos	1,2	63,1	2,0	187,7	80,0	5,0	15,0	2,7	8,1	960	7,7	972

#### Nota

Sector moderno: Incluye a los trabajadores del sector público, de empresas de 10 a más trabajadores y profesionales y técnicos independientes. Los porcentajes de las ramas de actividades PEA ocupada suman 100 en sentido horizontal.

Fuentes: INEI, Encuesta Nacional de Hogares, IV trimestre 2001/2002, Lima.

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

¿Se ha reducido la productividad nacional a su tercera o cuarta parte como lo han hecho los ingresos entre 1975 y 1990?

blados de menos de 2 mil habitantes de la Sierra y Selva, más de la mitad de la PEA, casi 60%, está subempleada por ingresos, lo cual significa que sus ingresos laborales no alcanzan para solventar el costo de una canasta de alimentos básica definida exógenamente por el INEI. En la práctica, éste resulta ser un valor emparentado con la pobreza y la pobreza extrema.

Los *ingresos por trabajo* reflejan de manera directa la baja retribución al esfuerzo humano. Se trata de una realidad conocida y palpada. La población de Lima Metropolitana tiene ingresos por trabajo que son en promedio casi el doble que el promedio nacional. Pero aun dicho ingreso, que sigue fluctuando alrededor de los S/. 1 000 o US\$ 300 al tipo de cambio del trimestre final del 2004, es largamente insuficiente<sup>13</sup>. Equivale a la mitad de la mayoría de subsidios por desempleo de los principales países industrializados, pero con un precio del dólar sumamente subvaluado y precios de consumo semejantes y en muchos casos (como en combustibles y servicios públicos), más caros que en el mundo desarrollado. El salario mínimo, S/. 460 mensuales, legalmente vigente en todo el país, por su parte, es menos que la mitad del ingreso promedio limeño.

Este salario mínimo, a su vez, es superior al ingreso de más de la mitad de personas que trabajan en el Perú, aunque no cubra ni lejanamente sus costos de supervivencia. En estas circunstancias, se han planteado propuestas para su reducción con el argumento que esta medida acercaría la legalidad a la realidad y hasta fomentaría el empleo. Según esta visión, implícitamente, el salario debería ser absolutamente flexible hacia la baja o bien los S/. 460 mensuales de pago están por encima del salario de subsistencia formal, con lo que se desconoce tanto el sacrificio de la población por ingresar a la formalidad como la amplia franja de trabajadores informales cuyos ingresos superan el salario mínimo.

Otro indicador de la situación del ingreso por trabajo en el Perú es su mediana —el valor que divide a la población en dos mitades—, que a diferencia del promedio, no está influenciado por los valores altos. Hay una especie de ley de bronce de las medianas de ingresos en

el Perú. Desde los shocks de 1988 y 1990, que llevaron a su mínimo histórico los ingresos de las familias, y a pesar de la recuperación de los años siguientes, la mediana nacional de ingresos mensuales por trabajo no supera los US\$ 100, mientras que en el área rural, la mediana de ingresos mensuales por trabajo no supera los S/. 100. No ha sido posible superar estas cifras, evidentemente ínfimas, lo cual revela la situación real de la retribución del trabajo en el país.

La pregunta más importante es si los actuales niveles de pago a los trabajadores estimulan o se oponen a las posibilidades de competitividad, o bien, si un ingrediente de la competitividad es la atracción de capitales a través de costos laborales por debajo del costo de subsistencia.

Desde el punto de vista del desarrollo humano, los salarios cada vez más bajos en nombre de la competencia pueden llevar al trabajo casi gratuito, a la esclavitud, pero no a la mejora de las oportunidades de las personas y de su calidad de vida, aun cuando ésta se prometiera para plazos medianos, ignorando los sacrificios humanos en el camino. Esta última opción es inaceptable en el plano ético y distingue al paradigma del desarrollo humano, que acepta la necesidad de productividad, pero no la confunde con la competencia sin valores y sin la preeminencia del bienestar de las personas como medio y como fin de toda estrategia económica y social de desarrollo.

Los ingresos bajos —salariales o no— y su distribución desigual conspiran de muchas maneras contra la productividad y la competitividad, inclusive desde el punto de vista de la economía, como se ha discutido y demostrado en diversas ocasiones. Entre otras razones, porque los ingresos bajos, además de disminuir la demanda de bienes y servicios —que suele ser el argumento que se trae más a colación—, no permiten la acumulación que origina ahorro y captación de crédito y creación de nuevas empresas suficientemente dinámicas. Esta frustración generalizada del ahorro familiar tiene un impacto de mediano plazo enormemente adverso al desarrollo, puesto que se espera que la remuneración al trabajo

<sup>13</sup> El promedio del ingreso por trabajo incluye amplias proporciones de trabajo familiar no remunerado que figuran en el rubro "sin ingresos": casi el 30% de la población ocupada de la Sierra o el 20% de la Selva o 10% en la Costa (excluyendo Lima) o 5% en la capital. La mayor parte de estos trabajadores son campesinos, y si bien algún pago reciben, éste es usualmente declarado por el jefe de hogar, por lo que se les clasifica como si no percibieran nada.

sea el impulso inicial que va desde las economías familiares hacia las iniciativas empresariales sustentables<sup>14</sup>.

Por otra parte, las extendidas remuneraciones bajas desfavorecen la capacitación, con mayor razón en medios de alta rotación de personal (García 2004). También incrementan la oferta de trabajo —como estrategia de supervivencia de las familias— en especial de los jóvenes, que dejan de formarse y repiten el círculo de bajos ingresos a través de su oferta temprana con reducidos niveles de formación y capacitación, sin contar otros efectos derivados de la pérdida de autoestima, la degeneración de la moral de progreso y el resquebrajamiento de la ética en general<sup>15</sup>.

¿Existe una correspondencia entre estos bajos ingresos y la productividad de los peruanos? ¿Es ésta tan baja? ¿Se ha reducido la productividad nacional a su tercera o cuarta parte como lo han hecho los ingresos entre 1975 y 1990? La respuesta a esta última pregunta es que una reducción de la productividad laboral tan violenta como la de los ingresos de los trabajadores en la época de crisis es improbable, y son los mecanismos de combate a la inflación los que han desplazado el ingreso de las familias en la distribución funcional de los ingresos hacia otras rentas, como las empresariales, financieras o inmobiliarias<sup>16</sup>. La productividad nacional del trabajo desde el punto de vista del empleo puede ser vislumbrada por la ocupación de los trabajadores en los diversos sectores productivos.

¿Cuál es la distribución por *ramas de actividad* de los peruanos desde la visión regional y de tamaño de las poblaciones? Algunos datos son muy esclarecedores. Más de la mitad de los trabajadores de la agricultura, ganadería y pesca viven en poblaciones de menos de 500 personas en la Sierra. Dado que hay muy poca pesca serrana, puede decirse que la mitad del trabajo agropecuario se ejecuta en la Sierra rural, con muy baja educación de los campesinos y muy escasa productividad. Si se incluye a todos los trabajadores agrarios de

fuera de Lima Metropolitana, ya no solamente de la Sierra, se llega a las tres cuartas del empleo en el agro.

Tres cuartas partes de los trabajadores agropecuarios —otro dato— trabajan en los poblados de menos de 500 personas fuera de Lima Metropolitana. Este sector de la población, alrededor de 3 millones de personas, es responsable de la mayor parte de la producción de alimentos de origen nacional. En gran medida, ellos mismos consumen los alimentos que producen, y dado su escaso ingreso monetario, si no lo hicieran así, constituirían, junto con sus familias, una inmensa presión social conformada por 5 ó 6 millones de personas.

En el otro extremo, el de mayor productividad, la industria de bienes intermedios y de capital representa solamente 2,3% de la ocupación (apenas unos 270 mil trabajadores), mientras que la de bienes de consumo da trabajo al 7,5% (870 mil trabajadores). La mitad del trabajo derivado de la industria de bienes intermedios y dos tercios del trabajo de la industria de bienes de capital se realiza en Lima Metropolitana.

En términos sectoriales de empleo, el Perú continúa siendo —aunque se omita muy frecuentemente esta mención en los estudios de empleo— un país agrario, pues las actividades agrícolas y pecuarias equivalen al menos a un tercio de la ocupación (4 millones de trabajadores), así sean mayoritariamente trabajadores familiares con escasa educación en minifundios territorialmente aislados.

Cerca de un quinto de la ocupación se ubica en el sector de servicios —sobre todo comunales, por el empleo público en educación y salud— y asciende a 1,4 millones de personas. De éstas, menos de 400 mil son empleadas por las empresas y apenas sobrepasan el 3% del total de ocupados, de los cuales 6 de cada 10 trabajan en Lima Metropolitana.

El siguiente sector fuerte en empleo es el comercio minorista que aparece con 16% de los 11,7 millones de ocupados, pero al igual que el resto de servicios tiene un bajo componente de

En términos sectoriales de empleo, el Perú continúa siendo —aunque se omita muy frecuentemente esta mención en los estudios de empleo— un país agrario.

<sup>14</sup> Según la ENAHO, solamente el 4% de trabajadores tuvieron ingresos de dos mil soles mensuales en el periodo 2001/2002. Si bien en Lima esta proporción es cercana al 10% de trabajadores, fuera de la capital apenas llega al 2%. Ni siquiera considerando subestimaciones en las declaraciones de altos ingresos, estas cifras dejan de mostrar que el capital disponible por la población es ínfimo. No puede esperarse, en tales circunstancias, un desarrollo económico “desde abajo”.

<sup>15</sup> Ver en Schuldt (2004) un amplio debate sobre las relaciones entre el bienestar, su percepción, los salarios, la desigualdad y el empleo.

<sup>16</sup> Solo hasta 1991, el Banco Central de Reserva publicó la distribución funcional del ingreso en sus memorias anuales. Sin embargo, llegó a mostrar cómo, en el periodo 1975-1991, la proporción de remuneraciones de los asalariados versus utilidades de las empresas pasó de 3 a 1 a 1 a 3. Es muy difícil encontrar cambios similares en la historia económica moderna.

empleos modernos con elevada productividad. Por su parte, el trabajo en hogares concentra 3,5% de los trabajadores. Este último sector da empleo a 415 mil personas, sobre todo mujeres, de las cuales la mitad se concentra en la capital.

El resto de sectores es menos significativo como empleador, pero comienza a tener mayor importancia para la productividad. El transporte representa 5,4%, los restaurantes y hoteles 5,2%. La construcción, que sí es demandante de trabajo, sobre todo en las edificaciones urbanas, es el 3,6% del empleo.

La industria de bienes intermedios y de capital, la pesca y la minería, el comercio mayorista, la electricidad, gas y agua, que son ramas de alta productividad y rendimiento, no generan mucho empleo, proveen más bien divisas como exportadores y tributos.

Definitivamente, el perfil de la productividad peruana no es alentador desde el punto de vista de su distribución por ramas de actividad. Conforme se desciende en el tamaño de los centros poblados, este perfil se hace menos productivo, y en las urbes puede notarse una mayor proporción de trabajadores asociados al capital. Pero aun en los mejores perfiles de la actividad económica, las remuneraciones son bajas respecto al costo del consumo decente, mientras que en el campo, donde es menor el ingreso, ni siquiera hay un significativo mercado salarial.

Esta composición de la actividad puede reflejarse en términos más “institucionales” a través de la *estructura del mercado de empleo*; es decir, del tipo de relación laboral. Algunos datos muestran las relaciones fundamentales. La mitad de los trabajadores profesionales independientes y casi la mitad de los empleos en empresas de 10 o más trabajadores se concentran en Lima Metropolitana. Por otro lado, más del 90% de los trabajadores familiares no remunerados y 80% de trabajadores independientes no calificados, así como dos tercios de trabajadores de microempresas (definidas como aquellas que tienen de 2 a 9 trabajadores) residen fuera de la capital.

Otro dato importante es que apenas poco más de medio millón de trabajadores se declaran trabajadores del sector público, es decir, menos del 5% del empleo total. Estos valores están por debajo de las cifras oficiales, subdimensionadas por la contratación indirecta que hace el Estado y por motivos de definición (empresas públicas, locales especiales de alojamiento), pero no tanto como para no poner en

discusión la imagen que suele divulgarse de un Estado burocrático, exacerbado en la cantidad de trabajadores. Si bien es cierto que pueden hallarse duplicaciones de funciones en su estructura o islas con empleos superfluos y medianamente remunerados, lo más probable es que el desarrollo requiera más presencia del Estado en los sectores de salud, educación, justicia y seguridad, y no solamente en las zonas más alejadas y pobres del país.

Un país con una estructura del mercado de trabajo donde el conjunto de pequeña, mediana y gran empresa, más el empleo público, más el empleo profesional independiente —que sería lo relativamente moderno, aunque mal remunerado— no sobrepasa la cuarta parte del empleo total, ¿puede tener perspectiva de desarrollo y competitividad? Una manera de responder es apreciar la misma proporción en Lima Metropolitana. Allí esta fracción de los ocupados, los “modernos”, son casi el 40% de la ocupación total. En la Costa, el 28%. Y en la Selva y Sierra, el 17 y 13%, respectivamente.

Sin embargo, Lima Metropolitana, el mercado de trabajo más modernizado, no es a la vista un escenario deseable. Sigue siendo altamente improductiva. Ha perdido las posibilidades agrarias y no ha ganado las industriales o de servicios modernos. En el camino, el empleo se ha distorsionado, y más que moderna, su estructura de empleo involucre un sector terciario improductivo que se ha convertido en masivo y tiende a facilitar el descenso del salario y a perpetuar la pobreza, la pérdida de oportunidades y la improductividad.

Para los poblados menores, se podría plantear la hipótesis de que la conservación de la tierra como factor de producción y la débil presencia de la informalidad urbana permite mantener la esperanza de configurar un mercado productivo y laboral más ajustado al progreso. Ésta sería una hipótesis esencial en el camino de la definición de una competitividad desplegada desde el interior del país, que implique un enfoque diferente de la competencia global y que parta de las desventajas relativas actuales. Esto significaría, en principio, el desarrollo de la competitividad interna desde los más recónditos espacios nacionales, ligado a los recursos y capacidades locales del momento para apuntalar las fortalezas de la competitividad exterior.

Debe recalarse esta hipótesis y probabilidad. El atraso de los poblados menores en su proceso de integración al mercado mantiene vigente la probabilidad de que esta integración

Otro dato importante, es que apenas poco más de medio millón de trabajadores se declaran como trabajadores del sector público, es decir, menos del 5% del empleo total.

futura tenga condiciones de menor subordinación y mayor eficiencia, en la medida de usos más intensivos de los recursos y potencialidades locales y de una mayor habilidad de las políticas de desarrollo para definir y alentar la producción y el consumo, en función de los intereses locales. Aunque en esta presunción debe darse también un lugar importante a las decisiones del capital y a las ventajas que considere como más eficientes, no puede negarse que existe en el nivel del desarrollo local, una ventaja y una oportunidad.

## LA APRECIACIÓN DE LOS LÍDERES LOCALES

Las personas tienen una visión por lo menos intuitiva del desarrollo humano. Más allá de las medidas, indicadores y cuantificaciones, la gente percibe cuán bien está, cómo le va a sus vecinos y paisanos en los distintos planos y dimensiones que constituyen el desarrollo humano. Precisamente, la encuesta efectuada a 3 842 líderes de los 181 distritos incluidos en la muestra recoge percepciones sumamente interesantes. Los líderes contestaron a una serie de preguntas relacionadas con temas que definen la esencia del desarrollo humano: satisfactores, recursos disponibles, cultura y actitudes hacia el desarrollo consideradas “chispas del desarrollo”.

Por fuerza, estas apreciaciones son una mezcla de percepciones objetivas y subjetivas. Sin embargo, tienen el valor de develar cómo los líderes observan la situación del desarrollo humano en sus respectivas localidades. Es sobre la base de estas opiniones que en muchos casos se hacen propuestas políticas, proyectos de desarrollo o promesas electorales. Estas opiniones son una primera aproximación a indicadores culturales sobre los que se basan las decisiones económicas, tecnológicas e institucionales que se toman y que llevan a la competitividad.

Además, el desarrollo es una idea consciente de progreso, la cual presupone una comunidad de expectativas y un acuerdo sobre sus objetivos y medios que, sin embargo, deben confrontarse con las ideas o percepciones ocultas o inconscientes que tienen las personas sobre sí mismas y sobre los otros. Por ello se verá las características de estas apreciaciones en diferentes ámbitos como conjunto y por estratos poblacionales<sup>17</sup>.

## La percepción sobre los satisfactores del desarrollo humano

Los satisfactores del desarrollo humano que se han considerado son: alimentación, salud, educación, empleo decente e ingresos. En su lectura, la percepción general es que el acceso a ellos está muy lejos de ser satisfactorio y más cerca de ser decepcionante. Alrededor del 80% de líderes concentra su opinión en las dos categorías inferiores en el caso de la alimentación, la salud y la educación, pero la decepción llega al 88,8% y al 90,5% para el empleo decente y los ingresos.

Esta percepción sobreestima las carencias, si tomamos en cuenta las estadísticas acerca de alimentación, educación o salud. Pareciera que los líderes comparan el acceso y la dotación de satisfactores a estándares ideales o deseables, al menos en el caso de los distritos de ciudades grandes. Si esto es así, se podría esperar que las metas de los planes concertados de desarrollo local o regional sean más altas que las que se establecen en función de indicadores convencionales. Pero tras esta imagen global de desencanto, la lectura de los resultados por estratos muestra una realidad sorprendente para quienes esperan que el desaliento sea más fuerte en los distritos más pequeños (que no son necesariamente pobres o alejados, pero definitivamente tienen economías de menor escala) que en los distritos de mayor población o incluidos en ciudades importantes.

Las personas tienen una visión por lo menos intuitiva del desarrollo humano. Más allá de las medidas, indicadores y cuantificaciones, la gente percibe cuán bien está, cómo le va a sus vecinos y paisanos en los distintos planos y dimensiones que constituyen el desarrollo humano.

<sup>17</sup>Se debe seguir algunas reglas prácticas y tener alguna cautela para la lectura de esta Encuesta de Líderes. La primera es que en cada distrito se hizo una selección relativamente arbitraria, pero que abarcaba todas las áreas de actividad en un universo local limitado, como para protegerse de sesgos: hay casi 4 mil casos en 181 distritos, captados por 30 entrevistadores especializados, que tenían un sistema de cuotas para seleccionar dirigentes de diversas actividades (públicos, privados, productores, barriales, profesionales, jóvenes, etc.). Lo segundo es que para interpretar las medias, un décimo de punto en una escala de 1-4 es importante y dos décimos casi siempre reflejan comportamientos consistentes también en la distribución. Las distribuciones para cada variable se encuentran en el Anexo Estadístico, aunque se alude a ellas frecuentemente, haciendo referencia a las categorías inferiores (puntajes 1 y 2) o superiores (puntajes 3 y 4) y en ocasiones, a los valores extremos. A sabiendas de que no son resultados probabilísticos, solamente son comentados cuando las diferencias de porcentaje entre categorías superan los 3-4 puntos porcentuales.



## La percepción de los líderes en su localidad

En el país, los ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades básicas satisfactoriamente; sin embargo, hay confianza en el futuro nacional, identidad local y se apuesta por la descentralización.

### LA OPINIÓN DE LÍDERES LOCALES POR ESCALAS PRODUCTIVAS SEGÚN SU PERCEPCIÓN EN ALGUNOS TEMAS LOCALES

1 INSUFICIENTE 2 REGULAR 3 SUFICIENTE 4 ÓPTIMO

Percepción de los líderes locales	Escala del desarrollo medido en habitantes					
	Nacional	Lima Metropolitana	Ciudades capitales o distritos de 100 mil o más	Distritos de 20/30 mil a 100 mil	Distritos de 5 mil a 20/30 mil	Distritos menos de 5 mil
<b>SATISFACTORIOS DEL DESARROLLO HUMANO</b>						
Alimentación	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,7
Salud Pública	1,8	1,7	1,8	1,8	1,9	2,0
Educación	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9
Empleo decente	1,8	1,6	1,7	1,8	1,8	2,0
Ingresos	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6	1,8
<b>ACCESO A RECURSOS</b>						
Activos familiares	1,9	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8
Servicios públicos	2,2	2,4	2,3	2,2	2,0	1,9
Infraestructura productiva	1,9	1,9	1,9	1,9	1,8	1,8
Recursos financieros	2,1	2,3	2,4	2,2	1,8	1,8
Justicia y seguridad	2,0	1,8	1,8	2,0	2,2	2,2
Externalidades	2,4	2,4	2,5	2,5	2,4	2,3
Calidad del capital humano	2,2	2,3	2,3	2,2	2,1	2,1
<b>FACTORES SUBJETIVOS Y DE ETHOS</b>						
Respeto y confianza en otros	2,0	1,7	1,8	2,1	2,2	2,3
Autoestima	2,7	2,6	2,6	2,7	2,7	2,7
Identidad local	2,8	2,8	2,8	2,9	2,9	2,8
Confianza en el futuro nacional	2,8	2,7	2,8	2,9	2,8	2,8
Vida cultural	1,8	1,9	1,9	1,8	1,6	1,7
<b>CHISPAS DEL DESARROLLO</b>						
Creatividad	2,0	2,1	2,0	2,0	1,7	1,8
Asociatividad	2,2	2,3	2,2	2,2	2,0	1,9
Acción colectiva	2,3	2,3	2,3	2,3	2,1	2,2
Empresarialidad	2,0	2,1	2,2	2,1	1,7	1,7
<b>FACTOR INSTITUCIONAL</b>						
Descentralización	3,1	2,9	3,2	3,2	3,1	3,1

Fuente: PNUD. Encuesta a Líderes Locales 2003.

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

En efecto, los resultados indican que:

- La media de los puntajes (recuérdese que el rango es de 1-4, y que los valores más altos tienen connotación más favorable) es menor en los estratos de distritos pequeños respecto a Lima, las ciudades y capitales de departamento o el promedio nacional, solamente en el caso de la alimentación, y no lo es en ninguna otra variable: ni para la salud, ni para la educación, ni para el empleo decente ni para los ingresos.
- Estos resultados son altamente consistentes. Primero, en el sentido que siempre —excepto en el caso de la alimentación— los estratos de poblados grandes muestran un menor porcentaje de respuestas optimistas y mayor de respuestas pesimistas. Y luego, más “sorprendente” todavía, porque entre los extremos de la distribución —de las res-

puestas más optimistas a las más pesimistas— hay tendencias marcadas, se va de un estrato a otro con resultados sistemáticamente ascendentes o descendentes.

Ahora bien, el único problema que los líderes de los distritos pequeños consideran definitivamente más agudo que en los distritos grandes es la alimentación, y no por mucho. En todo lo demás, el resultado es lo contrario. Con menor intensidad para la educación, pero de manera muy marcada para el empleo, los ingresos y la salud, la visión de los líderes de los distritos menores es más positiva<sup>18</sup>.

¿Son los líderes ciudadanos más pesimistas que los de los pueblos? ¿Son las expectativas de los líderes rurales sensiblemente más limitadas que las de los urbanos, de tal forma que su optimismo es tan real como restringido? ¿O simplemente, son más realistas en el sentido de objetivos, y se está más bien ante una extendida miopía del sentido común, incluso académico, que generalmente identifica las poblaciones más grandes con el progreso, y éste con el bienestar?

No es posible dar una respuesta contundente a estas esenciales interrogantes. Con mayor razón en la medida que contradicen la presencia de infraestructura, la disponibilidad de ingresos monetarios o la productividad del trabajo. Aunque la tendencia al optimismo es clara en los líderes de distritos pequeños, es difícil establecer si éste es el resultado de una particular manera de percibir su entorno o si realmente en los pueblos más pequeños existe una calidad de vida más deseable, suponiendo que se tiene una buena definición de la misma.

Hay razones para justificar la percepción de una situación más cómoda desde la perspectiva de un distrito pequeño —no se debe olvidar, además, que distrito con pocos habitantes no quiere decir necesariamente pobre— en lo que respecta al empleo e ingresos. Los espacios rurales, por ejemplo, tienen a su disposición un factor de producción, la tierra, adicional a la mano de obra, que permite a la población tener ocupación o salirse de la actividad económica, con participación familiar, lo

cual constituye un empleo “fijo”, en el sentido de la estabilidad de la ocupación. En sus límites marginales de productividad (que pueden estar determinando el subempleo masivo, como es el caso), el campo resuelve el problema del desempleo, a través de la migración. Este “subempleo estable” es preferible en varios sentidos al angustioso subempleo de rotación alta —también crecientemente masivo— que abunda en los poblados metropolitanos. Algunas razones de esta percepción en el mundo rural son: a) se puede atender necesidades básicas de alimentación, vivienda y vestido sin tener que recurrir obligadamente o sin disponer de dinero en efectivo, b) opera con tasas bajas de dependencia en el empleo, las personas tienen libertad de acción, c) aunque se negocia la producción en condiciones desfavorables, éstas pueden ser menos difíciles que las cerradas condiciones de negociación salarial o de ingresos ciudadanos, d) el grado de atención en los servicios sociales es creciente, en contraposición a lo que sucede en las urbes, e) relacionado con lo anterior, la presión poblacional y su secuela de competencia por los recursos es baja en los poblados pequeños, mientras que es creciente y sumamente enconada en poblados de dimensiones grandes.

Estos argumentos no se oponen a la relatividad de las visiones de los líderes. Es muy posible que el horizonte social en los poblados más pequeños sea de menores alcances que en las urbes. Esto no es un error de percepción, sino más bien una percepción realista dentro de las condiciones de desarrollo histórico y de las aspiraciones individuales que puede ofrecer un distrito aislado de la Sierra o Selva. Precisamente, el desarrollo va perfilando expectativas cada vez más ambiciosas.

Por encima de todo, sin embargo, está claro que con indicadores subjetivos u objetivos, los satisfactores no están a la altura de las expectativas y de las necesidades de desarrollo humano. Es más, la competitividad humana no puede progresar con carencias, y solo en la medida que se mejore el acceso de las personas a los satisfactores, las posibilidades de mejores niveles de productividad y competitividad serán mayores.

¿Son los líderes ciudadanos más pesimistas que los de los pueblos? ¿Son las expectativas de los líderes rurales sensiblemente más limitadas que las de los urbanos, de tal forma que su optimismo es tan real como restringido?

<sup>18</sup> Nuevamente, se debe subrayar que esta percepción no es aislada. En el subcapítulo “La diversidad vista desde el empleo”, al analizar los distritos a partir de la información recogida in situ mediante Fichas de Diagnóstico Distrital, a partir de información sectorial, se tiene la misma impresión. Lo mismo sucede con los resultados de una encuesta del PNUD para la provincia de Ica, cuando se comparan las áreas del casco urbano, el resto urbano y el área rural. Para un buen conocimiento teórico de la percepción del bienestar, ver el libro citado de J. Schuldt (2004).

## El acceso a recursos privados y públicos

Hay una percepción relativamente favorable del acceso a recursos materiales, privados y públicos que sirven de soporte al desarrollo humano. Los activos familiares, los servicios públicos, la infraestructura pública, los recursos financieros, los bienes públicos como la justicia, el entorno y de recursos naturales y el capital humano son activos para el desarrollo humano, cuya disponibilidad y accesibilidad son básicas para alcanzar uno u otro nivel de competitividad y de desarrollo local o regional.

Sobre los activos familiares o la riqueza de las familias constituida por inmobiliario, artefactos, ahorros o algún otro activo, los líderes tienen la percepción de que solo el 20,5 % tiene poco o nada, mientras que un 69,7% tendría, como la mayor parte de los peruanos, un mínimo deseable de estos activos. Solo el 8,6% de líderes piensa que en su distrito los pobladores tienen activos por encima del promedio nacional. El “tener” es importante para el desarrollo humano. El acceso o acumulación de bienes materiales duraderos por parte de las personas o las familias permite utilizar mejor sus capacidades y puede estimular a la creatividad y a la empresarialidad. La percepción es que los peruanos tienen activos familiares, que a menudo son utilizados productivamente y generalmente para el consumo. Sin embargo, para efectos de las políticas públicas, el asunto central constituye cómo se adquieren estos activos y, una vez que se los tiene, en qué medida dan mayor bienestar o pueden ayudar a la producción y a un mayor acceso al capital.

La percepción de los líderes acerca del acceso a los servicios públicos de agua, desagüe y electricidad es similar a la información que señalan las estadísticas, es decir, las poblaciones tienen crecientemente acceso a los servicios públicos básicos. Los líderes consideran que solo el 21,3% de los habitantes de sus distritos tiene poco o nulo acceso a los servicios públicos, 42% acceso parcial y 32,5% accede a servicios aceptables y buenos. En casi todos los distritos del Perú la exigencia por completar la cobertura de los servicios públicos figura entre las principales prioridades de los gobiernos locales; en consecuencia, es esperable que en el futuro el acceso a estos servicios se vaya incrementando.

La opinión de que la infraestructura productiva de sus distritos es insuficiente fue expresada por el 63% de los líderes y solo poco más del 10% piensa que la disponibilidad de

estos medios productivos es aceptable o buena. Esto muestra que en las localidades falta capital físico para tener mayores niveles productivos que los existentes —confirmando lo que señala la poca información estadística al respecto— sobre todo, en el interior del país. En general, la escasez de capital físico y/o financiero es uno de los factores que limitan la competitividad y el desarrollo.

Los recursos financieros, que son escasos en los países en desarrollo, también lo son en el Perú. Los líderes estiman que un promedio de 30,3% de la población nacional tiene poco o nulo acceso a estos recursos, aunque también se aprecia que dos tercios estiman que la población tiene un acceso parcial o que el problema es que aun estando presente una oferta institucional, no existe, como contrapartida, suficiente conocimiento de la población para disponer de esos capitales. Necesario para elevar los niveles productivos y, por ende, la productividad, el crédito es potencialmente accesible, pero se requiere un conjunto de medidas de regulación financiera, estrategias de oferta y cultura crediticia para que cumpla con sus fines esperados.

La justicia y la seguridad, los bienes públicos más importantes para la convivencia civilizada y pacífica, se perciben con evaluaciones bajas. El 26,7% dice que hay poco o nada de justicia y seguridad. Aquí se refieren fundamentalmente al sistema judicial y policial como organismos que administran dichos servicios. La opinión más frecuente, 51,5%, es que la policía y los administradores de justicia cumplen sus funciones con dificultad y generan desconfianza. Solo un 3,3% dice que son buenos y un 18,5% piensa que el problema está en el desconocimiento de la población acerca de sus derechos y la manera de hacerlos cumplir. Esto coincide con la mayor parte de encuestas de opinión, que señalan la precariedad y déficit de la justicia y de la seguridad ciudadana existente en el Perú. La superación de estos problemas ciertamente es prerequisite para mejorar la competitividad y el desarrollo local. Difícilmente el desarrollo económico y la convivencia social pueden darse sin un sistema judicial que dé confianza y sea imparcial, y si no existe paralelamente un sistema de seguridad ciudadana que garantice la propiedad, el libre tránsito, la seguridad de las personas y sus activos. El clima, el entorno natural y los problemas de medio ambiente son mejor percibidos, casi la mitad opina que respecto de estos factores la situación es aceptable o buena.

El “tener” es importante para el desarrollo humano. El acceso o acumulación de bienes materiales duraderos por parte de las personas o las familias permite utilizar mejor sus capacidades y puede estimular a la creatividad y a la empresarialidad.

Un tema que es muy importante es la percepción que tienen los líderes sobre la calidad del capital humano existente en la localidad. Solo el 31% de líderes lo considera como aceptable o buena. Esta situación podría considerarse como preocupante, pues la mayor parte del capital humano no es considerado como muy calificado. Como contrapartida, también debe ponerse en la balanza el hecho que si cada localidad tiene un tercio de buen capital humano, existe un importante potencial para lanzar el proceso de desarrollo local y competitividad.

En conjunto, estos recursos muestran una situación de carencia en un alto porcentaje, pero al mismo tiempo que hay un soporte básico de activos y recursos que pueden ser considerados como potencialidades y servir para mejorar la competitividad para el desarrollo humano. Los procesos de mejora de la competitividad humana y del nivel de productividad con empleo decente parten de una base general baja, lo cual tiene la ventaja de que todos están por mejorar y la desventaja de que es necesario hacer esfuerzos para seleccionar las mejores posibilidades de competitividad inmediata con los recursos que se dispone.

En la comparación entre distritos por tamaño, lo más resaltante es la objetividad de las apreciaciones de todos los líderes. En lo que respecta a los recursos disponibles, no hay demasiado margen para opiniones arbitrarias o siquiera con cargas apreciables de subjetividad. Comparados con los poblados grandes, los pueblos pequeños tienen menos activos familiares, escasez de servicios públicos, insuficiencia de infraestructura, bajo acceso a los recursos financieros y menor calidad o calificación de sus recursos humanos. Esta es la constatación —más que opinión— de los líderes encuestados, y con ello dan mayor consistencia al conjunto de resultados.

En el campo de la administración de justicia y de la seguridad, en cambio, los líderes de distritos menos poblados consideran que su situación es más favorable de lo que opinan por su parte los líderes de distritos más poblados. Este es también un resultado esperado, puesto que la inseguridad es bastante mayor en las urbes, como también son más evidentes las irregularidades en la administración de justicia.

Por último, las opiniones de los líderes no tienen relación con las dimensiones de los distritos cuando se trata de las externalidades, principalmente naturales y geográficas, lo cual es también lógico, pues éstas pueden presentarse en cualquier tipo de distrito, como se verá también en la explicación de la competitividad local.

### Los factores subjetivos y de convivencia

La percepción que tienen los líderes sobre los rasgos de comportamiento y las actitudes de sus paisanos de localidad es fundamental para entender sobre qué bases se da la interacción humana, la producción, el comercio, y la gobernabilidad. En general, la evaluación de aspectos como el respeto por el otro, la autoestima, la identidad, la confianza y la vida cultural es tan o más importante que la evaluación de recursos y activos materiales. En esencia, el desarrollo humano se podría medir, en última instancia, a través de estos temas.

Cuando se preguntó a los líderes sobre su percepción de cuánto respeto y confianza tienen las personas hacia otras de la localidad, la respuesta fue que el 76,6% tiene poco/nada o un mínimo de confianza. En el polo opuesto, solo el 6,8% tiene una percepción que puede calificarse como buena. Se podría decir que la confianza es una actitud escasa en el Perú. La percepción de baja confianza y respeto coincide con otras encuestas<sup>19</sup>.

Siendo la confianza la base de la convivencia humana civilizada, este resultado es sumamente preocupante, sobre todo para fines de la competitividad y el desarrollo humano, pues difícilmente se puede desarrollar mercados y descentralizar el Estado sin incrementar progresivamente la confianza entre personas e instituciones. La confianza permite decir y aceptar la verdad y, sobre esta base, tomar decisiones, ejecutar acciones y progresar.

Por oposición, la desconfianza generalizada tiene un efecto económico muy alto, puesto que eleva considerablemente los costos de transacción. El recargado sistema de garantías financieras, por ejemplo, tiene su origen en esta desconfianza, en buena parte, resultado de la experiencia, pero también magnificada.

Siendo la confianza la base de la convivencia humana civilizada, este resultado es sumamente preocupante, sobre todo para fines de la competitividad y el desarrollo humano, pues difícilmente se puede desarrollar mercados y descentralizar el Estado sin incrementar progresivamente la confianza entre personas e instituciones.

<sup>19</sup> Una encuesta de la Universidad de Lima, aplicada en la Capital para las Fiestas Patrias del 2004, indica que 71,5% de entrevistados afirmaron no confiar en el resto de personas, mientras que solamente 25,9% confiaban y el 2,6 no contestaron la pregunta.

Las capacidades y talentos de las personas que contribuyen al desarrollo humano, tales como la creatividad, la asociatividad, la empresariedad, el apoyo al descentralismo y la acción colectiva, que han sido denominadas “chispas del desarrollo”, son factores que pueden cambiar el curso de los procesos sociales y económicos.

La autoestima es favorablemente evaluada con mayores porcentajes, pues más del 60% dice que es aceptable o buena, aunque hay un 10,3% que opina que en su medio la población tiene poca o nula autoestima. Este es un buen signo: pese a la desconfianza en los otros, las personas tienen confianza en sí mismas. Se dice a menudo que el peruano no tiene autoestima, pero esta encuesta muestra que esto no es tan cierto. Probablemente la autoestima mejoraría si las condiciones materiales y espirituales generadas socialmente estuvieran mejor distribuidas y se incrementaran con el crecimiento económico.

La autoestima es la base de la identidad social pues las personas deben quererse a sí mismas para poder identificarse como parte de un grupo social. Según la encuesta, existe un sentimiento de identidad local alto, pues 77,8% se ubica en las dos escalas más altas en la apreciación de esta variable. Este es un aspecto que tiene que ver con la relación entre las personas y su territorio: identificarse significa reconocer las raíces propias y que existe un nivel de apego a los factores que dan el sentimiento de identidad. Este puede ser un factor importante de desarrollo local, si dicha identidad es la base para llevar a cabo nuevos procesos productivos, nuevas actividades o un mejor gobierno local. Si la identidad local lleva a hablar de “nosotros” como parte de un colectivo, es seguro que las propuestas de asociación o acción colectiva tengan mayores probabilidades de éxito.

En general, las identidades territoriales conllevan manifestaciones culturales de distinto tipo, a menudo denominadas “vida cultural”. Cuando se preguntó a los líderes sobre este tema, es decir, cuando se inquirió sobre las manifestaciones artísticas y, en general, relativas al espíritu, apenas el 4,5% dice que tienen presencia destacada en sus distritos y el 43,1% muy poco o nada. Esta es una constatación que, más allá de las diferentes percepciones que tienen los líderes locales sobre la cultura y sus expresiones, muestra que la cultura es también un bien escaso, a pesar de la existencia de identidades locales más o menos establecidas.

La comparación de las escalas por tamaño de distrito señala aquí también aspectos alentadores e inéditos. El respeto y confianza, la autoestima, la identidad local y la confianza en el futuro nacional, tienen mejor arraigo en las opiniones de líderes de distritos pequeños, mientras ocurre lo contrario con los de distritos metropolitanos.

Podría afirmarse que el interior del país tiene enormes reservas morales, una relación más sana entre sus habitantes y una mayor esperanza. Esto sería resultado de las condiciones de vida adversas en las ciudades, donde hay mayor competencia y angustia por el acontecer cotidiano y la vida social tiene rasgos negativos masivos. En contraste, la vida en los poblados rurales tiene todavía rasgos más “sanos” en el sentido de que existiría una relación más transparente entre las personas y menores riesgos sociales en condiciones de paz.

El único tema en que las opiniones de los líderes de los distritos más grandes es más favorable que en los pequeños es el de la vida cultural. Posiblemente basen su opinión en la presencia de mayor infraestructura para la difusión del conocimiento y el arte, como también en la mayor intensidad de las actividades asociada a la conglomeración de la población. Este es, pues, un resultado “objetivo” del modo de vida ciudadano.

### Las chispas del desarrollo

Las capacidades y talentos de las personas que contribuyen al desarrollo humano, tales como la creatividad, la asociatividad, la empresariedad, el apoyo al descentralismo y la acción colectiva, que han sido denominadas “chispas del desarrollo”, son factores que pueden cambiar el curso de los procesos sociales y económicos.

Según la percepción de los entrevistados, la creatividad no es un atributo muy común. Ellos consideran que solo el 16,6% de la población sería creativa, mientras que más del 80% poco o nada creativa. Lo que no se conoce es si una creatividad de este nivel es suficiente para generar desarrollo humano y lograr vías originales e innovadoras de desarrollo. La inventiva se incuba mejor cuando el entorno social y cultural es interactivo y menos desconfiado. Los estímulos a la generación de ideas útiles y novedosas no solo provienen de las necesidades productivas, de consumo o artísticas, sino también de la disponibilidad de mayores fuentes de información, de una cultura que premie la innovación, de incentivos sociales o económicos al creativo, es decir, de una actitud social positiva y capaz de recompensar económicamente y socialmente a quienes enriquecen la vida con sus creaciones. La competitividad no puede darse sin creatividad y ésta no puede darse sin estímulos, por falta de los cuales ob-

servamos escaso desarrollo de la creación en el Perú.

Tampoco existen tendencias hacia la asociatividad y a la acción colectiva muy marcadas, en opinión de los líderes encuestados. Apenas el 5,6% y el 8,4% de los entrevistados consideran que hay una buena predisposición, dos tercios o más asumen que existe poca o una mínima tendencia a la asociatividad y a la acción colectiva. Parece, pues, que en el fondo hay muy poca inclinación a cooperar, quizás por falta de confianza, cuyo indicador se vio que era muy bajo. Este resultado, va en sentido contrario a la percepción generalizada de que los peruanos son proclives a asociarse para resolver problemas, dado que la *minka* y el *ayni*<sup>20</sup> son parte del comportamiento nativo, y que incluso en las áreas urbanas existen frecuentes eventos de solidaridad y cooperación. Es probable que el ambiente de desconfianza que actualmente se percibe, haya recortado las posibilidades de asociación y de acción colectiva<sup>21</sup>.

Un resultado que no sorprende es la débil actitud a favor del desarrollo empresarial, o “empresarialidad”, pues casi un 80% la evalúa como baja o nula y se señala que solo 3,4% es buena. Esta cualidad, a diferencia de la creatividad que es más bien una actitud individual, requiere de un medio ambiente social, una dosis de liderazgo y un anhelo de obtener ganancias, monetarias o no, es decir, es una actitud organizativa con un fin competitivo. En el Perú no parece existir un grado suficiente de cultura de empresarialidad. Pese a que existen empresarios exitosos, muchos no han logrado convertirse en paradigmas que el resto pueda imitar.

El descentralismo, o sea la actitud contraria al centralismo y la opinión de que el gobierno local o regional puede encargarse mejor de las funciones del Estado a escala territorial, es evaluado como aceptable o bueno por un 72%. Esto probablemente se debe a que el Perú está en proceso de descentralización y que hay esperanzas de que esta reforma

sea positiva para el desarrollo y la democracia en las distintas localidades. Solo un 5,2% de los líderes opina que en su distrito los pobladores tienen una actitud poco o nada descentralista. En el fondo, el descentralismo es una toma de posición en contra del paternalismo y del monopolio de la toma de decisiones de manera centralizada y de la conciencia de poder resolver problemas por sí mismos. Es una condición muy positiva para el desarrollo humano pues a ella subyace la idea de hacer las cosas a partir de los esfuerzos locales, en lugar de aspirar a mayores cuotas de preferencia por parte del poder y gobierno centrales.

### Una visión de conjunto

La percepción que tienen los líderes sobre las condiciones, factores, recursos, cultura y actitudes de las poblaciones de sus respectivas circunscripciones coincide con el nivel medio y bajo de desarrollo humano que se tiene en el Perú cuando se toman indicadores materiales u objetivos. Es decir, se puede afirmar que existe una percepción coincidente con la realidad del desarrollo en cada lugar del Perú, que en promedio es baja y heterogénea dentro de los niveles desagregados.

Parece, sin embargo, que existe una marcada tendencia a evaluar la realidad con criterios depresivos o sumamente críticos. Es decir, hay pesimismo, sobre todo con relación a la dotación de bienes, servicios y recursos materiales. Esto podría significar que la referencia en el pasado, con la que se compara el presente, fue más alta, o que las aspiraciones futuras son altas, a lo que se agrega la evidencia de que hay muchas carencias materiales y humanas que deben ser superadas, sobre las cuales los líderes tienen además una clara percepción.

Sobre esta base, los programas de desarrollo deberían vincular los objetivos de desarrollo material (mejoras en los satisfactores, factores de producción y recursos) con medidas a favor de las capacidades humanas y, como

En el Perú no parece existir un grado suficiente de cultura de empresarialidad. Pese a que existen empresarios exitosos, muchos no han logrado convertirse en paradigmas que el resto pueda imitar.

<sup>20</sup> La *minka* y el *ayni* son dos formas de trabajo colectivo cooperativo y de reciprocidad que existen y superviven en los Andes, en general en las comunidades campesinas más pobres. A menudo han sido trasladados a las ciudades por los migrantes serranos, e inclusive han adoptado nuevas formas como las “actividades” sociales, las colectas de solidaridad y otras formas similares, frecuentes entre personas de menores ingresos en la ciudad.

<sup>21</sup> Hay una contradicción aparente respecto a las tasas de asociatividad comentadas a partir de las fichas de diagnóstico y las opiniones de los líderes, pues en el caso de las fichas, las ciudades tienen poca asociatividad, mientras que los líderes perciben mayor asociatividad en las ciudades. Es posible que en el caso de las fichas haya una baja cobertura de las organizaciones realmente existentes debido a que son menos perceptibles en una urbe. Los líderes, en cambio, tienen una apreciación intuitiva pero directa más confiable: de una mayor asociatividad en las ciudades, en los barrios, alrededor del trabajo, el poblado de origen, la religión, los deportes, etc.

consecuencia, de las actitudes hacia la convivencia (asociatividad y acción colectiva) y hacia la competitividad (creatividad y empresarialidad).

Al comparar las diferencias entre las escalas económicas, la gran conclusión es que, a pesar de su nivel bajo, las chispas del desarrollo tienen mayor presencia en las áreas metropolitanas que en los pueblos del interior, excepto para el caso del descentralismo, que es una esperanza significativa de estos últimos. Las variables conductuales que estimulan en las sociedades actitudes emprendedoras son una especie de bien superior relacionado con la cultura y el progreso que se ha desarrollado conjuntamente con la concentración de la población. La propia idea de empresa, como unidad productiva y célula social, aparece con el desarrollo industrial y sus formas de organización. Lo propio puede decirse de la asociatividad y la acción colectiva, que requieren bases culturales y liderazgos que están más presentes en el modo de vida urbano metropolitano.

La apreciación diferenciada de las escalas poblacionales y de mercado, es sumamente sugerente. De manera resumida, puede decirse que en las ciudades hay más recursos —lo cual es una simple confirmación— pero también una mejor provisión de las chispas del desarrollo.

Esto, sin embargo, contrasta llamativamente con la percepción de bienestar —incluso en empleo e ingresos— y con la transparencia de las relaciones humanas, que los líderes consideran de mejor nivel en los distritos de menores dimensiones. Tal vez podría decirse —algo forzosamente— que el relativo avance material y en modernización trae consigo un costo en términos de calidad de la vida y paz espiritual. Vale decir, que en el Perú no se ha logrado conjugar el progreso con el bienestar.

Finalmente, los resultados globales dejan ver de manera indirecta por qué no hay una mayor competitividad en las localidades del Perú, pues no hay ni los niveles ni las combinaciones adecuadas para desarrollar las capacidades competitivas. Sin embargo, existen potencialidades a partir de aquellos factores considerados como aceptables, que aun siendo relativamente escasos, constituyen las bases para propiciar y aspirar al desarrollo de la competitividad humana en cada localidad, distrito y provincia. La imagen de un país fragmentado e inconexo está también presente en la apreciación de los líderes locales, quienes entienden claramente las escisiones y aislamiento, sin perder la esperanza ni dejar de reconocer las ventajas que poseen. En suma, las entrevistas a los líderes aportaron elementos para entender de manera integral al Perú, como un país desigual pero con posibilidades.

Tal vez podría decirse —algo forzosamente— que el relativo avance material y en modernización trae consigo un costo en términos de calidad de la vida y paz espiritual. Vale decir, que en el Perú no se ha logrado conjugar el progreso con el bienestar.



## CAPÍTULO 4

# De las dificultades a los logros: lecciones de la experiencia

*En cada ciclo histórico, ya sea en el periodo previo, anterior a los incas, ya durante el régimen de éstos, ya en el coloniaje, y ahora mismo hubo siempre nuevos indios, nuevos hombres de América que crearon algo acorde con su tiempo y algo distinto para su tiempo.*

García, José Uriel (1986) *El nuevo indio*. Cusco, Municipalidad del Cusco.



## De las dificultades a los logros: lecciones de la experiencia

El país sumamente diverso que es el Perú, en dimensiones tan variadas como su geografía, su funcionamiento económico, la situación de la población o las opiniones de sus líderes a lo largo y ancho de su territorio, no debe jamás considerarse destinado al fracaso. Por el contrario, esta diversidad ofrece un abanico de posibilidades que la gente aprovecha y potencia de manera recurrente.

Este capítulo tiene la misión de mostrar que en la vida práctica, a pesar de las dificultades presentes, la posibilidad de generar riqueza se abre paso por diferentes frentes, sosteniendo la aspiración al bienestar de las generaciones actuales y futuras. En nuestro país, las oportunidades que ofrece la diversidad suelen cruzarse con la generación de la desigualdad. En tales circunstancias, son encomiables los ejemplos que logran el objetivo de aprovechar productivamente la diversidad, generar riqueza y enfrentar la desigualdad en muchos ámbitos productivos —públicos y privados— y en la sociedad.

Existen múltiples casos exitosos de emprendimientos empresariales y gestiones locales. Los casos presentados aquí son una pequeña muestra de ellos. No son necesariamente los únicos ni los mejores. Su inclusión ha sido posible gracias a diferentes personas y entidades relacionadas con el tema<sup>1</sup>, así como al contenido de varios ensayos especiales editados por el PNUD<sup>2</sup> como referentes del presente Informe.

No se pretende que estas experiencias sean modelos a imitar o replicar exactamente en

otras localidades. Aun cuando puedan ser similares, cada circunstancia tiene sus propias exigencias, derroteros y proezas. La principal lección de los casos presentados es que aun en las circunstancias más adversas es posible encontrar opciones para el desarrollo si se transita por rutas diseñadas y construidas con imaginación, creatividad y dedicación, articulando esfuerzos y recursos.

Por otra parte, se busca consolidar la idea de que lograr niveles de bienestar y buen gobierno para la nación en su conjunto y para sus diferentes espacios locales o regionales implica necesariamente cambios estructurales que tengan como referencia el enfoque del desarrollo humano; esto es, un desarrollo con democracia y ejercicio pleno de derechos y cumplimiento de obligaciones, sin exclusiones, que elimine los agudos e inequitativos desequilibrios entre grupos sociales y territorios.

### CONSTRUYENDO EL ENTORNO

Las dificultades para crear y mantener en actividad empresas altamente productivas, proyectos de desarrollo probadamente exitosos e incluso instituciones que sirvan de apoyo e impulso a la competitividad humana, son bastante notorias en el Perú. Para empezar, existen condicionantes estructurales que ponen al país en un lugar desfavorable en la carrera competitiva. El poder de decisión internacional sobre los precios de los productos que exporta, principalmente materias primas, es una clara

<sup>1</sup> En febrero del 2004 se realizaron dos talleres técnicos promovidos por el PNUD sobre estos temas. Participaron directivos de empresas y entidades promotoras de la competitividad, especialistas en proyectos, autoridades regionales y municipales, investigadores.

<sup>2</sup> Estos ensayos son: a) "Democracia Participativa para el Desarrollo Local. La Experiencia del Alcalde Daniel Estrada en el Cusco"; b) "La Provincia de Ica: Información para el Desarrollo Humano"; c) "La Uva y el Pisco: Potencialidades Productivas"; d) "Generación de Ingresos con Ejercicio de Ciudadanía. Experiencias en Ayacucho y Apurímac"; e) "Desarrollo Regional Sostenible. Gestión Integral de la Cuenca del Río Cotahuasi, en Arequipa"; f) "Desarrollo Turístico e Identidad Cultural. La Experiencia de Taquile, en Puno"; g) "Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú".

**No es rara la presencia de un conjunto de controles superpuestos y repetidos, requisitos injustificados o absurdos, cobros sin contraprestaciones, sanciones inadecuadas, que entorpecen el desempeño productivo, inhiben iniciativas, e inclusive hacen fracasar y quebrar empresas constituidas.**

desventaja y es cada vez más urgente reorientar la economía hacia la exportación de productos con creciente valor agregado. El peso de la deuda externa es agobiante. La apertura comercial ha dado como saldo que el mercado interno, inclusive de bienes de consumo, haya sido captado por productos importados en mayor proporción que los productos peruanos que se ha podido colocar en el exterior<sup>3</sup>.

En tales circunstancias, para mantenerse vigente en el mercado se requiere que el empresario desarrolle una serie de habilidades y capacidades muy especiales y necesarias para la lucha y supervivencia en un medio cada vez más exigente. El ambiente para el desarrollo empresarial en el Perú no es siempre lo suficientemente propicio para el común de los agentes. Para las unidades productivas ubicadas en las localidades marginales, donde la pobreza llega a límites extremos, el entorno es particularmente adverso. La competitividad de estas localidades es afectada por diversos factores agravantes, varios de los cuales ya se analizaron con profundidad a lo largo de los capítulos anteriores del presente Informe.

De otra parte, para las empresas, continuamente criticadas, pero igualmente poco entendidas como fuente generadora de trabajo, es difícil enfrentar, no solamente la imagen distorsionada que se tiene de ellas sino el entorno económico adverso, las irregularidades burocráticas y, en muchos casos, la desatinada gestión de los gobiernos locales, regionales y nacionales que las perciben como fuente de ingresos más allá de sus obligaciones fiscales y sociales. Así, el control de las unidades económicas respecto al cumplimiento de sus deberes en materia de sostenibilidad ambiental, pago de impuestos justos, respeto de sus deberes laborales y sociales, puede derivar —y deriva con frecuencia— es su distorsión. No es rara la presencia de un conjunto de controles superpuestos y repetidos, requisitos injustificados o absurdos, cobros sin contraprestacio-

nes y sanciones inadecuadas que entorpecen el desempeño productivo, inhiben iniciativas e inclusive hacen fracasar y quebrar empresas constituidas.

Son muchas las entidades públicas y privadas que trabajan apoyando a poblaciones y empresas en el desarrollo de la competitividad<sup>4</sup>. Lo que no se conoce bien es si existen sistemas y niveles mínimos de coordinación entre estas instituciones, especialmente las que apoyan a las poblaciones más empobrecidas. ¿Existen algunas líneas maestras que ordenen y organicen la participación de cada una de las entidades? ¿Existe la suficiente coordinación y articulación interinstitucional para obtener la máxima productividad de los esfuerzos y los recursos dedicados a la mejora de la competitividad?

La administración gubernamental, en todos sus niveles, tiene sus propios problemas. Está afectada por el centralismo, la enraizada tradición burocrática colmada de normas y organismos superfluos, la jerarquización extra legal de algunos organismos sobre otros, los favoritismos de diversa índole, las debilidades presupuestales que postergan la disponibilidad de recursos materiales y humanos, la escasa coordinación y la superposición de funciones que entorpecen la labor de los mejores cuadros y núcleos —que sí existen— de la administración pública y, en general, el accionar de los poderes del Estado.

La ansiada complementariedad entre mercado y Estado, entre lo público y privado, se entrapa por estas distorsiones de enorme significado económico y de vigente realidad. A ello se debe, en mucho, el atraso nacional, y su eliminación debe ser un objetivo. Pero, como también se verá, no se trata de una fatalidad irreversible que la inventiva y la constancia no puedan superar.

A la interacción entre Estado y mercado, debe agregarse el propio rol de la sociedad y sus variadas instituciones, como las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones

<sup>3</sup> Durante 30 años, de 1974 al 2003, el saldo de la balanza comercial ha sido positivo solamente en 10 años. La cuenta adversa es de 8 285 millones de dólares. Pero en el periodo de mayor apertura, en la década de 1990, todos los años fueron negativos y el saldo en contra de más de 11 mil millones de dólares. Solamente a partir del 2002, la balanza comercial tiene comportamiento favorable, con el estímulo de buenos precios a los minerales de exportación, pero también de mayores volúmenes productivos, no solamente minerales, sino inclusive tradicionales, especialmente de origen agrícola.

<sup>4</sup> Entre otros, el Consejo Nacional de la Competitividad, el Consejo Nacional de la Descentralización, los Consejos de Promoción de la Competitividad Regional, el Instituto Nacional de la Competitividad Agraria, INCAGRO, la Red de Centros de Innovación Tecnológica, el Proyecto de Alivio a la Pobreza, el PRONAMACHCS, el FONCODES, las Cámaras de Comercio, Industria y Turismo, la Asociación de Exportadores (ADEX), la Sociedad Nacional de Industrias y la Comisión de Promoción de las Exportaciones (PROMPEX). También trabajan en el tema importantes agencias gubernamentales como USAID, ACDI, AEI, SNV y GTZ, de la mano de ONGs extranjeras como OXFAM-GB, COSUDE, CARE, entre las más notables, la mayoría de las cuales se asocian con ONGs peruanas, con las que se complementan en las tareas realizadas.

de base social, las formaciones políticas. Éstas deben ser reconocidas y tienen el deber de constituirse no solamente en objetivos sino sobre todo en gestoras y catalizadoras del desarrollo social. Deben ser fuente de control ciudadano y a la vez de iniciativas para superar problemas, sobre todo en la práctica. La realidad muestra que en muchas ocasiones lo han logrado, cubriendo los vacíos de lo estrictamente económico y de las falencias oficiales, con tesón e iniciativa, proximidad a los pobladores de carne y hueso y capacidad de interlocución y diálogo con el resto de actores.

Hay, en efecto, procesos sumamente alentadores de concertación e intenciones positivas. A inicios del 2005 se suscribió un Pacto por la Inversión y el Empleo Digno, en el marco del Acuerdo Nacional.

De otro lado, se está formulando y aplicando progresivamente una estrategia nacional para impulsar la competitividad por el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC), organismo articulador de estos esfuerzos. El propósito fundamental de dicho relanzamiento es la configuración y realización efectiva de una nueva Estrategia o Plan Nacional de Competitividad. La estrategia define un conjunto de acciones y compromisos de todos los actores involucrados en la producción para elevar los niveles de competitividad de las cadenas em-

presariales con mejores posibilidades para atender tanto el mercado externo como el externo. La estrategia prioriza el apoyo a procesos de este tipo en las diferentes regiones del país mediante la formulación y realización de Planes de Competitividad Regionales, que formarían parte de los Planes de Desarrollo Regionales Concertados. Quizá este tipo de articulaciones y expectativas sea, en el futuro próximo, un canal que facilite los procesos de desconcentración territorial de la producción y del aprovechamiento de las potencialidades locales que constituyen una de las apuestas de este Informe.

Para facilitar su tratamiento funcional, los casos aquí expuestos han sido clasificados en cuatro grupos. El primero está conformado por empresas y cadenas productivas que tienen elevadas escalas de producción y se orientan hacia mercados amplios, particularmente externos. El segundo comprende esfuerzos de pequeños y medianos productores asociados para competir en mercados locales cada vez más exigentes. El tercero alude a programas integrados de desarrollo multidistritales con un enfoque de desarrollo humano sostenible y participativo. El cuarto agrupa experiencias de gestión municipal específicas y redes que asocian gobiernos municipales y regionales en busca de una mayor fuerza de negociación fren-

#### Recuadro 4.1

### Inversiones competitivas con empleo digno en el Acuerdo Nacional

Según el enfoque del desarrollo humano, la competitividad en las empresas implica el desempeño de los trabajadores bajo condiciones que les permitan la satisfacción de sus necesidades familiares elementales, en particular, el pago de salarios dignos. El 7 de enero del 2005, en el marco del Acuerdo Nacional, se aprobó, el Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno que compromete a siete de los principales movimientos partidarios, ocho organizaciones sociales y siete entidades del Gobierno. Son destacables las siguientes políticas o líneas de acción de la propuesta:

- Fortalecer el diálogo y la concertación para asegurar un clima propicio a la inversión, el salario digno, la calidad del trabajo y del ambiente en el que éste se desenvuelve.
- Reforzar los procesos de la descentralización, elevando las capacidades de los Gobiernos Municipales y Regionales, particularmente en su rol como propulsores del desarrollo.
- Impulsar la inversión en investigación, educación e innovación para los cambios tecnológicos que requiere una economía más competitiva, tanto para atender a los mercados internos como externos.
- Promover la formación de cadenas productivas con potencial competitivo.
- Realizar inversiones en infraestructura y en el aprovechamiento de las potencialidades de los recursos disponibles tanto en el nivel regional como local.
- Apoyar el desenvolvimiento de Micro y Pequeñas Empresas, mediante adecuados soportes financieros, administrativos e información sobre mercados.

Fuente: Acuerdo Nacional (2005)

Elaboración: PNUD/Equipo para el Desarrollo Humano Perú 2004

te al poder central así como el manejo conjunto de proyectos o acciones de interés común.

## LAS EMPRESAS MAYORES Y LA COMPETENCIA GLOBAL

Las grandes empresas o grupos empresariales peruanos tienen un papel muy significativo en la estrategia de desarrollo nacional. Se hallan sometidas a las exigencias de la competencia internacional y a las dificultades internas de orden económico y social.

Así por ejemplo, un crítico trabajo reciente (Durand 2004) muestra cómo los denominados “doce apóstoles” del empresariado peruano que negociaban el poder político en 1986, han venido perdiendo su presencia económica, social y política —como antes la perdió el poder derivado de las haciendas— dada la creciente influencia, ya no del Estado, sino sobre todo de las empresas multinacionales tras la apertura global. Solamente tres de los trece grupos —el grupo Romero, en el sistema financiero y también en el complejo industrial nacional, el grupo Raffo, en la exportación textil y de confecciones, y el grupo Ferreyros, en la importación de maquinaria— han logrado adecuarse a las reestructuraciones económicas de las dos últimas décadas, mientras el resto de lo que fuera la gran industria y los servicios empresariales peruanos ha tenido que negociar su presencia, cediéndola o subordinándose.

Paralelamente, han aparecido nuevos grupos en la dinámica de la gran empresa nacional y sus alianzas. Tanto para mantenerse como para surgir, la gran empresa ha tenido que generar estrategias a tono con los tiempos para sus políticas tecnológicas, de mercadeo y de relaciones con su personal, creando o afirmando el poder de sus marcas y defendiendo su participación en los mercados internos. En casi la totalidad de los casos, estas empresas han venido asumiendo su responsabilidad social, cumpliendo normas de calidad y armonizando su actividad con la sostenibilidad ambiental y el progreso social de las comunidades de su entorno.

En este segmento se encuentra el grupo Añaños (AJEPER), productor de la bebida gaseosa Kola Real, que se proyectó agresivamente desde Ayacucho hasta llegar a Ecuador, México y Costa Rica, por ahora, disputando palmo a palmo mercados antes exclusivos de las grandes marcas transnacionales. Otro caso es el de AGROKASA, empresa establecida en

Ica que ha diseñado exitosamente la ruta para el desarrollo productivo y comercial de dos líneas agrícolas que están en la punta de la demanda en varios países de Norteamérica y Europa: las uvas de mesa y los espárragos.

Con decisión y audacia el grupo Añaños rompió con viejos paradigmas, preconceptos y barreras con precios atractivos, nuevos tipos de envases y formas innovadoras de mercadeo que al inicio se focalizaron particularmente en zonas deprimidas que eran tratadas de manera secundaria por las marcas tradicionales. Este grupo había captado, hacia fines del 2004, aproximadamente el 25% del mercado nacional de gaseosas y el 55% del mercado de agua embotellada con su marca más nueva: Cielo. El grupo Añaños reconoció oportunamente el crecimiento veloz de este tipo de producto y emergió con una campaña que desplazó a varias plantas competidoras como San Mateo y San Luis. En efecto, en 1999 se producía unos 5,7 millones de litros en el 2002 esta cifra trepó hasta los 58,1 millones y a fines del 2004 se registraba una producción cercana a los 100 millones de litros. Es decir, la producción creció 20 veces entre 1999 y 2004.

El grupo Añaños empezó con una pequeña planta en la capital de Ayacucho y su mercado no se extendía más allá de las ciudades más próximas. Hacia 1998 se había expandido en función de envasadoras ubicadas en Lima, Bagua, Huancayo, Puno, Sullana, Iquitos y Tarpoto. Traspasó las fronteras nacionales en 1999, y al 2005 opera en Ecuador, Venezuela, México (en Nuevo León, Puebla y Monterrey) y Costa Rica (donde poseerá una de las plantas tecnológicamente más avanzadas de América Latina). En resumen, su dinamismo es espectacular y figura como uno de los casos de gestión empresarial más interesantes en el país.

En el caso de AGROKASA, lo central es su proyección hacia la agroexportación basada en la importante acumulación de conexiones con operadores relacionados con el comercio exterior. Se nota en esta empresa una filosofía implícita de hacer de manera excelente todo aquello que se puede hacer bien. A esta capacidad se añade un trabajo de alta tecnología en el área agrícola que ha dado como resultado un complejo empresarial con capacidades impresionantes que le han permitido llegar a mercados no imaginados con productos impensados, como a China con uvas de mesa. En esta experiencia destaca la utilización técnica y racional del agua, mejorando la productividad de la explotación agrícola. Esto le ha permitido que

Las grandes empresas o grupos empresariales peruanos tienen un papel muy significativo en la estrategia de desarrollo nacional. Se hallan sometidas a las exigencias de la competencia internacional y a las dificultades internas de orden económico y social.

## Recuadro 4.2

**La empresarialidad de la familia Añaños**

¿Cuántos puestos de trabajo directo e indirecto ha creado Kola Real hasta ahora en los cuatro países donde opera? Varios cientos sin duda. A la vez que creaba empleo y riqueza, ha generado una corriente dinámica de creatividad en un ramo de la economía que parecía adormecida en los brazos de los dos grandes gigantes que se repartían a los bebedores de gaseosas.

La empresa de los Añaños es una cara del capitalismo que en América Latina es prácticamente desconocida o negada: su cara popular, sus raíces humildes, la de esos campesinos expulsados de sus tierras por la guerra o la sequía o los tinterillos, y de los obreros que perdieron sus salarios porque las fábricas quebraron o las quemaron o las saquearon y debieron inventarse un trabajo para poder comer y, del mismo modo que lo hizo esa familia ayacuchana, abrieron talleres, tiendas, artesanías, comercios, fábricas, enfrentándose a los abrumadores obstáculos que la burocracia, el mercantilismo y la desconfianza, cuando no el odio de los Estados hacia la empresa privada y el mercado, han puesto en el camino de los desvalidos latinoamericanos que no tienen padrinos y quieren, en vez de ser parásitos del Presupuesto, trabajar por cuenta propia.

Mario Vargas Llosa (2003)

su rendimiento sea reconocido a nivel internacional, a la vez que se respetan las buenas prácticas agrícolas, las condiciones laborales y el control biológico de los cultivos y su procesamiento. Ha desarrollado también la integración vertical, para lo cual instaló plantas empacadoras y equipos de enfriamiento para la con-

servación de sus productos estrella: vid y espárragos.

Estas dos líneas marcan el paso de una fórmula agroexportadora relativamente nueva que parece tener un futuro promisorio. En efecto, se espera que en el 2005 estos productos incrementen sus ventas hacia el exterior

## Recuadro 4.3

**Uvas y espárragos para la exportación**

AGROKASA es una empresa derivada de DROKASA y FARMAINDUSTRIA, vinculadas a la distribución de productos farmacéuticos y de consumo masivo, con una importante acumulación de tecnología de comercio exterior. Ubicada en el departamento de Ica, AGROKASA ha desarrollado una importante capacidad exportadora de líneas agrícolas y agroindustriales (uvas de mesa, espárragos). Se inicia en 1996 con la explotación del fundo Santa Rita de 196 hectáreas y en 1997 con el fundo La Catalina de 1 200 hectáreas. Produce cuatro variedades de uvas de mesa y cinco tipos de espárragos para acomodarse a los requerimientos de diversos mercados. La exportación de espárragos verdes y blancos se multiplicó por 31 veces entre 1998 y el 2004 (de 67 163 a 2 millones 100 mil cajas de 5 kilos). Las ventas de uvas de mesa se multiplicaron 59 veces entre 1998 y 2004 (de 8 789 a 520 mil cajas de 8,2 kilos).

El uso técnico y racional del agua, recurso escaso y caro, especialmente en Ica, ha impulsado un régimen de administración de nutrientes que mejora la productividad a través del sistema de goteo. AGROKASA ha mantenido su posición de eficiencia y competitividad, mostrando los mejores promedios de rendimientos en espárragos: unas 9,6 ton/ha, seguida por Italia con alrededor de 6,3 ton/ha y Grecia con cerca de 4,6 ton/ha.

Sus productos han obtenido reconocimientos otorgados por EUREPGAP (Euro-Retailer Produce Working Group of Good Agricultural Practice), GAP primus labs (Good Agricultural Practices), GMP HACCP primus labs (Hazard Analysis and Critical Control Point), SENASA-Control Biológico. También "The Global Compact" ha reconocido sus buenas prácticas en los temas del empleo y el manejo del medio ambiente.

Fuentes: Entrevistas y reportes de la empresa.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

## La responsabilidad social de las empresas

La responsabilidad social empresarial es un concepto que puede definirse como una filosofía de gestión de la empresa que la lleva a actuar no solo en beneficio propio, sino también en beneficio de sus trabajadores, familias y del entorno social. La práctica de la responsabilidad social empresarial implica que las empresas desarrollen una visión integral para el futuro que permita su rentabilidad para la empresa, mejora del entorno inmediato y beneficio para la sociedad como un todo en un sentido más extenso.

Como las empresas peruanas practican diversas lógicas en los vínculos con su entorno, ha sido necesario establecer una definición de lo que es responsabilidad social. De allí que se haya establecido una distinción entre la acción filantrópica, la inversión social y la responsabilidad social. La filantropía implica la donación (dinero o en especie) a grupos humanos con carencias o condiciones específicas. La motivación es estrictamente humanitaria, altruista y de caridad. La filantropía empresarial no afecta a la organización empresarial. Es decir, no la hace partícipe de los impactos que pueda producir. El nexo entre entorno y empresa es muy débil o inexistente.

La inversión social se refiere a la canalización de recursos con el objetivo principal de mejorar la imagen de la empresa a través del apoyo a una comunidad o a un tipo de acción (cultural, por ejemplo). Requiere de un esfuerzo de visión que articule claramente la labor de la empresa con el desarrollo de la comunidad. Los recursos utilizados son incluidos como gastos en el presupuesto de la empresa. Establece un nexo incompleto entre entorno y empresa, la cual privilegia la relación con la comunidad.

La responsabilidad social implica varias cosas. En primer lugar, que las empresas desarrollen una visión integral de futuro en la que no solo esté incorporada la comunidad en la cual se asientan, sino también el país o la sociedad. En segundo lugar, que emerja una nueva forma de organización que promueva liderazgos internos los mismos que contribuyan a reforzar la misión que se traza la empresa y la descentralización de los niveles de autoridad para mejorar la productividad de los trabajadores. En tercer lugar, que su proyección interna y externa la lleve a movilizar no solo dinero y equipos, sino que sus aportes se hagan también en recursos humanos y profesionales, dando oportunidad para que los propios trabajadores aporten su conocimiento a las diversas actividades que se desarrollan en la sociedad. Entonces el nexo entre empresa y entorno se completa.

Fuente: Benavides de Burga (2002).

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

Cada vez es menos posible que las empresas puedan introducirse en el mercado depredando flagrantemente el medio ambiente o explotando a la fuerza de trabajo.

entre un 10 a 15%<sup>5</sup>. En el caso de la uva de mesa existen cerca de 2 400 hectáreas disponibles para ser tratadas para su exportación. En el caso de los espárragos, se ha registrado un aumento del 11% de las exportaciones de enero a noviembre del 2004. De suscribirse el Tratado de Libre Comercio con EEUU, las áreas sembradas podrían incrementarse de las actuales 19 mil hectáreas a unas 22 mil hectáreas entre el 2005 y el 2006.

En estos dos casos, se puede apreciar que la forma apropiada para salir fuera del ámbito local y llegar a mercados remotos es estableciendo enlaces fundamentales con el mercado global mediante el reconocimiento, por parte

de instituciones calificadas, del cumplimiento de los estándares de calidad y comportamiento exigidos por el mercado internacional. Cada vez es menos posible que las empresas puedan introducirse en el mercado depredando flagrantemente el medio ambiente o explotando a la fuerza de trabajo.

El mundo de las empresas emergentes y sus respectivas virtudes es más amplio y puede citarse diversos ejemplos de importancia. El grupo Wong, propietario de una extensa cadena de supermercados, no solamente es relevante por su rápida expansión. Su mayor contribución es la construcción de una cultura de atención al cliente que es su mayor fortaleza. Esto

<sup>5</sup> Estimados del Instituto de Espárragos y Hortalizas (IPEH), PROMPEX y Asociación de Productores de Uva del Perú (PROVID).

ha implicado desarrollar en su personal un sentido de pertenencia a la empresa para que la calidad del trato al cliente fluya naturalmente. El comprador percibe que el empleado de Wong se siente contento de trabajar en esa empresa y ese es un valor muy importante para el desarrollo humano.

El grupo Gloria proyecta sus ventas hacia los mercados del exterior después de haberse consolidado en el mercado nacional. A partir de sus negocios lácteos en Arequipa ha abierto sucursales en Bolivia y Puerto Rico y se ha diversificado incursionando en otros rubros: alimentos, café, farmacéuticos, papeles, envases, cemento y nitratos. Los valores puestos en práctica por el grupo Gloria a lo largo de este proceso corresponden a postulados del desarrollo humano, como la prudencia en la administración de los recursos, la cultura del éxito, el liderazgo en todas las actividades y la responsabilidad social.

El grupo INTRADEVCO ha recuperado progresivamente el mercado de productos para el hogar y limpieza que se había perdido para la producción local. Estas líneas simples, de bajo contenido tecnológico, pero con un impacto importante en la generación de empleos, se vienen desarrollando junto con la construcción de una conciencia de responsabilidad de parte del propio consumidor con respecto a la producción nacional, especialmente cuando no se requiere ningún sacrificio de precios y calidad. Otro grupo, el Wu, ha destacado recientemente en su rol comercial importador por el dinamismo de su actividad y una adecuada y versátil política de precios.

Un aspecto importante del desarrollo competitivo es el incremento sucesivo de la responsabilidad empresarial, incluso en segmentos productivos que han tenido problemas frecuentes con respecto a su responsabilidad con la población y el medio ambiente, como de la extracción minera y la pesquería. Debe destacarse, por poner un ejemplo de mucha importancia, el enorme descenso de los accidentes fatales mineros en los últimos años —minas como la de Tintaya, son ejemplos regionales de seguridad de personal— y los compromisos que vienen adoptando las más recientes concesiones mineras en el ámbito de la seguridad ambiental y el apoyo significativo al desarrollo regional, llevan a predecir un cambio cualitativo con respecto a los antecedentes conocidos en el país.

## LA UNIÓN QUE HACE LA FUERZA: PRODUCTORES PEQUEÑOS ASOCIADOS PARA COMPETIR

En el Perú, los pequeños capitales han desarrollado estrategias de organización que reducen sus costos y favorecen su presencia en el mercado. En este caso se da una conjunción entre la empresariedad y la asociatividad que ha ido transformando una serie de empresas en potenciales conglomerados empresariales, lo cual les permite potenciar su capacidad de producción y aprovechar mejor sus oportunidades de desarrollo.

Entre los aglomerados empresariales importantes de Lima está el Parque Industrial de Villa El Salvador, dedicado a la transformación de la madera en muebles que se comercializan directamente o a través de establecimientos en Lima Metropolitana. Otros ejemplos son el Parque Industrial de Huayacán, especializado en confecciones y artesanías; el jirón Puno, donde se han reunido pequeñas empresas dedicadas a la joyería de oro y plata; el jirón Paruro y las primeras cuadras de la Av. Colonial, especializados en electrónica; las avenidas Caquetá y Abancay, donde destaca la industria del cuero. Se puede seguir señalando aglomeraciones similares donde poco a poco se va gestando procesos de desarrollo de conglomerados, tal es el caso de las mueblerías en Los Olivos, Surquillo, Balnearios del Sur y el Cercado de Lima; los viveros de Chorrillos; juegos de sala y comercialización de accesorios para limpieza en Santa Beatriz, y múltiples lugares de concentración de restaurantes o servicios de pequeña escala. Y son igualmente conocidos los consorcios comerciales modernos en los barrios residenciales, así como en los distritos recientemente poblados. En todos ellos existe un empresariado dinámico, que obtiene éxitos con mayor alcance y permanencia.

En este escenario, el emporio industrial y comercial más llamativo por sus dimensiones es el centro comercial y de producción de Gamarra, en el distrito limeño de La Victoria. Especializado en la línea de confecciones, con una extensión impresionante y una historia que ya abarca un cuarto de siglo, ha sobrepasado periodos de auge y contracción que lo han constituido en una especie de laboratorio vivo de la emergencia productiva y comercial reciente, con sus propias vicisitudes, problemas y alternativas.

Un aspecto importante del desarrollo competitivo, es también el incremento sucesivo de la responsabilidad empresarial, incluso en segmentos productivos que han tenido problemas frecuentes con respecto a su responsabilidad con la población y el medio ambiente.

En el Perú, los pequeños capitales han desarrollado estrategias de organización que reducen sus costos y favorecen su presencia en el mercado. En este caso se da una conjunción entre la empresarialidad y la asociatividad que ha ido transformando una serie de empresas en potenciales conglomerados empresariales

Gamarra es ya parte de la historia no solamente del Perú, sino de toda de toda la región. Estudiado en múltiples ocasiones, con voceros propios y singular dinámica, en Gamarra pueden observarse fenómenos centrales del proceso social que van desde la informalidad hasta la posibilidad de generar un emporio formal estable. El punto de partida fue el comercio de telas y la confección masiva de ropa en condiciones precarias en la década de 1980, cuando se criticaba las condiciones de operación de los trabajadores, la falsificación de marcas y la evasión de impuestos por parte de múltiples grupos familiares en enconada competencia y crecimiento sostenido en un medio físico de alta inseguridad.

En la década de 1990, tras la profusión de sus amplias galerías, fue superando estos problemas a la vez que enfrentaba la competencia internacional mediante la ampliación de sus

volúmenes comerciales y una reingeniería de sus costos. En este tránsito de la aglomeración hacia el conglomerado o cluster —del crecimiento diversificado a su funcionamiento estructurado y de actividades complementarias— se formaliza en un esforzado proceso que ha convertido este emporio en una importante fuente tributaria luego de depurar a los menos productivos, mejorar la velocidad de respuesta a pedidos masivos y desarrollarse en múltiples terrenos como la publicidad, el diseño y lanzamiento de modas y la seguridad para los clientes. En su fase final, a pesar de sus dificultades para el comercio, Gamarra es ya una fuente de exportaciones, y la calidad de su empleo viene mejorando

No toda la asociatividad es comercial o urbana. Hay un sinnúmero de casos donde la población local se dedica a cultivos tradicionales que colocan sus productos en los mercados

#### Recuadro 4.5

### Gamarra y su potencial textil

A principios de la década de 1950, el municipio de La Victoria cedió a los ambulantes la berma central de la avenida Aviación. Se consolidó así el auge comercial de la zona. Más adelante, los comerciantes se trasladaron hacia el cercano jirón Gamarra. A fines de la década de 1960 comenzaron a construirse las primeras galerías que fueron ocupadas por la gran masa de confeccionistas andinos cuyos talleres se encontraban en las inmediaciones de La Parada. Han pasado más de tres décadas y Gamarra es considerado uno de los principales emporios comerciales de Lima y del Perú. Las siguientes cifras ayudarán a conocer su potencial:

- Actualmente tiene 17 mil locales comerciales distribuidos en 125 galerías de más de dos pisos y en 800 casas acondicionadas para el comercio que ocupan aproximadamente 40 manzanas.
- Emplea aproximadamente 60 mil personas y reúne cerca del 60% de todo el sector textil y de las confecciones peruanas destinadas al mercado interno.
- Factura 800 millones de dólares anuales, lo que equivale a un promedio de 4 mil dólares de ventas mensuales por tienda y tributa 144 millones.
- Se estima que cada año se crean 500 establecimientos nuevos.
- En cada establecimiento trabaja un promedio de 4 personas; las pequeñas tiendas dan empleo a dos personas además del propietario, mientras que los talleres pueden llegar a tener hasta 20 operarios.
- Se estima que en la década de 1990 se invirtió alrededor de 500 millones de dólares entre edificios, maquinaria textil y de confecciones.
- Es el lugar del Perú con más empresarios compitiendo entre sí y con el mayor número de transacciones comerciales por minuto.

Su rápido desarrollo originó la presencia de más de tres mil ambulantes y de negociantes de mercadería de contrabando y subvaluada, así como de negocios que basaban su éxito en la evasión de impuestos.

Los principales problemas de Gamarra tienen que ver con el gobierno local, problemas de seguridad pública y ornato en cuya solución ha avanzado pero no lo suficiente. Cuando los resuelva, sus productos tendrán mayor demanda.

Fuentes: PNUD-Perú (1997).

Entrevista a Juan Infante, presidente de Prompyme realizada por Eiko Kawamura. [www.peru.com/articulos/2000/01/finanzas/20000113/index.asp](http://www.peru.com/articulos/2000/01/finanzas/20000113/index.asp).

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.



## Recuadro 4.6

**Impulsores de exportaciones de café orgánico piurano**

En Piura, en las provincias de Ayabaca, Huancabamba y Morropón, alrededor de 2 500 familias dueñas de pequeñas parcelas de un promedio de 3 hectáreas, pertenecientes a 51 organizaciones de base, se han unido en torno a dos organizaciones de promoción y asistencia técnica: PIDECAFE y CEPICAFE.

CEPICAFE está exportando café orgánico a Holanda, Bélgica y EEUU por un valor aproximado de US\$ 4 millones, que tiende a crecer. Esta es una oportunidad para granjearse las preferencias de muchos segmentos de consumidores de esos países respecto a productos orgánicos, libres de contaminantes artificiales (pesticidas, herbicidas) que, además, usan prácticas agrícolas amigables con el ambiente natural.

El emprendimiento mostrado está ampliando las posibilidades de generar un abanico mayor de productos para mejorar la economía local, entre ellos un derivado de la caña de azúcar: panela granulada. Esta producción se dirige a empresas procesadoras de alimentos de Lima y a mercados de Europa. El salto del negocio es impactante: en el 2003 se vendieron 60 toneladas por un valor total de US \$ 30 mil mientras que para el 2004 se estima colocar más de 500 toneladas por unos US \$ 450 mil.

**Fuentes:** PNUD-Perú (2004c).

Reportes técnicos especialmente preparados para el Informe.

Entrevistas con los dirigentes de CEPICAFÉ y PIDECAFÉ.

**Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

circunvecinos. Muchos de ellos no están preparados para las épocas de crisis y caen en mayor pobreza. Sin embargo, hay otros en los que la comunidad en su conjunto reacciona frente a la crisis de manera positiva para enfrentar la realidad con una perspectiva constructiva, con creatividad. Ese es el caso de las comunidades de la serranía de las provincias de Ayabaca, Huancabamba y Morropón, en Piura, que se dedican a la producción y exportación de café a través de la organización de sus productores cafetaleros, CEPICAFE (Central Piurana de Productores de Café) y la entidad promotora y de asistencia técnica PIDECAFE (Programa Integral para el Desarrollo del Café) creada en 1993.

La experiencia de CEPICAFÉ Y PIDECAFÉ muestra cómo una población logra colocar un cultivo tradicional en mercados externos dirigiendo estratégicamente su oferta a una demanda que reclama, crecientemente, productos “orgánicos”. Por muchos años, cada agricultor de estas comunidades producía café corriente que vendía al acopiador de su localidad. Aun cuando los ingresos que obtenían no eran sustanciales, de todos modos eran aportes interesantes y más o menos regulares para sus presupuestos familiares. De pronto, las cri-

sis mundial generada por una sobreproducción que significó una enorme caída de los precios del café redujo dramáticamente los ingresos de productores y acopiadores, quienes quedaron en una posición muy frágil<sup>6</sup>.

Con el auspicio de las autoridades municipales, la cooperación internacional y algunas ONGs, un grupo de dirigentes emprendedores de la propia comunidad articularon esfuerzos y capacidades a fin de incursionar en el mercado internacional con café orgánico y otros cafés especiales (“gourmet”). En los mercados de Europa y Norteamérica se ofrecen espacios interesantes para este tipo de cafés no convencionales cuyos precios sobrepasan en 50% el del café regular. Basados en su larga experiencia caficultora y apoyándose en el mejoramiento de su calidad, decidieron asociarse para salir juntos a los mercados externos. Quienes antes competían para vender su producción a los acopiadores de la localidad ahora se han asociado para incursionar en mercados más grandes. Donde antes hubo rivalidad, ahora hay cooperación. Donde antes había displicencia por la calidad del producto que sacaban al mercado, ahora hay control mutuo —la consolidación de la producción solo es posible si hay homogeneidad en la calidad—. Los desarrollos tecnológicos que antes

<sup>6</sup> Entre 1999 y el 2004 los caficultores peruanos acumularon pérdidas por unos S/. 1 664 millones debido a la caída del precio del grano convencional en el mercado mundial, a malas cosechas por razones climáticas y daños de plagas como la “broca”. Pese a que el consumo mundial se ha expandido, el precio del grano bajó entre el 2002 y el 2003. Las exportaciones del café convencional cayeron 12,3% en los primeros siete meses del 2004 con relación al mismo periodo en el 2003.

eran dominio exclusivo de algunos agricultores, ahora son compartidos al interior de estas asociaciones.

Como consecuencia de este nuevo enfoque, CEPICAFE está exportando café orgánico a Holanda, Bélgica y EEUU, con tendencia a incrementar su presencia. De la mano de esta salida al mercado exterior con el café orgánico está empezando a diversificarse mediante la producción y venta de panela granulada (a partir del azúcar de caña orgánica), en mercados locales. También ha comenzado a exportar modularmente a Europa, incluso con el agregado de saborizantes naturales de la propia zona: hierba luisa, naranja y limón.

Esta experiencia, surgida claramente como respuesta a la estrechez del mercado local, se

apoya en la capacidad de asociación de los productores de una comunidad que les ha permitido desarrollarse hacia un horizonte mayor y enlazarse con el mercado internacional.

El desarrollo de la producción y comercialización del pisco es otro caso que refuerza la idea de que la localidad puede integrarse con el entorno exterior apelando a la asociatividad. Desde hace muchos años se reconoce en todo el mundo el prestigio del pisco iqueño, “producto bandera” del Perú. Sin embargo, esto no se había traducido en una expansión comercial significativa del producto en el mercado nacional e internacional. Por este motivo, se conformó una red institucional que convocó a gremios empresariales, entidades gubernamentales, la Asociación de Exportadores (ADEX), el Conse-

#### Recuadro 4.7

### CITEvid y el Pisco, producto “bandera” del Perú

La zona de Ica presenta condiciones climáticas y de tierra apropiadas para la producción de la vid y el pisco que habían venido desaprovechándose debido al proceso de fragmentación de la producción agrícola.

A mediados del siglo XIX en el Perú había sembríos por alrededor de 150 mil has. de vid destinadas a la producción de pisco. Este nivel de producción fue disminuyendo paulatinamente hasta llegar a las 11 500 hectáreas en el año 2002. A principios de 2003, el gobierno peruano tomó la decisión de promover el incremento de las áreas de cultivo de vid y la exportación de Pisco. Paralelamente, se emitieron dispositivos que obligan a los productores a garantizar un alto nivel de calidad para poder exportar su producción utilizando la palabra “pisco” en su etiqueta. Como resultado de esta política el área de cosecha se incrementó sustancialmente y probablemente así seguirá siendo en el futuro.

En el mercado internacional, la presencia del pisco era poco significativa debido principalmente a la fragmentación de la oferta y la falta de estándares de calidad que permitieron la invasión del mercado por productores informales de piscos de mala calidad. Recién cuando empresas chilenas ingresan al mercado internacional con un aguardiente de uva al que también denominan “pisco”, los productores y autoridades reaccionan y comienzan a actuar tratando de promocionar el producto peruano.

Dentro de la red institucional para la promoción del pisco, cumple un rol fundamental el CITEvid (Centro de Innovación Vitivinícola), el cual, junto con algunos productores, actúa como promotor de la investigación, del desarrollo de la cadena completa uva/pisco/vino, de la capacitación y el asesoramiento técnico a los productores, de la formulación de normas de calidad y sanidad, de la selección de variedades de uva con altos rendimientos, de la asociación de los productores, de la identificación de mercados en el exterior, de la participación en ferias y de la consolidación de la denominación de origen.

Durante los años 2002-2004 se realizaron inversiones importantes en la preparación de tierras para el cultivo de vid. La venta de uvas al extranjero fue de US\$ 13,8 millones en la campaña 2001/2002 y de US\$ 22,6 millones en la de 2003/2004. En el año 2003 la producción de pisco fue de 1,6 millones de litros y el valor de las exportaciones llegó a los US\$ 260 mil (algo más de 90 mil litros). Para fines del 2004 la producción de pisco habría superado los 2 millones de litros y se estima que unas 150 empresas —de un total de 700— podrían estar en condiciones de formalizarse e incorporarse a la red.

Fuentes: CITEvid (2004).  
Entrevistas con el Presidente de CITEvid.  
Visitas al Centro Vitivinícola de Ica.  
Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

jo Nacional del Pisco, PROMPEX y el Centro de Innovación Vitivinícola (CITEvid) para desarrollar una estrategia conjunta para la promoción de la producción, la mejora de la calidad, la definición de estándares y el comercio del pisco peruano. A partir del año 2001 se inició una agresiva campaña para mejorar la oferta del pisco en los mercados de Europa y EEUU que ha rendido frutos. Como se ve, aquí también la asociatividad y la solidaridad hacen viable la realización de un emprendimiento que ha favorecido el cambio y la integración de una comunidad de productores que se encontraba fragmentada y enfrentada por la competencia.

Este cambio se orienta a la promoción del desarrollo alrededor de una actividad que presenta un gran potencial y una importante capacidad para generar puestos de trabajo. La promoción busca generar economías de escala, cautelar la calidad del pisco que se exporta utilizando la denominación de origen, compartir experiencias, investigar en conjunto, consolidar ventas, desarrollar nuevos mercados. Se van construyendo sólidos enlaces con el mercado global, asentando la presencia de un producto peruano.

Otro recurso importante del país es el forestal. Los mercados de Europa y Norteamérica exigen a los potenciales exportadores de muebles u otros productos de madera que acrediten que ésta proviene de lo que se denomina “bosques manejados”. Como se sabe, el Perú posee una de las reservas madereras más importantes en el mundo. Sin embargo, no tiene una sola hectárea reconocida internacionalmente como bosque manejado. Bolivia, Ecuador y Chile tienen importantes extensiones de este tipo de bosques. Para poder exportar productos derivados de la madera, el Perú está comprando la materia prima en los países mencionados. Las empresas que extraen madera de bosques manejados deben pagar por el permiso de concesión y contar con la presencia de un funcionario público que verifique las formas y métodos de producción. Este costo adicional se ve ampliamente compensado por la apertura de mercados y la sostenibilidad de la demanda. En cambio, el productor informal explota todos los bosques que sean de su interés, incluso los entregados en concesión a otros o las reservas y los parques nacionales, y no paga derecho o tributo alguno. Pero además provo-

ca un masivo y creciente proceso de deforestación que es una afrenta al desarrollo sostenible, no solo de las zonas donde se ubican los bosques sino del país en su conjunto.

El caso de la Industria de Madera y Afines “El Sol”, que tiene una concesión forestal de 11 mil hectáreas en una pequeña localidad alemana a Pucallpa, capital del departamento amazónico de Ucayali, resulta aleccionador por tres motivos. Primero, la “saca” racional de madera se realiza según un plan de manejo forestal aprobado por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA). Segundo, ha pasado de la pura extracción primaria a la transformación industrial, generando valor agregado, produciendo tablas y “parihuelas”<sup>7</sup>, que se están vendiendo en Pucallpa y en Lima. Tercero, ha dado empleo a trabajadores de la localidad, lo cual ha generado ingresos para más de 30 familias de la población local.

Sin embargo, desde fines del 2004 la empresa ha tenido que afrontar varias dificultades que ponen en riesgo su existencia sostenida y ejemplificadora: la incursión ilegal de pequeños “cortadores” en la concesión, lo cual ha perturbado el plan de manejo racional establecido y reducido su capacidad de competir con los precios de aserraderos informales de Pucallpa. El principal accionista de la empresa considera que ésta requiere modificaciones en la reglamentación de la Ley de Flora y Fauna Silvestre y en la gestión del INRENA.

Aun así, esta experiencia empresarial constituye una prueba de que la competitividad dentro del enfoque del desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental son compatibles. Más aun, permite confiar en opciones distintas a las mercantilistas, socialmente egoístas, que buscan obtener ganancias inmediatas aun a costa de depredar los recursos naturales. Muestra que un manejo racional del bosque con visión de desarrollo humano puede ser también una oportunidad empresarial rentable en la medida que se establezcan reglas de juego claras para concesionarios, aserradoras y el propio gobierno.

La experiencia de Wanamei Expediciones es otro caso que pone de manifiesto el valor y la potencialidad de la asociatividad a favor del desarrollo humano. Se trata de una empresa multicomunal de ecoturismo formada por la asociación de ocho comunidades indígenas de

**El desarrollo de la producción y comercialización del pisco es otro caso que refuerza la idea de que la localidad puede integrarse con el entorno exterior apelando a la asociatividad.**

<sup>7</sup> Armazones de madera utilizados para sostener la colocación de bultos de diferente tipo que se levantan mediante “patos” (grúas pequeñas) para conducirlos a almacenes o camiones de carga.

Es posible el desarrollo en lugares donde aparentemente no existen condiciones por la carencia de recursos, de tecnología, de conexiones, de financiamiento, entre otros, a través de un próspero negocio que podría mejorar sustancialmente sus economías precarias y preservar su hábitat natural.

la selva de Madre de Dios, que tiene a su cargo el resguardo de tres reservas naturales en la cuenca del río Madre de Dios. El proyecto busca complementar y diversificar las tradicionales actividades comunales de caza, pesca y agricultura primaria de subsistencia. El segmento de mercado al que se orienta es muy especial, se trata del turismo natural (acercamiento, observación y estudio de la fauna) que viene generando creciente interés en el mundo. Para este propósito las comunidades involucradas pusieron en marcha programas de capacitación gerencial, entrenamiento para el manejo de equipos, construcción y adquisición de embarcaciones y equipos apropiados para el transporte y la atención de los turistas, construcción de albergues, preparación de guías y promotores de las comunidades nativas, formulación de estrategias para promocionar el servicio proyectado y diseño de un sistema de vigilancia de las riquezas naturales de la reserva.

Este esfuerzo pone en evidencia que es posible el desarrollo en lugares donde aparentemente no existen condiciones por la carencia de recursos, de tecnología, de conexiones, de financiamiento, entre otros, a través de un próspero negocio que podría mejorar sustancialmente sus economías precarias y preservar su hábitat natural. A pesar de las aparentes carencias, la zona cuenta con dos recursos de valor inconmensurable. Primero, tiene una de las reservas ecológicas más ricas, bellas y naturales de todo el mundo. Segundo, su población tiene una firme vocación de asociarse para construir un futuro mejor para toda la comunidad, reconociendo el valor y fragilidad de las

reservas que le corresponde administrar y cuidar. No fue necesario el ingreso de una empresa extranjera especializada en turismo que se impusiera a la configuración natural. Uno de los mayores beneficios para el país, resultante del éxito de esta experiencia, será aprovechar la lección para poder salvar la Reserva de Pacaya-Samiria, que es la zona de biodiversidad más rica del mundo entero.

Otra experiencia de asociación de la población para aprovechar un potencial turístico tratando de mantener patrones culturales distintivos, es el caso de la comunidad campesina de Taquile, una de las islas del lago Titicaca. La isla forma parte del circuito turístico del altiplano, que tiene un flujo de visitantes muy importante, hasta hace poco escasamente aprovechado por Taquile, debido a la inadecuada infraestructura de recepción y atención a los turistas. Con el turismo Taquile se expuso al deterioro de sus valores y cultura tradicional, su incipiente base agrícola comenzó a declinar y se rompió el perfil arquitectónico tradicional de las construcciones en la comunidad.

A partir del trabajo asociativo, la comunidad de Taquile se orientó a consolidar un proyecto empresarial de turismo ecológico, vivencial y cultural, buscando maximizar el aprovechamiento de las potencialidades naturales (escenario) y sus valores culturales propios (idioma, creencias, arte, organización social). Se adaptaron viviendas familiares para brindar alojamiento, agregando las comodidades necesarias pero sin distorsionar las naturales y tradicionales características de su riqueza paisajística y cultural. Ahora está en

#### Recuadro 4.8

### “Wanamei Expediciones” y el resguardo de las reservas naturales

Wanamei Expediciones lleva el nombre del árbol sagrado de los pueblos Harakmbut. La empresa es 100% de propiedad de los nativos que residen en las reservas naturales y tiene como objetivo promover el turismo ecológico y vivencial que aprecia la inmensa riqueza de esa parte de la amazonía, sin producir daño al medio ambiente ni perturbar la vida natural. En el año 2001, a pesar de que recién empezaba su cuarto año de operaciones, ganó el premio ToDo, otorgado en Alemania a las empresas de turismo socialmente más responsables.

El área donde actúa Wanamei es el territorio tradicional de las comunidades nativas Harakmbut, Yine y Matsiguenga, ubicado en la margen sur del río Alto Madre de Dios, frente al Parque Nacional Manú. Incluye 500 mil hectáreas de bosque tropical (es más grande que la Reserva del Manú). Comprende el área que va desde el pie de los Andes, a 2 500 msnm, hasta la selva baja. Esta empresa cuenta con el soporte institucional de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD).

Fuentes: Reportes de la empresa.

Exposición de sus dirigentes realizada en el PNUD sobre los avances del proyecto al 2003.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

## Recuadro 4.9

**La comunidad lacustre de Taquile y su emprendimiento turístico**

Enclavada en una isla al medio del lago Titicaca, la comunidad campesina de Taquile tiene una localización panorámica privilegiada. Aunque ubicada en territorio aymara, sus patrones culturales son de origen quechua. Forma parte del circuito turístico que incluye la ciudad de Puno, el lago Titicaca, las islas Taquile y Amantani, la comunidad de los Uros y las chullpas de Sillustani, y que se espera ampliar en el futuro a puntos importantes de Bolivia.

El importante esfuerzo de los taquileños por incorporarse a un esquema de turismo empresarial que tenga como uno de sus pivotes el respeto a sus valores culturales, condujo al Equipo encargado de elaborar este Informe a publicar, a través de una consultoría especial, un Ensayo. Además de haber nutrido este capítulo, esta publicación ha servido como estímulo para plantear cambios en la estrategia gerencial de este negocio y para organizar un nuevo programa de turismo regional de mayor amplitud, en el que Taquile constituiría uno de los puntos básicos de la oferta. Cabe mencionar, además, que en los últimos años Taquile ha recibido un promedio de 40 mil turistas.

**Fuentes:** Bardales (2004).  
Taller realizado en Taquile con los dirigentes de la Comunidad.  
**Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

condiciones de intentar insertarse en el prestigiado Circuito Turístico del Sur. El enfoque y los alcances del proyecto son definidos por la propia comunidad campesina.

Con este enfoque más agresivo y proactivo, la comunidad de Taquile está revirtiendo paulatinamente su ancestral marginalidad. Ha organizado la venta de artesanías basadas en la textilería manual, pues cuenta con tejedores de gran habilidad creativa. El turismo encaminado adecuadamente ha propiciado mejoras en la tecnología y en la diversidad de productos que se ofrecen.

Al igual que en el caso de las comunidades asociadas en Wanamei Expediciones, en Taquile también se da la conjunción de belleza escénica, riqueza cultural y potencialidad de los recursos humanos que forman parte de su comunidad. Aparte de las diferencias de clima y paisaje, existe otra diferencia que, según sea manejada, podría ser una ventaja o un aspecto negativo para Taquile con respecto a Wanamei: el hecho de que alrededor de Taquile existe ya un flujo importante de turistas, para los cuales puede o no ser un punto intermedio, mientras que en Wanamei es el destino final de un circuito turístico nuevo. Lo negativo es que los paquetes turísticos ya vienen armados y de la distribución de beneficios solo les toca una porción marginal, que se decide fuera, muy lejos de la comunidad. La población entiende que esta posición de dominio solo se podrá revertir en la medida que Taquile se convierta en una parada inelu-

dible del circuito turístico total. La comunidad de Taquile se ha organizado y trabaja muy intensamente para conseguirlo.

La producción y captura de peces en la amazonía es otro esfuerzo destacable en zonas tradicionalmente marginadas. Pese a su prolífico mar y a sus innumerables lagos, lagunas y ríos, así como al conocimiento del valor nutritivo de pescado y moluscos, su consumo directo es incipiente. La fauna ictiológica es una de las riquezas más importantes de la gran biodiversidad de la amazonía. La pesquería en esta región presenta un panorama con amplias potencialidades ligadas fundamentalmente a la mejora de la nutrición y el nivel económico de la población amazónica mediante la explotación de especies tradicionales como el paiche, la gamitana, el paco, el boquichico, el zúngaro, el dorado, la doncella y la tilapia. En Loreto existen unas 2 mil lagunas ("cochas") que podrían manejarse individual o colectivamente en beneficio de unas mil familias, solo en el eje Iquitos-Nauta y distritos circundantes. En Ucayali, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP) está coordinando un proyecto de crianza y exportación del paiche a partir de la producción de los lagos de Imiria y Chaulla (unas 13 mil hectáreas). Igualmente está impulsando un plan de crianza, transformación y mercadeo de peces (incluyendo peces ornamentales) y moluscos ("churos") en zonas bajas de Loreto, San Martín y Ucayali.

El trabajo que el (IIAP)<sup>8</sup> viene realizando tiene una importancia fundamental porque

**A partir del trabajo asociativo, la comunidad de Taquile se orientó a consolidar un proyecto empresarial de turismo ecológico, vivencial y cultural, buscando maximizar el aprovechamiento de las potencialidades naturales (escenario) y sus valores culturales propios (idioma, creencias, arte, organización social).**

La comunidad se impuso el propósito de mejorar la situación económico-productiva y alimentaria-nutricional de las poblaciones involucradas, para lo cual era necesario el incremento y diversificación de la producción.

genera espacios para que la población organizada pueda plantearse emprendimientos sustentados en la explotación de la riqueza ictiológica de la amazonía. El valor añadido aportado por el IIAP es la posibilidad de que el recurso ictiológico pueda ser trabajado de una manera técnica y ser explotado también con fines comerciales para la exportación. La conformación y consolidación de empresas comunales abre enormes posibilidades de trabajo para las poblaciones nativas. Un aspecto resaltante de este esfuerzo es que rechaza la pesca excesiva cada vez más intensa o con métodos inadecuados (barbasco, dinamita). Asimismo, asume la defensa del medio ambiente, que en varias zonas está fuertemente afectado por la contaminación de muchos riachuelos y lagunas generada por la minería o la explotación de petróleo, que ha puesto en riesgo la supervivencia y reproducción de los peces, una de las mayores fuentes de proteínas de las comunidades nativas.

#### LA GESTIÓN SOCIAL: AGENTES PRODUCTIVOS EN LA BASE POBLACIONAL

Tras estar sumergidas en la violencia, las poblaciones de Ayacucho y Apurímac, luego de más de 10 años de desesperanza, se vieron de pronto frente a la necesidad ineludible de reconstruir su sociedad en medio de una economía devastada, recursos humanos mermados e instituciones desmanteladas. En tan grave situación, fue resurgiendo la solidaridad y la conjunción de esfuerzos ha venido permitiendo la reconstrucción social y económica de estas zonas.

Entre este tipo de empeños multisectoriales destaca el Proyecto Especial de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PROESA) auspiciado por Oxfam GB en Apurímac y Ayacucho, cuyo enfoque combina el bienestar material con el ejercicio de los derechos ciudadanos y una activa participación de las autoridades locales.

Los gobiernos locales de Huanta, Luricocha y Chungui (Ayacucho) y de Curahuasi, Huainipaca y Pampachiri (Apurímac) tomaron la

iniciativa de liderar, con el apoyo de PROESA, los esfuerzos de toda la comunidad para fortalecer sus organizaciones de base, desarrollar iniciativas empresariales, activar potencialidades y articularse a los mercados de la región y el resto del país. La comunidad se impuso el propósito de mejorar la situación económico-productiva y alimentaria-nutricional de las poblaciones involucradas, para lo cual era necesario el incremento y diversificación de la producción. Se propuso también promover la transformación, comercialización y generación de ingresos, reforzar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, capacitar a los dirigentes de las comunidades campesinas y a los pequeños y medianos propietarios, así como reforzar los comités de autodefensa, las asociaciones de mujeres y las juntas de regantes.

Como objetivo central se estableció la necesidad de conformar comités de concertación y desarrollo local encargados de diseñar y ejecutar los planes de desarrollo distritales y provinciales. La acción de PROESA en las comunidades de Ayacucho y Apurímac ha logrado fortalecer la institucionalidad y las conductas participativas, a la par que ha generado ingresos decentes, superando los antiguos moldes de precariedad laboral, en un ambiente donde la población ejerce plenamente su pertenencia a una comunidad.

En otro ámbito, las comunidades de la cuenca del Cotahuasi, en Arequipa, están logrando impresionantes avances en la producción exportable de algunos cultivos andinos con el apoyo de una ONG local, la Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible (AEDES). El proceso se inició en el año 1996, cuando ocho productores de la cuenca del río Cotahuasi tuvieron la iniciativa de impulsar la agricultura ecológica orientada a la exportación. En el año 2003 este planteamiento echó raíces y ya constituye la base principal del trabajo de los productores agrícolas de la zona. El protagonismo de los pequeños productores emprendedores propició la participación de la población organizada conjuntamente con las autoridades municipales, quienes más adelante tomaron la posta en el liderazgo. En el proceso se pusieron en vigencia los valores de la

<sup>8</sup> El IIAP es un organismo autónomo de derecho público interno, creado mediante Ley N° 23374. Tiene jurisdicción en la cuenca amazónica del Perú, que abarca una extensión aproximada de 760 mil Km<sup>2</sup>, lo que equivale al 60% del territorio nacional. Cuenta con centros especializados de investigación en Loreto (Quistococha), Ucayali (Pucallpa), San Martín (Bellavista y Cacatachi), Amazonas (Santa María de Nieva), Huánuco (Tingo María), Madre de Dios (Puerto Maldonado). Además, cuenta con una oficina de coordinación en Lima.

## Recuadro 4.10

## El Programa PROESA en Ayacucho y Apurímac

Las comunidades de Ayacucho y Apurímac ocupan los últimos lugares en la escala del Índice de Desarrollo Humano (IDH-2002), enfrentan una histórica marginación del sistema económico y han tenido que luchar para revertir un escenario de violencia y quiebre institucional que les restringió considerablemente el horizonte de su futuro.

El Proyecto Especial de Apoyo a la Seguridad Alimentaria y Gestión del Desarrollo Local en Apurímac y Ayacucho (PROESA) se ejecutó entre noviembre de 1999 y noviembre del 2002, en 6 distritos y 94 centros poblados de los departamentos de Apurímac y Ayacucho, atendiendo a 16 474 familias. Contó con el apoyo de OXFAM-GB y la Comisión de la Unión Europea y con la participación de varias entidades ejecutoras: CARE-Ayacucho, CICC, CIDESUR-Atipaq, TADEPA, Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga y CEDAP.

Las comunidades involucradas en el proyecto PROESA han logrado reconstituir sus propias organizaciones colectivas bajo nuevos liderazgos y una renovada actitud de confianza. Esto les ha permitido forjar una visión de su desarrollo local que estimula procesos de valores solidarios y éticos, paralelamente a la creación de bases productivas que permitan mejorar significativamente sus condiciones de vida.

Componentes claves del proyecto fueron la capacitación, las pasantías, el intercambio de experiencias, la creación de espacios de concertación, la firme participación de la mujer en la toma de decisiones y la elaboración de planes de desarrollo económico y social sobre la base de una visión compartida del futuro.

**Fuentes:** OXFAM (2004)

Entrevistas con algunos directivos del PROESA y conclusiones de un taller realizado en Ayacucho para analizar el ensayo elaborado por OXFAM GB para el PNUD sobre este proyecto.

**Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

El protagonismo de los pequeños productores emprendedores propició la participación de la población organizada conjuntamente con las autoridades municipales, quienes más adelante tomaron la posta en el liderazgo. En el proceso se pusieron en vigencia los valores de la asociatividad, la creatividad y la innovación.

asociatividad, la creatividad y la innovación, los cuales se plasmaron en un programa que buscaba el manejo integral de los ecosistemas de la cuenca del Cotahuasi conjuntamente con la modernización institucional y productiva.

En el aspecto institucional, fueron creándose la Asociación de Productores de Cultivos Orgánicos y la Federación de Mujeres de la Unión. Además, se fortalecieron las comunidades campesinas y las comisiones de regantes, se instituyeron las Mesas de Concertación provincial y distritales y se declaró oficialmente a la provincia como área de producción ecológica.

Entre los logros económicos comerciales, se ha llegado a abrir un canal de exportación de productos orgánicos nativos a Europa, novedosos en el mercado internacional. Se ha iniciado también la promoción y el desarrollo del turismo ecológico y paisajístico basado en la inmensa y bella riqueza natural y en el hecho de que Cotahuasi es el cañón más profundo del mundo, con 3 535 metros. La agroindustria se proyecta promisoriamente en un horizonte de mediano y largo plazo; incluye el procesamiento industrial de productos naturales, típicos de la zona, para su exportación a Europa o comercialización en la costa peruana. Asimismo, se

ha promovido y se viene consiguiendo el rescate de los bosques y especies vegetales en vías de desaparición, gracias a la incorporación de la cuenca del río Cotahuasi en el Plan Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Uno de los campos más significativos de cooperación en la base social es el del microcrédito que permite hacer viables los pequeños proyectos de aquellas personas que en condiciones normales no son sujetos de crédito de la banca tradicional. Los préstamos no solamente intentan cubrir o sostener pequeños negocios, sino que son también un eje de articulación de la capacitación laboral y en derechos civiles, el reforzamiento de la autoestima y la organización para el comercio y la producción (Trivelli y otros 2004).

El microcrédito y las microfinanzas son un amplio mundo de gran actividad y difícil dimensionamiento en el Perú, inclusive en la parte que puede considerarse formal o semi formal y que administran generalmente organizaciones no gubernamentales. Éstas tienen consorcios importantes dedicados a la pequeña empresa como el Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción del Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa (CO-

## Manejo integrado de la cuenca del río Cotahuasi

En la cuenca del río Cotahuasi, provincia de La Unión, departamento de Arequipa, se lleva a cabo un proyecto de consolidación de las organizaciones locales (municipalidades, comunidades campesinas, asociaciones de productores). Se busca aprovechar mejor las potencialidades de las comunidades mediante la asociatividad, haciendo uso de su alta capacidad innovadora y resguardando la calidad del medio ambiente. Estas comunidades vienen siendo apoyadas por la Asociación Especializada para el Desarrollo Sostenible (AEDES) de Arequipa.

En términos productivos, desde alrededor de 10 tm exportadas en la campaña agrícola 1995-1996, se pasó a las 600 tm en la de 2002-2003, principalmente de kiwicha.

Entre los logros físicos se encuentra la articulación vial de las diferentes zonas de la provincia y de éstas con el resto del país, llevada a cabo gracias a la acción de los gobiernos locales y el aporte financiero de la población. También se amplió los servicios de agua entubada, electricidad y teléfono, en virtud de gestiones conjuntas y concertadas de las autoridades locales con la población organizada en las Mesas de Concertación ante el Gobierno Central.

Al inicio, solo existía una conexión telefónica en toda la provincia, hoy cuentan con este servicio todas las capitales de los distritos y algunos centros poblados mayores. También al inicio solo un pueblo tenía electricidad durante 4 ó 5 horas diarias, hoy 34 centros poblados de la zona cuentan con este servicio.

La ampliación de los servicios básicos y de la infraestructura vial ha tenido un impacto importante no solo en la mejora de los niveles de calidad de vida de la población, sino que además, y principalmente ha influido en la elevación y consolidación de su autoestima, como grupo social, como una comunidad capaz de construir su desarrollo.

**Fuentes:** AEDES (2004); entrevista con el Coordinador Ejecutivo de AEDES.  
**Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

Uno de los campos más significativos de cooperación en la base social, es el del microcrédito que permite hacer viables los pequeños proyectos de aquellas personas que en condiciones normales no son sujetos de crédito de la banca tradicional.

PEME), foros de continua actividad como el Sistema Interinstitucional de Programas Antipobreza (SIPAN), redes de apoyo de alcance nacional como el Instituto de Desarrollo del Sector Informal (IDESI), sistemas internacionales de monitoreo como ImpAct, y permanente colaboración de entidades del gobierno y de la cooperación internacional en casi todos sus frentes.

Y por supuesto, variadas experiencias concretas. Una de ellas, la Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria (FINCA PERU), cuyo propósito es contribuir al desarrollo de las capacidades humanas y a la apertura de canales de participación, principalmente para las mujeres de las serranías, que a menudo son marginadas por el sistema formal. En Ayacucho, el programa apoya el ahorro y brinda préstamos, habiendo llegado a atender a más de 9 600 pequeños empresarios, casi en su totalidad mujeres, quienes trabajan como vendedoras en los mercados y la calle, son dueñas de pequeños almacenes o se dedican a la artesanía, al procesamiento de alimentos o son productoras agrícolas. Una proporción impor-

tante de las prestatarias ha logrado mejoras sustanciales en sus negocios (ampliando los rubros, aumentando sus inventarios) y elevar las condiciones de vida de sus familias. Estas mujeres han tenido un récord de cumplimiento de sus pagos muy importante. Se las ingenian para desarrollar diversos negocios colaterales o adicionales con tal de poder cumplir con sus obligaciones.

Otro ejemplo interesante es el consorcio Promoción de la Mujer y de la Comunidad (PROMUC), una red que actúa a través de diversas ONGs en ocho departamentos del país mediante bancos comunales, denominados "La Chanchita". En 11 años de labor, ha atendido más de 100 mil socias y movilizó más de US \$ 25 millones. Los bancos comunales de PROMUC son asociaciones de alrededor de 30 personas, que reciben créditos escalonados entre US \$ 60 y 300 aproximadamente; al cancelarlo se retorna una tasa de interés que cubre el costo de la administración del capital, pero a la vez permite un ahorro paralelo, de tal manera que puede irse conformando un fondo de apoyo que pasa a ser autónomo



## Recuadro 4.12

**La Asociación Rasuwillca y FINCA PERÚ**

En Ayacucho, la Asociación Rasuwillca y la Fundación Internacional para la Asistencia Comunitaria (FINCA PERU) otorgan créditos a mujeres que operan pequeños negocios orientados a los consumidores urbanos y que muestran una actitud empresarial creativa y empeñosa. De esta manera las mujeres participantes aportan a los ingresos familiares y en este proceso afirman su autoestima. Se otorga préstamos en pequeña escala, que fluctúan entre los US\$ 50 y los US\$ 500. Sus clientes manejan pequeños negocios orientados a los consumidores urbanos.

El programa de FINCA PERU en Huamanga-Ayacucho es conducido por Lucinda (“Morenita”) Lanao, conjuntamente con su esposo Aquiles y 25 promotores de campo, supervisores y personal de ayuda. La familia de Lanao tiene un largo historial de compromiso con la microfinanciación y las actividades de acción social.

La Asociación Rasuwillca opera desde 1995 y cuenta con una cartera con más de 10 mil clientes, conductoras de pequeños negocios. En el 2003, Rasuwillca colocó más de S/. 940 mil (unos US\$ 30 mil) distribuidos en 3 216 operaciones y el índice de morosidad fue de 111%. En abril de ese mismo año, recibió el Premio Internacional sobre Prácticas Internacionales en Microfinanzas.

**Fuentes:** PNUD-Perú (2004e); exposiciones realizadas de dirigentes de Rasuwillca en un taller realizado en el PNUD, en febrero del 2004.  
**Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

**Tal vez haya grandes porciones de nuestra sociedad que no conocen los cientos de organizaciones civiles y cientos de miles de esforzados productores y negociantes que intentan una y otra vez negocios exitosos, sin rendirse ante los embates de la pobreza, facilitando la existencia de una sociedad que tal vez no les haya correspondido con oportunidades suficientes.**

cuando el capital inicial de los préstamos ha quedado reconstituido. El control de los pagos es ejercido colectivamente por las socias de los bancos comunales, quienes han demostrado tener morosidades muy bajas. Parte de la tarea de las organizaciones no gubernamentales que monitorean estas operaciones a través de promotores especializados es implementar cursos de capacitación en gestión y autoestima.

Hay muchas experiencias adicionales de crédito de muy pequeña escala. Las que hemos mencionado tienen un probado éxito. Operan siempre en zonas marginales urbanas y rurales, y sus clientes son sobre todo mujeres, cuyos negocios les permiten apoyar el ingreso familiar, pero también tener vida económica activa y emancipación social en medios tradicionales.

Tal vez haya grandes porciones de la sociedad que no conocen los cientos de organizaciones civiles y cientos de miles de esforzados productores y negociantes que intentan una y otra vez negocios exitosos, sin rendirse ante los embates de la pobreza, facilitando la existencia de una sociedad que tal vez no les haya correspondido con oportunidades suficientes. Esto último es para estos sectores un problema menor ya que se ocupan de buscarlas. Y en ese afán, crean sus propias rutas hacia la modernidad.

**LOS GOBIERNOS LOCALES COMO ACTORES Y DIRECTORES DE ESCENA**

En el Perú existen más de 2 mil gobiernos municipales, entre provinciales y distritales, pero son pocos los que han podido liderar procesos de construcción del desarrollo humano en sus propias localidades. Los que sí lo intentaron, gracias a la capacidad y lucidez de los alcaldes y sus equipos de trabajo, han tenido resultados impresionantes, poniendo de manifiesto la enorme potencialidad que tiene un gobierno municipal en términos de convocatoria, planeamiento, organización y capacidad de realización cuando sus dirigentes se proponen esta tarea. A continuación se describen algunos esfuerzos institucionales de este tipo a favor del desarrollo local.

La Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) aglutina a autoridades de municipios que tienen una relevancia fundamental en el ámbito rural. Buscan la articulación con los mercados de los centros urbanos dinámicos de mayor escala poblacional. La REMURPE se planteó como metas estratégicas consolidar su base institucional, ampliar el número de miembros, liderar el proceso de descentralización, promover una gestión municipal transparente, apoyar el desarrollo de las economías locales, promover la asociación alrededor de proyectos de interés común, com-

## Asociatividad Municipal. La Red de Municipalidades Rurales del Perú-REMURPE

REMURPE incluye a 6 municipalidades provinciales, 73 municipalidades distritales y 14 asociaciones de municipalidades que actúan en 10 departamentos (Piura, Cusco, Apurímac, Cajamarca, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Lima, Pasco y Puno). Tiene sub redes regionales y zonales. Cuenta con el apoyo de COSUDE (Suiza), DFID y OXFAM-GB.

Una de las más activas es la Asociación de Municipalidades Rurales de Piura (AMARPI), que ha logrado gestionar varias iniciativas de inversión de interés común y ha sido uno de los pivotes del desarrollo de la caficultora orgánica de Piura. También ha formalizado un convenio con el Programa Nacional de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMCHCS) para el manejo integrado, sectorial y administrativo (intermunicipal), de la parte alta de la cuenca del río Piura.

La REMURPE busca ofrecer un conjunto de servicios de soporte: a) capacitación en gestión, planeamiento, presupuestos y proyectos; b) asesoría técnica directa en gestión local para el desarrollo; c) información y bases de datos; d) biblioteca especializada; e) local para reuniones; f) tramitaciones; g) comunicación en red en base a su página web. Actualmente está implementando un programa de expansión de su membresía y negociando recursos adicionales de la cooperación externa para reforzar sus servicios.

Fuentes: Entrevistas con el Presidente y el Secretario Ejecutivo de la REMURPE.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

En el Perú existen más de 2 mil gobiernos municipales, entre provinciales y distritales, pero son pocos los que han podido liderar procesos de construcción del desarrollo humano en sus propias localidades.

partir experiencias de gestión municipal e impulsar la participación de la mujer.

Dos esfuerzos recientes de la REMURPE son interesantes para el tipo de debate propiciado en este Informe<sup>9</sup>. El primero es la consolidación y ampliación de su membresía tanto para fortalecer sus propuestas normativas a favor del desarrollo local como para obtener recursos adicionales que le permitan multiplicar su programa de asesoramiento técnico en las áreas de planeamiento, presupuesto y gestión administrativa. El segundo es la inducción a reforzar la asociatividad municipal, como es el caso del Consorcio Municipal del Norte de Puno (COMUNORP), que integra a varias municipalidades de las provincias de Azángaro, Putina, Sandia y Carabaya. En concordancia con su estrategia corporativa, ha establecido o está en vías de establecer alianzas con organizaciones no gubernamentales que apoyan procesos de desarrollo local con otras redes municipalistas, dentro de la cual figura la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y la Asociación de Municipalidades de San Martín (AMRESAM).

La actuación del Alcalde Daniel Estrada, a lo largo de tres mandatos sucesivos en el municipio provincial del Cusco, introdujo valores y prácticas muy importantes en la gestión municipal: el liderazgo, la transparencia, la creatividad para la resolución de problemas y una vocación profunda por la participación social. Mostró permanentemente un estilo propositivo, inclusive en circunstancias de conflicto, construyó espacios de reconocimiento político a su mandato legal y creó nuevas rentas sobre bases sólidas. Desarrolló su gobierno municipal con una visión de futuro al lado de una acción dedicada a lo cotidiano, a lo operativo. Construyó los consensos locales adecuados. La municipalidad representó las aspiraciones de la comunidad. A lo largo de su periodo de ejercicio fue implementando mecanismos de gobernabilidad y participación, con creatividad, ética y transparencia.

En ese sentido, su gestión ha marcado un hito de interés en la promoción de formas participativas de la población en la definición de sus oportunidades, conjuntamente con una amplitud para establecer un diálogo respetuoso

<sup>9</sup> REMURPE estableció acuerdos o recomendaciones operativas en el Encuentro de Municipalidades Rurales y Asociaciones Municipales del Perú (Lima 20 y 21 de noviembre del 2004) y en la Mesa Redonda que trató sobre los principales problemas y desafíos de la descentralización y de la gestión municipal (20 de enero del 2005).

## Recuadro 4.14

## El alcalde Estrada en el Cusco

La gestión municipal del Alcalde Daniel Estrada en el Cusco (1984-1995) se inicia en un escenario de aguda crisis económica y política, que incluyó sangrientas acciones de terror por parte de Sendero Luminoso. La provincia bajo su jurisdicción comprendía amplios ámbitos sumergidos en la pobreza. La actividad urbanística estaba concentrada en tareas burocráticas (registros públicos, ornato, seguridad) y divorciada del desarrollo integral de la provincia. Había escasa o ninguna participación de la población en el diseño de los programas y en la vigilancia de la gestión municipal.

Entre los resultados tangibles de su gestión destaca el hecho de que mientras que en el año 1983 las inversiones de la municipalidad fueron de solo US\$ 352 mil, el año 1992 llegaron a unos US\$ 9 millones. Gracias a un manejo eficiente de las empresas municipales, la dotación de servicios públicos básicos de agua potable y alcantarillado, limpieza pública y transportes, así como el ahorro y el crédito (constituyó la Caja Municipal) mejoraron sustantivamente en la provincia.

**Fuentes:** Pino (2004); entrevistas con algunos regidores de la Municipalidad del Cusco.  
**Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

**También resulta aleccionador el enfoque que varias municipalidades distritales y provinciales utilizan para impulsar directamente proyectos productivos que mejoren las bases económicas de sus pobladores.**

con todas las fuerzas políticas y sociales de la región. Aun desde posiciones ideológicas no consensuales, la gestión de Estrada pudo mantener unida a la población de su localidad y defender sus fueros.

En la Costa, la Municipalidad Provincial de Ica, bajo el liderazgo de su alcalde, Luis Oliva Fernández-Prada, se encuentra empeñada desde el 2002 en construir un modelo de gestión con el enfoque del desarrollo humano que permita aprovechar las potencialidades de la población para realizar muchas de sus aspiraciones. El análisis del desempeño de esta municipalidad ha tenido como punto focal la preparación de diagnósticos, planes de desarrollo concertados y presupuestos participativos que son mandatorios por ley. Es remarkable que tales empeños tuvieron una amplia participación de la población a través de los gremios y otras organizaciones civiles incorporadas en el Concejo de Coordinación Municipal y en las Mesas de Trabajo convocadas por la alcaldía. Con la voluntad de constituir mecanismos adecuados para efectivizar procesos de participación permanente de la población en el desarrollo de Ica, la Municipalidad está liderando la creación de una "Fundación para el Desarrollo de Ica" integrada por las autoridades, la sociedad civil, los empresarios y el sector académico. Por otro lado, su gerencia de desarrollo institucional ha iniciado la implementación de un sistema de información georeferenciada para satisfacer dos requerimientos de la gestión municipal: procesos administrativos y seguimientos de inversiones.

También resulta aleccionador el enfoque que varias municipalidades distritales y provinciales utilizan para impulsar directamente proyectos productivos que mejoren las bases económicas de sus pobladores. Al respecto pueden mencionarse dos casos: el de las Oficinas Municipales de Promoción Empresarial (OMPES) de las provincias de Abancay, Andahuaylas, Chincheros y Aymaraes, en el departamento de Apurímac, y el de la Central Peruana de Servicios (CEPESER) instalada en el distrito de Suyo de la provincia de Ayabaca en el departamento de Piura.

En el primer caso, a pesar de las dificultades institucionales y financieras de las municipalidades involucradas para sostener los equipos técnicos de las OMPES, se ha venido consolidando un enfoque de apoyo activo al desarrollo de proyectos productivos con una visión empresarial moderna y competitiva, a partir de sus potencialidades (naturales y humanas) internas. Su alcance inicial postula satisfacer sus propios mercados y otros adyacentes, destacando la estrategia de atención a las demandas locales, particularmente la seguridad alimentaria y la agrotransformación en el marco de planes de desarrollo concertados. Un proyecto que está madurando progresivamente tiene que ver con la asociatividad de grupos de pequeños y medianos productores, empresarios locales y de organizaciones privadas de asesoría en temas productivos por ahora liderados por las autoridades municipales. En suma, esta experiencia en plena construcción persigue fortalecer a las municipalidades en la

## Gestión municipal proactiva en Ica

La Municipalidad de Ica está tratando de fortalecer su estructura orgánica y su gestión gerencial. Una herramienta que sustenta esta orientación es el desenvolvimiento modular de un catastro, con el cual se deberá tener un mejor manejo del suelo y de su base tributaria. Gracias a un acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Municipalidad de Ica cuenta con una información actualizada al 2003 sobre sus Potencialidades, su base socio demográfica y su red empresarial. También en función de dicho Acuerdo, se han realizado Talleres de Capacitación y Concientización sobre los Planes Concertados, Presupuestos Participativos y Proyectos fundamentales para el desarrollo humano de Ica. Estos Talleres han contado con la participación activa tanto de funcionarios y regidores de la Municipalidad de Ica, como de representantes de otras municipalidades, del gobierno regional, de la Universidad Nacional de Ica, de empresarios y de varias ONG's locales.

En ese contexto, la Municipalidad de Ica ha realizado convocatorias y ha recurrido al soporte de muchas entidades locales y nacionales; bajo el estímulo de un lema que se hace cada vez más conocido "Juntos sí podemos".

**Fuentes:** Reuniones internas y talleres con el alcalde y sus principales colaboradores; reportes especiales generados en el marco de un acuerdo de cooperación técnica entre el PNUD y la Municipalidad.

**Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

Estos no son ejemplos aislados. La gestión de las autoridades locales, en mucho más ocasiones de lo que se piensa en la ciudad, es una gesta a favor de sus pueblos. Muy por encima de la apariencia tradicional de poblados alejados y apacibles, se puede constatar una actividad continua e intensa, de gentes, organizaciones y líderes buscando salir del atraso.

gerencia del crecimiento equitativo de las bases productivas, tarea que sumaría a las tradicionales relacionadas con la prestación de servicios comunales, registro de acontecimientos civiles (nacimientos, defunciones, matrimonios) o construcción de obras centradas en sus perímetros urbanos (parques, veredas).

El segundo caso es el de Santa Rosa, una comunidad campesina pobre, aunque dotada de diferentes pisos ecológicos que posibilitan la explotación de diferentes tipos de crianzas (vacunos, caprinos) y cultivos (maíz, caña de azúcar, café, arroz). Lo interesante es que se está conformando una base reproductiva ampliada con el aporte fundamental de mujeres, con lo cual se está reforzando el equilibrio de género. La CEPESER lidera este emprendimiento. A mediados del 2004 había conseguido conformar una asociación de productoras denominada "Sarita Jabo" con 124 socias. Se ha establecido progresivamente varias líneas de producción asociativa con crecientes módulos de tecnificación en producción y mercadeo: desgranado y acopio de maíz y arroz para su comercialización, compra de insumos (fertilizantes, semillas), alquiler de herramientas agrícolas (aperos de labranza, bombas fumigadoras) y cogestión de un fondo de crédito para la capitalización y el financiamiento de las campañas agrícolas (iniciado con un capital de US \$ 25 mil que ha rotado ya ocho veces y que muestra una morosidad promedio mensual de

solamente 5%). Este esfuerzo tiene además la virtud de integrar aportes de entidades públicas como el Servicio de Sanidad Agraria-SENASA y la Agencia Agraria de Suyo, así como los de la parroquia de la comunidad y el Fondo de Desarrollo Agrícola-FIDA de la FAO.

Estos no son ejemplos aislados. La gestión de las autoridades locales, en mucho más ocasiones de lo que se piensa en la ciudad, es una gesta a favor de sus pueblos. Muy por encima de la apariencia tradicional de poblados alejados y apacibles, se puede constatar una actividad continua e intensa de gentes, organizaciones y líderes que buscan salir del atraso.

### HACIA UNA EXPLICACIÓN GENERAL DEL ÉXITO PARTICULAR

Este recuento de esfuerzos en diversos terrenos no solamente cumple con el propósito de reafirmar la fe y examinar las múltiples posibilidades de éxito que los peruanos vienen creando. Aunque es cierto que es importante mostrar cómo se superan entornos adversos, tal vez lo más importante sea mostrar que la forja de la competitividad en términos humanos compromete al conjunto de actores del país: desde el capital financiero y la gran empresa —tradicional o emergente—, pasando por la mediana y pequeña producción que busca articularse y construir economías de escala y de

sarrollar su nivel de competitividad, hasta las organizaciones sociales y los gobiernos locales que despliegan sus capacidades en el interior del país, comprometidos con las poblaciones más alejadas y pobres.

De diferentes maneras, estas experiencias deben redundar, y frecuentemente lo hacen, en beneficio colectivo. Ninguna empresa podría considerarse realmente moderna si no asume su responsabilidad con las personas y con la naturaleza. En el mundo de la competencia, las empresas que han logrado surgir y mantenerse han comprendido que su sostenibilidad —es decir, su existencia en el mediano y largo plazo— depende de sus buenas prácticas con respecto a sus trabajadores, los habitantes de las localidades donde se desempeñan y el medio ambiente natural.

Los casos exitosos y persistentes son solidarios y participativos, tienen una preocupación evidente por el futuro, y en esta suma de voluntades y compromisos fundan su crecimiento. Tanto entre las empresas del gran capital, como entre los conglomerados productivos, el éxito está muy asociado con el compromiso social, en la misma medida que con la calidad de la producción. Igualmente, las gestiones de los gobiernos locales exitosos se han apoyado no solamente en la iniciativa de sus líderes, sino también, en un mismo plano, en su consonancia con los fines de la sociedad, en su identificación con las poblaciones a las que pretenden brindar progreso.

Si hay un actor esencial, sin embargo, es la presencia de lo que se denomina empresariedad. Ésta comprende la iniciativa individual, la capacidad y el coraje de emprender riesgos con el patrimonio individual, familiar e incluso colectivo concertando voluntades y recogiendo las mejores habilidades de las personas para posibilitar su propio desarrollo. La em-

presariedad es un caso especial del liderazgo, posiblemente el de mayor importancia, pues se trata de un liderazgo para crear riqueza y bienestar.

Los casos exitosos aspiran a ser una comprobación práctica, pero no son una explicación de los fenómenos sociales. Como se ha venido explicando en este Informe, la competitividad debería producirse en los diversos niveles o escalas poblacionales y productivas, de manera que se encadenen procesos de productividad creciente que vayan ocupando sucesivamente los espacios de mercado que van siendo generados por la demanda internacional. Este proceso debe involucrar al conjunto de la población nacional.

Se ha afirmado también en este Informe la existencia de una secuencia del desarrollo que estaría presente en cualquiera de las experiencias de éxito competitivo en el marco del paradigma del desarrollo humano. El desarrollo humano no es una entelequia recursiva, no se inscribe, por decirlo coloquialmente, en el dilema del huevo o la gallina. Su punto de partida es la satisfacción de las necesidades humanas más fundamentales, su instrumento es la competitividad y desemboca en el desarrollo humano en el nivel local para volver a comenzar el ciclo con amplitudes crecientes.

La lección de la práctica es que siempre es posible el desarrollo humano, independientemente de la escala productiva en la que esté operando. Que tiene además varios componentes y vías, combinados en distintas proporciones. Pero lo que debe comprobarse, esta vez en el terreno empírico, es dicha secuencia fundamental del desarrollo, que se presenta de manera particular en cada escala y obliga a la formulación de políticas públicas múltiples y complementarias.

**En el mundo de la competencia, las empresas que han logrado surgir y mantenerse han comprendido que su sostenibilidad —es decir, su existencia en el mediano y largo plazo— depende de sus buenas prácticas con respecto a sus trabajadores, los habitantes de las localidades donde se desempeñan y el medio ambiente natural.**



**CAPÍTULO 5**  
**La secuencia del desarrollo:  
aproximación empírica y lineamientos de política**

*Todos los que anhelan modernizar el Perú y romper  
su atraso y desigualdad sociales, a él se sienten  
vinculados por encima de cualquier dogmatismo.*

Basadre, Jorge (1981) *La vida y la historia*. Lima, Industrial Gráfica.

## La secuencia del desarrollo: aproximación empírica y lineamientos de política

Este es un capítulo que trata de verificar en el difícil terreno de las relaciones estadísticas y a partir de la muestra de 181 distritos que hemos descrito, la condición explicativa de la competitividad respecto al desarrollo humano local. Luego, el rol de la satisfacción de las necesidades básicas elementales como gran telón de fondo, sin el cual ni la competitividad como instrumento, ni el desarrollo local como objetivo final, podrían tener sustento. Esta secuencia, desde las necesidades básicas hacia la competitividad y desde ésta hacia el desarrollo de las localidades, regiones y país, ha sido denominada “secuencia del desarrollo humano” o simplemente “secuencia del desarrollo”.

Finalmente se esbozan algunos lineamientos de políticas alternativas, en las diferentes escalas —desde Lima Metropolitana hasta los distritos más pequeños—, con el propósito de iniciar el debate sobre este tema tan complejo como fundamental.

Las relaciones entre la competitividad, el desarrollo de las localidades y la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes son un tema muy complejo como para pretender una visión única, tajante. Además, son permanentemente móviles y la posibilidad de apreciarlas se nubla por la intermediación de la información, siempre parcial y aproximada. En estas circunstancias, el trabajo empírico solamente aspira a poner en cuestión las visiones más simples, a descubrir lo inadvertido y a celebrar las confirmaciones de lo esperado, en un ejercicio de continua búsqueda de contacto con el mundo real para definir cada vez más eficientemente las políticas sociales.

### LA ESTRATEGIA EN EL ANÁLISIS ESTADÍSTICO

El trabajo estadístico que se expone a continuación tiene dos propósitos básicos. El primero es establecer una secuencia causal, denominada “secuencia del desarrollo”, que va desde los satisfactores del desarrollo humano hacia la competitividad humana y luego hacia el desarrollo local, en los términos descritos en el primer capítulo. El segundo propósito es ver como funcionan estas relaciones, no solamente en el agregado nacional, sino en cada escala de población, puesto que se ha postulado también que cada una tiene sus propias particularidades y que por tanto deberían merecer políticas específicas. El procesamiento estadístico se realiza a partir de la base de datos de los 181 distritos de la muestra elaborada para estos fines. Las características propias del tipo de unidad utilizada, la condición de sección transversal (varias unidades analizadas en un solo momento) y los tamaños de muestra nos han llevado a seguir la estrategia que se describe a continuación:<sup>1</sup>

- Elaborar tres índices resumen, el IDEHLO (desarrollo humano local), el INCOH (competitividad humana) y el SDH (satisfactores del desarrollo humano), analizando sus características en el promedio nacional y en cada escala de población (ver la sección siguiente, “Los indicadores en la secuencia del desarrollo humano. Definiciones y comportamiento”).
- Apreciar dos regresiones aplicadas al desarrollo humano local: una que considera como explicación (variable independiente) a la competitividad humana y otra que con-

<sup>1</sup> Para más detalles y justificación, ver el Anexo Metodológico.

## Datos y dificultades

En lo que toca al análisis estadístico no descriptivo, enfrentaron algunas dificultades para mantenerse en la corriente de no abandonar las propuestas conceptuales que el Informe ha venido formulando hasta aquí. Éstas provienen de la obligada asimilación de la debilidad de la información e incluso de la selección de los procedimientos que se discuten con algo más de detalle en la sección correspondiente del Anexo Metodológico.

De manera explícita, los retos fueron los siguientes:

- Afirmar las formulaciones teóricas en un cuerpo de indicadores suficientemente convincente que guarde correspondencia con las mismas. Este Informe ha independizado la competitividad y el desarrollo local, así como los satisfactores básicos, para hallar relaciones entre ellos. Por lo tanto, no solo se ha tenido que construir estos conceptos desde el paradigma del desarrollo humano, sino también su relativa independencia y, en este capítulo, los indicadores que los definen. No siempre el comportamiento de los indicadores y sus componentes en los centros poblados guardan correspondencia inmediata con la intuición. Lo importante, en este caso, es también lo interesante: es menester examinar qué prejuicios se contradicen con los datos.
- El segundo obstáculo proviene del frente de los datos, que siempre tienen restricciones de diverso orden. Las unidades que fungen de localidades son distritos. La muestra con la que se trabaja no contiene todos los distritos sino solo la décima parte de ellos. Los datos obligadamente son de diferente índole y fuentes —directas e indirectas— debido a las características de las variables que se quiere medir, pero también por la poca información disponible. Bien sabemos que a nivel distritos o no hay información o es antigua, comenzando inclusive por el tamaño de la población. Pero dada la cantidad de información necesaria no hay más alternativa que trabajar con los datos disponibles o a lo más corregirlos y usar fuentes paralelas.
- El tercer problema es de métodos. La información disponible corresponde a un solo momento específico, lo que en la jerga estadística se denomina “sección transversal”, en oposición a la “sección longitudinal”, cuando se trata de datos acumulados a lo largo del tiempo. No es una decisión arbitraria sino una imposición de la información disponible, en gran parte “creada” expresamente para esta experiencia. Esta situación hace aplicables algunos métodos y otros no, y generalmente limita el campo de sus aplicaciones o hace más arriesgados los resultados.

El Anexo incluye la base de datos utilizada y explica todas las metodologías empleadas. Esto tiene dos objetivos: primero, subrayar una total transparencia del proceso de contrastes y comprobaciones de esta parte del trabajo, de modo que los lectores interesados en el pormenor de las cifras y sus transformaciones puedan replicar el proceso y criticarlo. Pero el propósito esencial, tal vez de mayor importancia que el primero, es dejar abierta la posibilidad de complementar los datos, modificarlos o mantenerlos en búsqueda de mejores alternativas.

Fuente: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

Las relaciones entre la competitividad, el desarrollo de las localidades y la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes son un tema muy complejo como para pretender una visión única, tajante. Además, son permanentemente móviles y la posibilidad de apreciarlas se nubla por la intermediación de la información, siempre parcial y aproximada.

sidera como explicación a los satisfactores del desarrollo humano. En ambos casos se observan también las correlaciones entre los componentes de cada índice y el índice de desarrollo humano local (IDEHLO). Este procedimiento se realiza para el total nacional y para cada escala de población (ver sección “La secuencia del desarrollo y las escalas de población”).

- Probar estadísticamente, a partir de un test aplicado a los respectivos índices, el orden causal de los satisfactores del desarrollo humano respecto a la competitividad y de ésta respecto al desarrollo local.

## LOS INDICADORES EN LA SECUENCIA DEL DESARROLLO. DEFINICIONES Y COMPORTAMIENTO

### El Índice de Desarrollo Humano Local (IDEHLO)

El desarrollo humano local, en los términos en que se desea medirlo, está compuesto por las variables de *desarrollo humano distrital* (medido con el índice de desarrollo humano de PNUD) e indicadores que atañen a la bondad de la *convivencia humana*, a la *productividad* y al *uso de las potencialidades en términos locales*.



La combinación de estos componentes y sus respectivas variables, trata de incluir a los más importantes factores a los que se aspira mediante el desarrollo. En efecto, si las personas tienen cada vez mejores indicadores de desarrollo humano y de la bondad de su entorno social combinados con eficiencia productiva y aprovechamiento de los recursos locales, se consideraría, con razón, que están en el proceso del desarrollo humano en lo individual, lo social y lo económico. Y al estar cada vez mejor ubicadas en el conjunto de estos indicadores, las personas, ya agrupadas en localidades, darían a éstas un mayor progreso.

El IDEHLO, así construido, tiene una tendencia ascendente uniforme según se incrementa el tamaño de la población, lo cual es una primera prueba elemental. Examinando los distritos con más alto IDEHLO, se encuentran valores altos en distritos de Lima y ciudades de la Costa, también en Cusco y Chapoyas. Los valores más discutidos de los 20 primeros pueden ser La Victoria en Lima, Sachaca en Arequipa, Máncora en Talara-Piura, Lunahuaná en Cañete-Lima y Sayán en Huaura-Lima. Las razones principales de su presencia están tanto en la productividad distrital —fuentes de trabajo importantes para poblaciones pequeñas— como en el indicador de uso de potencialidades, que por su carácter relativo —lo utilizado de lo que se tiene— puede aportar valores altos sin necesidad de grandes volúmenes de recursos.

Los valores bajos, generalmente esperables, se ubican mayoritariamente en la Sierra, en las provincias más pobres de la región. Entre los 20 IDEHLO más bajos hay dos casos costeros, y por tanto dignos de examen: Pomalca y Ancón. En el primer caso, el valor está determinado por un insuficiente uso de potencialidades<sup>2</sup> y en el segundo, por la baja productividad local.

Las variables de mayor incidencia —medida por su correlación positiva con el resto— en el comportamiento del IDEHLO son las que corresponden al índice de desarrollo humano y a la productividad. Esto mantiene el núcleo de la definición del desarrollo local como una combinación del desarrollo de las personas y del entorno económico-productivo del espacio que habitan. Debe notarse también que los in-

dicadores de productividad utilizados corresponden al sector secundario y terciario, ya que los del sector primario conforman un vector contradictorio con la intención del índice, pues suelen ser altas en casos aislados, sin efectos redistributivos sobre el desarrollo local.

En cambio, hay menor impacto de las variables consideradas como parte de la convivencia humana. Esto no significa necesariamente que ésta tenga menor importancia, sino que puede estar “oculta” en las otras variables o que esté insuficientemente reflejada por las aquí utilizadas. En opinión de los líderes locales, la justicia, la responsabilidad y la confianza entre las personas tienen un sentido contrario al resto de variables, tanto económicas como las propias del desarrollo humano: es decir, tienen calificaciones más altas en los distritos que pueden considerarse menos “desarrollados”, en términos generales.

### El Índice de Competitividad Humana (INCOH)

La competitividad es un medio para el desarrollo humano que depende de una serie de capitales y características institucionales y del entorno que al combinarse permiten al productor o productores incursionar y mantenerse exitosamente en los mercados. Como se ha visto en la sección respectiva del primer capítulo de este Informe, en todas las mediciones el listado de componentes y variables es ambicioso dado el carácter complejo de los procesos dinámicos de la competencia.

El índice de competitividad humana (INCOH) aquí definido debe tener además presente la intervención del empleo decente y la productividad como componentes de similar incidencia al resto de factores. Es por ello que el INCOH se plantea como una agregación de todos los tipos de capital (natural, físico, humano y social), empleo decente, productividad —esta vez en términos departamentales como una aproximación a lo regional—, empresariedad y externalidades.

En cuanto a la estructura del indicador construido, debe anotarse que se ha mantenido la presencia del capital natural —por fidelidad a

**Si las personas tienen cada vez mejores indicadores de su desarrollo humano y de la bondad de su entorno social combinados con eficiencia productiva y aprovechamiento de los recursos locales, se consideraría, con razón, que están en el proceso del desarrollo humano, en lo individual, lo social y lo económico.**

<sup>2</sup> El indicador de potencialidades es usualmente elevado ya que las autoridades encuestadas tienden a decir que la mayor parte de las potencialidades o todas están en uso y no se indica el grado. Es bajo cuando se incide en la falta de utilización de manera muy expresa, este es el caso de Pomalca, que alberga la cooperativa azucarera, actualmente con dificultades operativas.

## IDEHLO: Índice de desarrollo humano local

Índice de desarrollo humano local y componentes. Base 181 distritos

Componentes	Variables	Fuentes
Desarrollo humano	Esperanza de vida al nacer	<i>Estimación de la Mortalidad infantil distrital 1997 INEI/ INOH 2002</i>
	Tasa de alfabetismo	Ficha distrital PNUD/ Censo 1993 INEI
	Tasa de matriculación secundaria	Página web Ministerio de Educación/ Censo 1993 INEI/ INOH 2002
Uso de potencialidades	Ingreso familiar per capita mensual	ENAH0 IV trimestre 2001/ 2002 INEI
	Recursos con potencialidades identificadas en uso/ Total de recursos identificados en el distrito	Ficha distrital PNUD
Convivencia humana	Número de instituciones públicas de gestión y fuerza de seguridad	Ficha distrital PNUD
	Opinión de los líderes sobre la cultura en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD
	Opinión de los líderes sobre la confianza y el respeto en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD
Productividad	Opinión de los líderes sobre la justicia en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD
	Valor agregado bruto / PEA ocupada en el sector secundario distrital	ENAH0 IV trimestre 2001/ 2002 INEI
	Valor agregado bruto / PEA ocupada en el sector terciario distrital	ENAH0 IV trimestre 2001/ 2002 INEI

La competitividad es un medio para el desarrollo humano, que depende de una serie de capitales y características institucionales y del entorno que al combinarse permiten al productor o productores incursionar y mantenerse exitosamente en los mercados.

Promedios del IDEHLO. Nacional y estratos

Índice desarrollo humana local	Nacional	Escala económica				
		Lima Metropolitana	Ciudades capitales o distritos de 100 mil o más	Distritos de 20/30 mil a 100 mil	Distritos de 5 mil a 20/ 30 mil	Distritos menos de 5 mil
	<b>0,4782</b>	0,5220	0,4860	0,4596	0,4434	0,4399

Ranking de la correlación directa de los componentes del IDEHLO. Nacional

Variables	Correlación acumulada	Variables	Correlación acumulada
Esperanza de vida al nacer	<b>2,0106</b>	Cultura	<b>1,3745</b>
Valor agregado bruto / PEA ocupada terciaria distrital	<b>1,9756</b>	% de las potencialidades usadas	<b>0,6270</b>
Tasa de alfabetismo	<b>1,9688</b>	Número de instituciones públicas	<b>0,5589</b>
Tasa de matriculación en secundaria	<b>1,8975</b>	Justicia	<b>-0,8711</b>
Valor agregado bruto / PEA ocupada secundaria distrital	<b>1,6658</b>	Respeto y confianza	<b>-1,4501</b>
Ingresos mensuales familiar per cápita	<b>1,5519</b>		

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

la definición conceptual— a pesar de que su indicador disponible (extensión de tierras bajo riego) es usualmente inverso al desarrollo, aunque sus efectos deberían acentuarse o compensarse con el capital físico.

Para este indicador también se ha realizado la observación de su comportamiento en las diferentes escalas de población, de manera tal que pueda comprobarse que los promedios aumentan conforme las escalas son mayores.

Cuadro 5.2

# INCOH: Índice de competitividad humana

Índice de competitividad humana y componentes. Base 181 distritos

Componentes	Variables	Fuente
Productividad del trabajo departamental	Producto interno bruto/ PEA ocupada en el sector primario departamental	Perú en números 2003 Cuánto S.A./ ENAHO IV trimestre 2001/2002 INEI
	Producto interno bruto/ PEA ocupada en el sector secundario departamental	
	Producto interno bruto/ PEA ocupada en el sector terciario departamental	
Empleo decente	Ingresos promedio mensual de la PEA ocupada en el distrito	ENAHO IV trimestre 2001/ 2002 INEI
	Opinión de los líderes sobre el empleo decente en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD
Empresarialidad	Opinión de los líderes sobre la empresarialidad en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD
	Opinión de los líderes sobre la creatividad en el distrito	
Externalidad	Opinión de los líderes sobre las externalidades en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD
Capital humano	% PEA con educación superior en el distrito	ENAHO IV trimestre 2001/ 2002 INEI
	Opinión de los líderes sobre la infraestructura productiva en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD
Capital físico	Opinión de los líderes sobre recursos financieros en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD
	Número de empresas / PEA total en el distrito	ENAHO IV trimestre 2001/ 2002 INEI
Capital natural	Número de entidades financieras / Habitantes en el distrito	Ficha distrital PNUD/ página web SBS
	Hectáreas de tierra bajo riego	Ficha distrital PNUD
Capital social	Opinión de los líderes sobre asociatividad en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD
	Opinión de los líderes sobre acción colectiva en el distrito	

El INCOH se plantea como una agregación de todos los tipos de capital (natural, físico, humano y social), empleo decente, productividad —esta vez en términos departamentales como una aproximación a lo regional—, empresarialidad y externalidades.

## Promedios del INCOH. Nacional y estratos

Índice competitividad humana	Nacional	Escala económica				
		Lima Metropolitana	Ciudades capitales o distritos de 100 mil o más	Distritos de 20/30 mil a 100 mil	Distritos de 5 mil a 20/30 mil	Distritos menos de 5 mil
	0,3276	0,3835	0,3592	0,3370	0,2609	0,2343

## Ranking de la correlación directa de los componentes del INCOH. Nacional

Variabes	Correlación acumulada	Variabes	Correlación acumulada
Empresarialidad	5,5461	Ingreso mensual por trabajador del distrito	3,4084
Recursos financieros	5,5039	Número de entidades financieras por habitantes	3,0795
Asociatividad	5,0501	Externalidad	3,0227
Creatividad	4,9717	Productividad secundaria departamental	2,6309
Infraestructura productiva	4,6167	Productividad terciaria departamental	1,9119
Número de empresas entre PEA	4,5590	Productividad primaria departamental	1,8627
Acción colectiva	4,0234	Empleo decente	1,3460
% PEA con instrucción superior	3,6363	Tierras bajo riego en hectáreas	0,3977

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

Un resultado interesante y no buscado explícitamente es que los valores del INCOH son bajos respecto a otros índices, como el propio IDH o los IDEHLO o los SDH, de manera coincidente con la intuición que se tiene respecto al atra-

so competitivo, aun si se le compara con el relativo desarrollo económico y social del país.

A pesar de la diversidad de variables y las dificultades consiguientes para su integración, los distritos con mayor INCOH son preferen-

temente metropolitanos y costeros, mientras que los de menor valor son los serranos y de población no numerosa. En cuanto a los valores más altos, las pocas excepciones se deben a la presencia de infraestructura productiva de bienes o servicios, como en Tambo Grande (Piura), Sicuani (Cusco) por la mina Tintaya o Lunahuaná (Cañete, Lima) por su infraestructura hotelera. En el caso de los valores bajos, que son la amplia mayoría, la situación distrital está muy próxima a la realidad de baja competitividad que se percibe a simple vista.

Un dato importante, cuando se examina el comportamiento de la asociación de las variables entre sí, es que el trabajo decente, que debe considerarse crucial para la competitividad local, tiene poca influencia en el comportamiento de su indicador. Este resultado señala la ausencia de un aspecto esencial de la competitividad humana tal como ha sido definida, que queda como un objetivo fundamental por alcanzar. Otro importante componente ausente es la productividad regional, lo que podría confirmar la inexistencia de economías de alcance regional.

Pero es de igual importancia el comportamiento positivo y relevante de las variables asociadas a la iniciativa empresarial y al capital social. Este resultado apunta en la misma dirección que la mayor parte de investigaciones sobre el tema, que consideran que la iniciativa individual o colectiva es el fundamento de la competitividad.

### **El Índice de Satisfactores del Desarrollo Humano (SDH)**

Se ha tenido especial cuidado en que este índice mida de manera directa los *satisfactores* del desarrollo humano, a diferencia del IDH que registra principalmente los logros. De este modo, además, se trata de evitar una correlación espuria con el IDEHLO. Los satisfactores incluidos se refieren a la alimentación, la salud, la educación, el empleo y la vivienda.

El SDH no incluye la cobertura de la jubilación debido a la inexistencia de información distrital sobre esta variable o de estimaciones indirectas. De otra parte, el indicador de empleo adecuado se limita a la apreciación de los líderes locales sobre los ingresos, que es a su vez un indicador indirecto de la calidad del empleo. Estas concesiones podrían debilitar la eficiencia de su comportamiento.

A pesar de ello, se observa también en este caso una tendencia coherente entre los valores del índice y las escalas de población, de manera tal que los SDH son más altos cuanto más grandes y metropolitanos sean los distritos. También se verifica coherencia al contrastar los distritos con SDH más alto y los distritos con SDH más bajo. Los casos relativamente extraños entre los 20 distritos con valores altos, específicamente Surquillo e Independencia (Lima) y Juanjuí (San Martín), pueden considerarse como resultado de distorsiones. El caso del distrito de Surquillo se explica por el indicador de salud ya que en su área más residencial existen hospitales y clínicas que elevan la relación entre número de profesionales de salud y cantidad de habitantes. El caso de Independencia, por la cobertura educacional, en especial la baja relación entre número de docentes y cantidad de alumnos. El de Juanjuí, por mayores valores en ingresos y alimentación. Los valores más bajos de SDH, por su parte, coinciden con las áreas más deprimidas del país.

Resalta el hecho que las variables de mayor incidencia en la estructura de este índice sean las de vivienda; no se puede dejar de considerar que esto se deba a una mayor coherencia de la medición, puesto que es un componente en el que participan una mayor cantidad de variables, muy directamente relacionadas. Pero, a la vez, la vivienda puede ser considerada como un resumen de activos, una consolidación de los diversos recursos familiares. La educación y la alimentación tienen también una relativa importancia, mientras que la percepción subjetiva del ingreso como indicador de la calidad del empleo tiene una incidencia menor.

### **LA SECUENCIA DEL DESARROLLO Y LAS ESCALAS DE POBLACIÓN**

En esta sección se analizará la influencia de la competitividad y de los satisfactores del desarrollo humano desarrollo humano local. El procedimiento consistirá en examinar en el ámbito nacional y en las escalas de población con las que se trabaja lo siguiente:

- ¿Existe una relación estrecha entre estas variables, de manera que una de ellas pueda aceptablemente predecir el valor de la otra? El instrumento para responder esta pregunta

**A pesar de la diversidad de variables y las dificultades consiguientes para su integración, los distritos con mayor INCOH son preferentemente metropolitanos y costeros, mientras que los de menor valor son los serranos y de población no numerosa.**

Cuadro 5.3

## SDH: Satisfactores del desarrollo humano

### Satisfactores del desarrollo humano y componentes. Base 181 distritos

Componentes	Variables	Fuentes
Educación	Número de profesores /	Ficha distrital PNUD
	Número de alumnos de todos los niveles educativos	
	Grado más alto de educación disponible en el distrito	
Salud	Número de profesionales de la salud/ Habitantes	Encuesta a líderes locales PNUD
Empleo	Opinión de los líderes sobre los ingresos laborales en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD
Vivienda	% de viviendas con paredes de material noble	Ficha distrital PNUD
	% de viviendas con agua	Ficha distrital PNUD
	% de viviendas con desagüe	Ficha distrital PNUD
	% de viviendas con electricidad	Ficha distrital PNUD
Alimentación	Opinión de los líderes sobre la alimentación en el distrito	Encuesta a líderes locales PNUD

### Promedios del índice de SDH. Nacional y estratos

Índice satisfactores desarrollo humano	Nacional	Escala económica				
		Lima Metropolitana	Ciudades capitales o distritos de 100 mil o más	Distritos de 20/30 mil a 100 mil	Distritos de 5 mil a 20/30 mil	Distritos menos de 5 mil
	0,4269	0,4999	0,4508	0,4092	0,3560	0,3512

### Ranking de la correlación directa de los componentes de los SDH. Nacional

Variabes	Correlación acumulada	Variabes	Correlación acumulada
% de viviendas con desagüe	3,3925	Alimentación	2,0745
% de viviendas con electricidad	3,0319	Per cápita de los profesionales de salud	1,4931
% de viviendas con agua	2,9626	Profesores entre alumnos de los diferentes niveles educativos en el distrito	0,9196
% de viviendas con paredes de material noble	2,9005	Ingresos	0,7143
Grado más alto de educación ofrecida en el distrito	2,1276		

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

ta es la regresión lineal<sup>3</sup> para cada par considerado, en este caso, la competitividad como explicación del desarrollo local (INCOH vs IDEHLO) y los satisfactores del desarrollo humano, también como explicación del desarrollo humano local (SDH vs IDEHLO).

- ¿Qué características o variables hacen más fuerte esta relación?  
Como de todas formas un resultado deseable es conocer qué características —sea de la competitividad o de los satisfactores— influyen más en el desarrollo local, se obser-

<sup>3</sup> Una regresión lineal es la búsqueda de una recta que describa lo mejor posible la evolución de una variable (dependiente) respecto a otra u otras (independientes), cuando se conocen varios valores de ambas, por ejemplo del INCOH y el IDEHLO para 181 distritos. Si hay una relación muy estrecha en el caso de una variable versus otra todos los puntos se hallan cercanos a la recta descriptora y el ajuste R<sup>2</sup> (que varía teóricamente entre 0 y 1) es considerable como también lo es la confiabilidad de la estimación.



Cuadro 5.4

## ¿De qué factores competitivos depende hoy el desarrollo local?

Depende principalmente de la creatividad, la visión empresarial y los recursos financieros, entre otros.

REFERENCIA: **Mayor a 0,35** = Variable de alta influencia en el desarrollo local

Relación entre el índice de desarrollo humano local y los componentes del índice de competitividad humana. Nacional y por estratos

Variables	Correlación de cada variable con el desarrollo humano local					
	Nacional	Lima Metropolitana	Ciudades capitales o distritos de 100 mil o más	Distritos de 20/30 mil a 100 mil	Distritos de 5 mil a 20/30 mil	Distritos menos de 5 mil
Creatividad	0,5091	-0,2410	0,4086	0,4192	0,3868	0,5085
Empresarialidad	0,5518	0,0818	0,4808	0,4691	0,4534	-0,0032
Externalidad	0,1916	-0,1662	0,1304	0,2421	0,1751	0,4246
Ingresos mensual del trabajador	0,4220	0,2726	0,1847	0,2402	0,0859	0,1141
Empleo decente	0,0243	0,2442	0,2010	0,4601	0,2750	0,1378
% PEA educación superior	0,4753	0,4639	0,2695	-0,0289	0,0150	0,2572
Infraestructura productiva	0,3574	0,1504	0,3142	0,3965	0,2974	0,3215
Recursos financieros	0,5610	0,3455	0,3357	0,4725	0,3828	0,2227
Empresas/PEA	0,6739	0,8027	0,5317	0,5244	0,3175	-0,0722
Entidades financieras/habitantes	0,3433	0,6189	0,3796	0,5102	-0,0909	-
Asociatividad	0,4190	0,0180	0,2523	0,3136	0,0996	0,3977
Acción colectiva	0,3277	-0,0670	0,0933	0,2420	0,2437	0,5996
Productividad primaria dptal.	0,2257	-	0,0440	0,4870	0,1546	0,1810
Productividad secundaria dptal.	0,3623	-	0,0921	0,5071	0,4475	0,1513
Productividad terciaria dptal.	0,2455	-	-0,0820	0,3401	0,1598	0,2252
Tierras bajo riego (hectáreas)	0,0274	-0,0073	0,0627	-0,0105	0,2695	-0,1557
<b>Ajuste variables INCOH vs IDEHLO</b>	<b>0,5969</b>	<b>0,9232</b>	<b>0,5913</b>	<b>0,5748</b>	<b>0,4944</b>	<b>0,9491</b>

Fuentes: Base de datos INDH 2004.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

necesariamente es la óptima. Pero, sobre todo, porque los distritos que tienen algunas características favorables, no tienen otras.

En el cuadro, por ejemplo, resalta el caso del distrito de Cercado de Lima, que tiene un desarrollo local alto pero no una competitividad elevada. ¿Qué debilita su competitividad humana? Que no tenga capital natural (tierras), ni capital social o empresarialidad, según sus líderes, y tampoco externalidades naturales. Otros distritos de la capital, como San Miguel y Santiago de Surco, en cambio, tienen valores altos para ambas variables, y en el caso de la competitividad humana, sus líderes locales tienen mejor impresión de las posibilidades so-

ciales y empresariales locales que los del Cercado de Lima.

Los distritos de Pomahuaca (Jaén-Cajamarca) y Cahuac (Yarowilca, Huánuco), en cambio, se separan de la línea por su baja competitividad. Esto se debe a que Pomahuaca tiene un bajo nivel de capital físico, de productividad del departamento y de capacitación de la fuerza de trabajo, mientras que Cahuac, además de un bajo nivel de capital físico, tiene un bajo nivel de capital social y de externalidades. Distritos pobres como Mara o San Pedro de Chaulán, tienen reducida tanto su competitividad —que es lo que deben aumentar— como su desarrollo local<sup>5</sup>.

¿Por qué no es más elevado el ajuste y la correlación INCOH-IDEHLO si teóricamente deberían estar asociados? Porque las variables no actúan de manera uniforme ni previsible, sino que lo hacen de manera distinta en distintos espacios territoriales, con mayor razón si las mediciones son solamente aproximaciones a partir de la información disponible, que no necesariamente es la óptima. Pero, sobre todo, porque los distritos que tienen algunas características favorables, no tienen otras.

<sup>5</sup> Para verificar los datos de las variables en los distritos, consultar el Anexo Estadístico.

¿Qué variables de la competitividad tienen mayor influencia sobre el desarrollo local en el ámbito nacional? Con las restricciones señaladas, las mayores influencias provienen de variables muy asociadas al desempeño de las empresas. Continúan en importancia las relativas a la educación e ingresos de los trabajadores, incluso por encima de la productividad departamental.

Esto genera la curiosidad sobre cómo se comporta la regresión en el ámbito nacional y en las escalas de población, en particular. Para esto, en un siguiente ejercicio, se calculó el ajuste entre todas las variables de la competitividad humano (ya no el índice) y el desarrollo local, en cada caso<sup>6</sup>. En el total nacional, este ajuste se eleva a 0,59, y es sumamente alto en el caso de los distritos de Lima Metropolitana y en el de los distritos con menos de 5 mil habitantes. Para las ciudades y pueblos intermedios, de comportamiento más heterogéneo, los valores del ajuste son similares al total nacional.

¿Qué variables de la competitividad tienen mayor influencia sobre el desarrollo local en el ámbito nacional? Con las restricciones señaladas, las mayores influencias provienen de variables muy asociadas al desempeño de las empresas. Continúan en importancia las relativas a la educación e ingresos de los trabajadores, incluso por encima de la productividad departamental. Las variables de menor influencia están referidas al capital natural, al capital físico y a las externalidades. Ninguna de las variables del INCOH tiene correlación inversa con el desarrollo local, aunque es muy baja la de las tierras bajo riego.

La preeminencia de las variables empresariales es un resultado importante porque subraya que sin empresas —sin asociarse para producir— no hay desarrollo local. Este podría considerarse un resultado obvio, si no existiera el riesgo de entender la competitividad como una característica individual, personal. La competitividad humana, si bien necesita una base de desarrollo humano, que se comprobará más adelante, se asienta en la generación de empresas y las características que favorecen su creación.

¿Qué sucede en cada una de las escalas de población? Se verifica un comportamiento variado, pero comprensible:

- En Lima Metropolitana es muy importante la presencia de empresas y entidades financieras y en segundo lugar, la calificación de la PEA. Tienen correlación inversa la apre-

ciación de la creatividad y de la acción por los líderes, así como las tierras bajo riego. El nivel de productividad departamental no puede evaluarse por tener un valor único para todos los distritos.

- En las capitales departamentales y ciudades con más de 100 mil habitantes es también de mayor importancia la presencia de empresas, la propia empresariedad y la creatividad, lo que muestra un patrón relativamente similar al de la capital. El nivel de productividad departamental muestra escasa influencia, apuntalando la opinión extendida sobre la inexistencia de economías regionales integradas.
- En los distritos de 20-30 mil a 100 mil habitantes sigue siendo importante la presencia de empresas y recursos financieros, pero aparece la productividad. Ésta adquiere influencia sobre el desarrollo local en estas dimensiones intermedias, acompañada por la percepción del empleo decente. Los resultados muestran una relación inversa para el caso de la instrucción de la PEA, probablemente por la pérdida de relevancia de esta variable ante una instrucción extendida pero de baja calidad. Otro resultado de correlación inversa es el de las tierras bajo riego, por ser su presencia mayor en los distritos de menor desarrollo.
- En los distritos de 5 mil a 20-30 mil habitantes se pronuncia la importancia de la empresariedad y la productividad secundaria departamental, la creatividad, los recursos financieros y la presencia de empresas. Hay que tener presente que este es un estrato sumamente heterogéneo, donde se alternan economías agrícolas —las tierras bajo riego tienen mayor incidencia que en cualquier otro grupo poblacional— y centros productivos de importancia enclavados en distritos relativamente pequeños. Esta heterogeneidad también explica correlaciones bajas, como en el caso de la educación de la PEA, la presencia de entidades financieras o la percepción de los ingresos.

<sup>6</sup>Podría haber un paso intermedio en este análisis que es la regresión en cada estrato poblacional. Ésta es siempre positiva y no modifica los patrones de lo que sucede a nivel nacional. Es decir, la asociación existe para la mayoría, pero siempre habrá distritos que se separan de la línea por razones explicables en función de sus particularidades.

Las regresiones del conjunto de variables con el IDEHLO dan valores más altos para el ajuste que cuando se compara solamente los índices agregados (INCOH o ADH versus IDEHLO) porque contienen efectos de interacción (las variables dependientes tienen a su vez correlaciones entre sí, que se sobreponen) que la escasa cantidad de observaciones distritales respecto a la cantidad de variables que intervienen, impiden aislar. En la lectura, por tanto, más importancia tienen las jerarquías que el valor numérico de R2 que está sobreestimado.



- En el estrato de los distritos más pequeños (menos de 50 mil habitantes) la escasez de recursos deja lugar solamente a variables conductuales —acción colectiva, creatividad, asociatividad— y a las externalidades. Aquí existe un reto mayor para el ensamble entre una débil competitividad y un débil desarrollo local.

Como puede apreciarse hay pistas muy importantes. La primera es la necesidad de reforzar las posibilidades empresariales cuando se busca reforzar la relación entre competitividad y desarrollo. Es muy lógico: sin empresas no hay economía sustentable, y de su calidad depende el nivel de competitividad. ¿Qué promueve a las empresas o, lo que es similar, qué promueve al mercado? En realidad se habla aquí de capitales e inversiones, pero también de la divulgación de una nueva imagen empresarial, del estímulo a las iniciativas, de una cultura de emprendimiento apoyada por la educación y la política.

En segundo término, se debe promover a la población como caldo de cultivo de la empresarialidad. El ahorro de las familias es actualmente nulo o negativo, el capitalismo popular se encuentra en el estadio de la supervivencia, antes que en el de generación de empresas sostenibles por el enorme debilitamiento de la disponibilidad de capitales por el público.

Otra necesidad evidente es la de elevar la calidad de la educación. La educación no resulta relevante porque aunque existe una cobertura extendida, incluso en el nivel superior, su calidad es deficiente, salvo escasas excepciones. También es una educación aislada de la productividad y de la competitividad, tanto por sus contenidos como por una gestión educacional deficiente, incapaz de integrar escuela y sociedad.

Es de importancia también la relación nula e inversa entre la presencia de recursos naturales (el indicador es tierras de cultivo, pero igual sucedería si se incluyera minería o pesca) y el desarrollo local. Ésta es una constante probada en diversas investigaciones. ¿Por qué el bajo desarrollo está asociado a la agricultura? ¿Por qué no puede generarse una agricultura moderna? Las respuestas son conocidas. Por el retraso agrario derivado de las políticas económicas ya comentadas, en las que el péndulo entre lo primario exportador —esencialmente minero— y el proteccionismo industrial dejó siempre al margen al sector agrario nacio-

nal, desencadenando un complejo de problemas que impide el progreso.

Finalmente, estas relaciones muestran también que las escalas de población indican un perfil que parte de lo relativamente moderno —con empresas y acceso a financiamiento— en Lima Metropolitana y las ciudades hacia la escasez de capitales y empresas en los distritos de menor tamaño, constante que es uno de los ejes del Informe.

### **El desarrollo humano local como resultado de la satisfacción de las necesidades de las personas**

Se examina ahora los dos extremos de la cadena del desarrollo según el procedimiento anterior, que parte de la relación directa entre los índices hacia el comportamiento de las variables predictoras, en este caso, las que conforman el SDH.

La regresión entre los índices es, en este caso, sin intermediación de la competitividad local, algo mayor. El ajuste de la recta es de 0,346 y el coeficiente de correlación correspondiente es cercano a 0,6, valor alto para el mundo de la estadística económica de unidades agregadas (distritos) e índices compuestos en un momento dado, como ya se ha mencionado.

El Cercado de Lima y otros distritos metropolitanos coinciden en valores elevados para cada índice. En el extremo opuesto, los distritos más pobres tienen valores bajos tanto para el SDH como para el IDEHLO. Esta es precisamente la razón del mayor ajuste. Como en el caso de la relación con la competitividad, las mayores discrepancias entre los índices se dan en los niveles intermedios de los tamaños de población, ubicados hacia el centro de la recta.

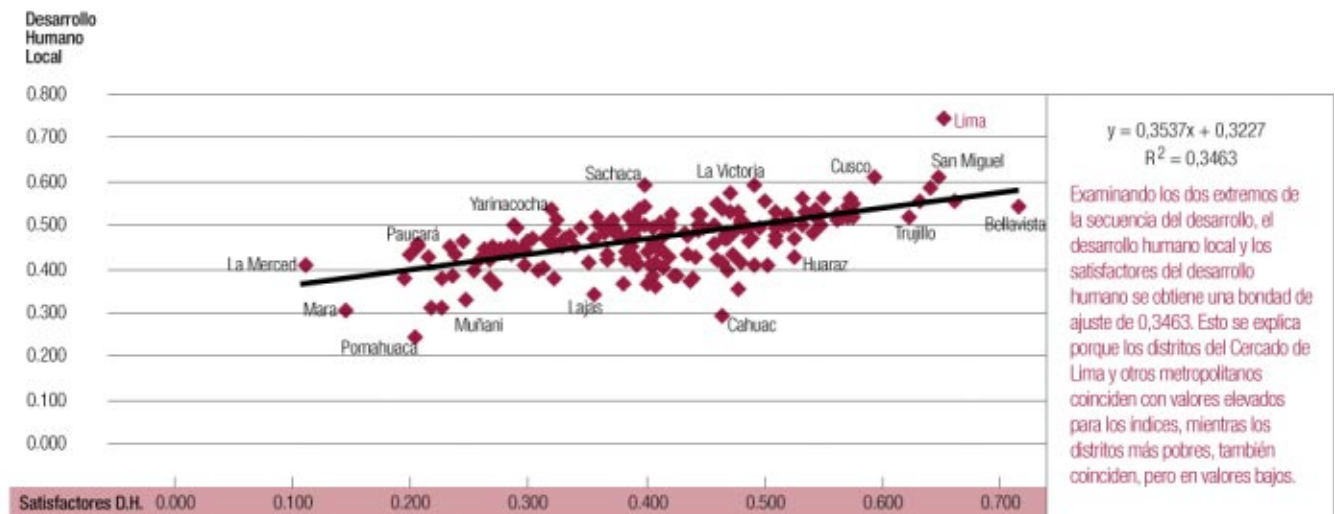
Se aprecia también las correlaciones entre cada una de las variables que se integran para conformar el SDH y el IDEHLO. Recuérdese, que ésta es una aproximación que no deslinda la presencia de interacciones entre las variables del SDH, pero puede permitir apreciar la jerarquía de las influencias.

Para el conjunto de variables independientes contra el IDEHLO —última fila, en negritas— aunque los valores de los ajustes son más bajos para el SDH que para el INCOH, tienen un comportamiento semejante: como en el caso anterior, las correlaciones son más claras cuando se trata de Lima Metropolitana o de los dis-

Como puede apreciarse hay pistas muy importantes. La primera es la necesidad de reforzar las posibilidades empresariales cuando se busca reforzar la relación entre competitividad y desarrollo. Es muy lógico: sin empresas no hay economía sustentable, y de su calidad depende el nivel de la competitividad.

## A mayor satisfacción de las necesidades básicas, mayor desarrollo humano local

### Desarrollo humano local y satisfactores del desarrollo humano por distrito



Fuente: Base de datos INDH 2004.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

tritos más pequeños, y más heterogéneas y difusas en las escalas intermedias de población

En el ámbito nacional y de las escalas poblacionales, por su parte, las correlaciones de casi todos los componentes del SDH con el desarrollo local son positivas. El único indicador discrepante es la relación entre profesores y alumnos, que tal vez no sea el mejor indicador de la calidad educativa por la fuente de la que los datos o por su significado en sí.

Los satisfactores más influyentes en el desarrollo local son las variables relativas a la vivienda y a la educación. Tienen menor impacto la alimentación, la salud y los ingresos. Puede decirse que importan más los stocks acumulados que los flujos. O que es más grave la pobreza "estructural" que la coyuntural. Otra interpretación aproximada de este resultado debería probablemente buscarse en la escasez de recursos de la población y su creciente composición urbana.

En el comportamiento de los estratos de población pueden distinguirse tres situaciones:

- Para la capital y las áreas metropolitanas, e inclusive para los distritos de 20/30 mil a 100 mil habitantes, la influencia de las variables de vivienda, especialmente la electricidad en las casas, es mayor. Luego, la alimentación y los ingresos, y al final la calidad en la atención.
- En las dos escalas menores de población, por debajo de los 20/30 mil habitantes, existe una mayor correlación con el desarrollo local proveniente de la percepción que tienen los líderes de los ingresos y de la disponibilidad de educación. Este resultado, aparentemente contradictorio, es confirmada por otras fuentes, por la ya mencionada satisfacción relativa de los pobres respecto a su condición.
- En el caso especial de los distritos pequeños, las correlaciones más altas con el IDEHLO se dan en la apreciación de los ingresos y en la proporción de viviendas de material noble, que resultan tener mayor relación con el desarrollo local, en este caso

Cuadro 5.5

## ¿Qué satisfactores promueven más el desarrollo local?

En la calidad de la vivienda y la educación, el desarrollo local encuentra hoy sus mayores pilares.

REFERENCIA: **Mayor a 0,35** = Variable de alta influencia en el desarrollo local

Relación entre el índice de desarrollo humano local y los componentes del índice de satisfactores del desarrollo humano. Nacional y por estratos

Variables	Correlación de cada variable con el desarrollo humano local					
	Nacional	Lima Metropolitana	Ciudades capitales o distritos de 100 mil o más	Distritos de 20/30 mil a 100 mil	Distritos de 5 mil a 20/30 mil	Distritos menos de 5 mil
% viviendas con electricidad	0,4831	0,4988	0,3657	0,2424	0,1568	0,1378
% viviendas con agua	0,3895	0,3457	0,1591	0,0476	0,2057	0,0249
% viviendas con desagüe	0,4611	0,3693	0,0886	0,2166	0,0382	0,1883
% viviendas de material noble	0,5205	0,0795	0,1665	0,4317	0,0029	0,4103
Alimentación	0,3443	0,4126	0,2881	0,4081	0,4053	0,1339
Ingresos	0,2178	0,3563	0,2315	0,2205	0,4434	0,5842
Per cápita de profesionales de salud	0,3657	0,4812	0,3796	0,4743	0,1386	0,2272
Profesores entre alumnos	0,0388	-0,3094	0,0784	0,0283	-0,0055	0,0980
Más alto nivel de educación	0,5084	0,5565	0,3735	0,2571	0,2254	0,2610
<b>Ajuste variables SDH vs IDEHLO</b>	<b>0,4766</b>	<b>0,6986</b>	<b>0,4163</b>	<b>0,4559</b>	<b>0,3379</b>	<b>0,6141</b>

Fuentes: Base de datos INDH 2004.

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

En la aplicación, se ha notado también que los efectos de los satisfactores tanto sobre la competitividad como sobre el desarrollo local son más inmediatos, mientras que el impacto de la competitividad sobre el desarrollo local tiene mayores rezagos.

por coincidir en las deficiencias, mientras que en las ciudades, es por sus valores más altos. También se aprecia que las asociaciones son en general débiles para las otras variables por su mayor heterogeneidad.

Como resultado general, se debe reafirmar dos grandes conclusiones. La primera, es la potencia de los satisfactores del desarrollo humano para el éxito en el logro del desarrollo local. En segundo término, resulta de mucho interés el mayor peso que tienen los activos físicos o habilidades —vivienda y educación— frente a los propios ingresos o la alimentación. Esto es muy consistente con la literatura acerca de las mejores políticas para el combate de la pobreza.

Hay que subrayar que los satisfactores de desarrollo humano se asocian al desarrollo local en Lima Metropolitana y en los distritos pequeños, aunque por situaciones de diferente índole: en el primer caso, con valores altos, por la mejor situación de la población; y en el segundo, hay una asociación alta pero entre valo-

res bajos, por la pobreza extendida. Los estratos intermedios confirman su heterogeneidad.

### LAS CAUSALIDADES EN LA SECUENCIA DE DESARROLLO

El siguiente ejercicio fue la confirmación de la existencia de una cadena causal entre los satisfactores del desarrollo humano y el desarrollo local pasando por la competitividad. Esta relación se ha confirmado mediante un test de causalidad de Granger, utilizado como una aproximación a sabiendas de que es más apropiado para las series temporales. El supuesto es que los índices y los fenómenos que intentan explicar tienen un comportamiento que varía en el tiempo, es decir, son menores en los distritos pequeños y atrasados y progresan con el paso del tiempo.

En la aplicación, se ha notado también que los efectos de los satisfactores tanto sobre la competitividad como sobre el desarrollo local

son más inmediatos, mientras que el impacto de la competitividad sobre el desarrollo local tiene mayores rezagos.

La secuencia del desarrollo que se intenta confirmar en la estadística, considera en el rol de agentes y beneficiarios inmediatos, como en el paradigma del desarrollo humano, a las personas. Son los seres humanos quienes producen todo cambio, y luego lo reciben, modifican y potencian. La competitividad, con todos los factores que implica, es el instrumento para crear el desarrollo de las localidades, que son en realidad agrupamientos de personas que han aprovechado el entorno y han creado en él capitales adicionales. Esta es la función agregada:

Desarrollo local = f [(competitividad = g (desarrollo humano)]<sup>7</sup>

Esta función compuesta tiene por lo menos tres implicaciones fundamentales. La primera es que se requiere un piso básico de satisfacción de necesidades de salud, alimentación, vivienda, educación, empleo y jubilación para la competitividad. Sin este punto de partida, que califica a las personas para iniciarse activamente en la vida económica, no se puede iniciar siquiera la carrera competitiva. Amplios sectores de la población no han llegado a completar este requerimiento básico por una falta de responsabilidad social de todos: Estado, mercado y actores sociales en general<sup>8</sup>. En este contexto se reafirma la importancia de las políticas sociales, cuyos fundamentos y aplicaciones vale la pena discutir con profundidad.

La segunda implicancia en la secuencia es que la competitividad humana es un medio, un instrumento para producir el desarrollo de las colectividades, de las localidades, en escalas diversas que van desde los espacios de convivencia o los de la economía regional a la competitividad de las naciones. Estos diferentes espacios deberían integrarse para potenciar la competitividad. Se trata de establecer esta sinergia deseable pero difícil de construir. Requiere de un conjunto variado de ingredientes que solamente puede lograrse con políticas sectoriales aplicadas a las condiciones particula-

res de los pueblos, en el sentido de generar lo que en el Informe se denomina “competitividad en cadena”.

Finalmente, se comprobó que si bien hay una relación entre el desarrollo humano de las personas y el de las localidades, ésta es muy diferente para Lima Metropolitana que para los distritos pequeños. En la capital es una asociación en niveles de desarrollo altos, en los distritos pequeños es una asociación estrecha entre niveles de desarrollo bajos.

## SALUD Y EDUCACIÓN: FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA DE COMPETITIVIDAD HUMANA

Del conjunto de elementos de la política social y de los satisfactores del desarrollo humano, la salud y la educación constituyen el núcleo. La eficiencia en la asignación de recursos en este campo es la que permite que las personas puedan estar expeditas para el desarrollo de sus capacidades y el pleno ejercicio de su libertad. Con salud y educación suficiente, las personas se desarrollan adecuadamente, les es posible proveerse de ingresos y trabajo decente y tener acceso a los bienes materiales. Estos bienes les permiten dar continuidad a su desarrollo y, sucesivamente, mejorar su salud y perfeccionar su cultura en niveles cada vez mayores y mejores.

A pesar de su continua evolución positiva, las políticas o iniciativas públicas y privadas que definen el desempeño de los sectores salud y educación en el Perú han sido insuficientes para satisfacer las demandas más agudas, por lo que han contribuido a mantener masivos contingentes de pobres y a acrecentar la marginalidad.

Estas insuficiencias se explican por el carácter excluyente e ineficiente en la asignación de recursos del proceso económico nacional. También, por la forma centralista e inorgánica con la cual actúa el Estado en un escenario político que va recurrentemente eludiendo su reforma y modernización. No asumir estos juicios de naturaleza estructural en el diseño de políticas sectoriales específicas implica el

<sup>7</sup>Para completar la cadena de causalidades se ha vuelto a aplicar el test Granger. El test mantiene la dirección de las hipótesis en el sentido que el desarrollo de los satisfactores es previo al desarrollo de la competitividad (con asociaciones parecidas, alrededor de 0,5 para todos los estratos), y éste al de las localidades como tales y no a la inversa. Es decir, tenemos una dirección causal Satisfactores-Competitividad-Desarrollo Humano Local.

<sup>8</sup>Esto da suma importancia al algoritmo del desarrollo humano y su indicador ADH, así como a la disponibilidad de un IDH distrital. Ver al respecto, la Sección Especial de este Informe: aportes a la medición del desarrollo humano.

La secuencia del desarrollo que intentamos confirmar en la estadística, considera en el rol de agentes y beneficiarios inmediatos, como en el paradigma del desarrollo humano, a las personas. Son los seres humanos quienes producen todo cambio, y luego lo reciben, modifican y potencian.

## Recuadro 5.2

**Salud y educación: algunos datos específicos**

- La tasa de morbilidad por cada 100 mil habitantes bajó de 202,3 en 1991 a 122,6 en el 2003.
- La tasa de morbilidad por cada 100 mil habitantes a causa de la tuberculosis en todas sus formas bajó de 192,0 en 1991 a 106,7 en el 2003.
- La tasa de mortalidad infantil durante el periodo 1970-1975 fue de 110,3, frente a la tasa de 33 registrada en el periodo 2000-2005. Aun con ese avance, es grave apreciar que según datos de los dos últimos años, 19 mil menores mueren anualmente antes de cumplir un año.
- La infraestructura en el sector salud en 1986 se componía de 353 hospitales, 920 centros de salud, 2 600 puestos de salud y 35 732 camas hospitalarias; mientras que en el 2002 esas cifras escalaron respectivamente a 483 hospitales, 2 095 centros de salud, 5 540 puestos de salud y 43 074 camas hospitalarias.
- El 25,4% de los niños y niñas menores de 5 años presenta cuadros de desnutrición crónica al 2001.
- El gasto en salud al 2003 por persona ascendió a S/. 104,15, alrededor de US\$ 30 por año.
- La matriculación en el subsector estatal, en todas sus modalidades y niveles, era de 6,5 millones en 1993, mientras que en el 2003 era de 8,6 millones.
- 613 mil niñas de primaria repiten o abandonan el colegio cada año.
- La población alfabeta en el 2000 ya había llegado a 89%, lo cual representa un avance de al menos 10 % respecto al primer quinquenio de la década de 1970. Sin embargo, preocupa que en la práctica un elevado número de alfabetos no son “funcionales”: no pueden utilizar su alfabetismo para mejorar su situación social o económica.
- El gasto en educación por persona en el año 2003 fue de S/. 299,68, alrededor de US\$90 anuales.

Fuente: INEI (2004b).

Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

Tanto en el caso de la educación como en el de la salud, el aspecto más visible es la creciente demanda insatisfecha, una versión más del desbalance entre población y recursos. Este desencuentro es mucho más agudo por el lado de la calidad y del contenido de los servicios entregados, que por la ausencia de infraestructuras y equipos o materiales.

riesgo de recurrir a opciones adjetivas, de reducido impacto.

Tanto en el caso de la educación como en el de la salud, el aspecto más visible es la creciente demanda insatisfecha, una versión más del desbalance entre población y recursos. Este desencuentro es mucho más agudo por el lado de la calidad y del contenido de los servicios entregados, que por la ausencia de infraestructuras y equipos o materiales. Esto, pese a algunos avances en términos de matriculación, morbilidad, alfabetización y construcción de edificaciones, así como a diferentes intentos de concretar reformas en ambos campos.

En los últimos años se ha incorporado importantes contingentes de población anteriormente no atendida a los sistemas públicos de salud. Se creó, en primer lugar, la atención a los alumnos de los colegios públicos (unos 6 millones de personas) y, en segundo lugar, la atención al binomio madre-niño desde la fase prenatal hasta el posparto. Esta decisión socialmente irrefutable no fue seguida por incrementos de personal médico, ni por contingentes suficientes de medicinas y material de reposición periódica. El resultado ha venido siendo el de atenciones de mala calidad y descrédito institucional.

A mediados de la década de 1990, el sector salud estableció sistemas de atención participativa y desconcentrada a través de los Comités Locales de Atención a la Salud (CLAS). Los CLAS operaban con una organización que incluía a autoridades locales (fundamentalmente de nivel distrital), representantes de organizaciones de base y al Director del Centro de Salud que actuaba como gerente. En tal sentido, los CLAS respondían a criterios de responsabilidad compartida con los actores locales, incluso en el financiamiento de sus servicios a la comunidad (gastos operativos). La idea es convincente y atractiva, pero la experiencia no ha dejado de mostrar dificultades. El sistema se ha visto afectado por problemas derivados de la falta de recursos en comunidades pobres, por la disminución de los aportes del Estado y por fragilidades en sus correspondientes estructuras administrativas. Se presume que detrás de estos sistemas, que en determinado momento se quisieron ampliar al sector educativo, existieron y aún persisten propósitos orientados a la privatización progresiva de ambos servicios públicos o, por lo menos, a trasladar las responsabilidades innatas del gobierno nacional en este sector a los gobiernos locales.

La existencia de diferentes regímenes de atención a la salud preventiva y curativa constituye un grave problema de gerencia y organización.

La existencia de diferentes regímenes de atención a la salud preventiva y curativa constituye un grave problema de gerencia y organización. Fuera de la atención privada existen tres regímenes diferentes que hasta ahora no han podido ser articulados y que reclaman al menos una estrecha coordinación, si es que no una integración: el de los trabajadores asegurados en ESSALUD, el administrado por el Ministerio de Salud que tiene una mayor cobertura y los sistemas manejados por las fuerzas armadas y policiales. La inconsistencia de estos regímenes diversos se aprecia con mayor nitidez en situaciones de emergencia o de desastres naturales e inclusive en campañas de servicio social

Desarticulaciones entre los sectores Salud y Educación, por un lado, y muchos programas de nutrición y de saneamiento básico, por otro, constituyen cargas adicionales. En rigor al menos estos tres sectores deberían integrar una cadena sistémica. Sin embargo, en el 2002 existieron más de 30 programas de atención nutricional entre públicos y privados, que además de competir entre sí, en ocasiones por la misma clientela, han venido generando costos inútiles y desviaciones de los recursos con respecto de la población meta.

Se han realizado varios diagnósticos sobre estos programas<sup>9</sup>. Algunos de ellos muestran importantes desviaciones o filtraciones de la inversión hacia gastos administrativos o negociaciones negativamente deformadoras con respecto a los precios de adquisición de los alimentos. Los Comedores Populares, los Programas del Vaso de Leche, los Programas de Desayunos Escolares y de Complementación Nutricional son algunos de los casos en cuestión. Recientes decisiones para integrar algunos de estos programas y transferirlos a los gobiernos municipales intentan aminorar ese panorama de inconsistencias recurrentes.

Las regulaciones generalmente uniformes para el manejo de varios de los subsistemas de gestión orientados hacia la salud, la educación, la nutrición y el saneamiento básico constituyen otro aspecto problemático. Esta visión uniforme ha mostrado ser ineficiente porque deja de lado la evidente realidad de un país social, económica y culturalmente heterogéneo. En este sentido, los indicadores del número y tipo de personas que acuden a los servicios públi-

cos de salud, por ejemplo, no necesariamente muestran el grado de morbilidad de las comunidades concernidas ni el éxito de la unidad localizada en estas comunidades, especialmente en las áreas rurales-campesinas.

Se ha observado casos en los que la demanda parece estar en descenso. Ello responde a la inseguridad o falta de confianza de los pobladores y a las carencias de personal y de equipos médicos en estas unidades (puestos o centros de salud). En otros casos, ocurre porque se aprecia más —y con razón— la medicina alternativa. Es interesante comentar que en las políticas de salud establecidas en México concurren la medicina tradicional y la medicina moderna. Consecuentemente, estándares bajos de demanda o su caída no suponen necesariamente una mejora de la situación. Pueden ser resultado de un sistema inoperante.

Aspectos semejantes ocurren en el sector educativo, particularmente con el contenido de los currículos, la metodología de la enseñanza-aprendizaje y la baja capacidad de los maestros para adecuarse a los avances sociales y tecnológicos. Los reducidos incentivos a la carrera magisterial son parte sustantiva de este problema. La impresión adversa se agudiza si se compara el número de horas efectivas de clases que se imparten en el Perú, particularmente en las zonas rurales apartadas, con las que se dictan en otros países incluso de la región latinoamericana.

Sin embargo, debe reconocerse que en los dos últimos años el Consejo Nacional de Educación ha explorado nuevas rutas de reforma orientadas a mejorar integralmente el sistema, también con una perspectiva descentralizada. Esta instancia ha tenido, según señalan algunos de sus informes, más de 500 audiencias en diferentes lugares del país con representantes de los sectores involucrados (educadores, organizaciones sindicales, investigadores, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de padres de familia). Lamentablemente, no se ha tomado las decisiones políticas pertinentes para consolidar e implementar una propuesta de consenso. Quizá los frecuentes cambios políticos explican este desfase, pero ellos mismos son el reflejo de la causa mayor: más población que recursos, una mala administración de lo disponible y frecuentes desaciertos en las políticas específicas.

<sup>9</sup> Ver, especialmente, los trabajos del Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico y del Grupo de Apoyo al Desarrollo, GRADE.

## REALIDADES MÚLTIPLES, POLÍTICAS MÚLTIPLES

Invertir en capital humano para estimular la competitividad y hacer de esta tarea la esencia de los desarrollos locales, es una conclusión aparentemente simple pero demasiado compleja al trasladarla al terreno de las formulaciones políticas. En el planteamiento que propone este Informe, la competitividad nacional debe ser formulada a partir del desarrollo de las personas y su instrumento más eficiente es la productividad. Pero, además, es una competitividad con metas expresas de desarrollo local, que viene de las personas consideradas como individuos y se expresa en las poblaciones, entre los seres humanos, desarrollando las capacidades locales, humanas y materiales.

Las posibilidades de este logro se expresan mediante relaciones diferentes en la medida que existen niveles diferentes de productividad en las distintas escalas productivas. No se tiene, sino como explicación general, una competitividad nacional correspondiente a una productividad media.

De tal manera, partiendo de la diversidad productiva, la competitividad no solamente atañe a las empresas líderes de la capital o del sector moderno nacional. Éstas tienen un papel preponderante y de avanzada, pero sus posibilidades mayores se dan en la medida que se generen economías internamente articuladas, que se repotencien en las diversas escalas productivas. Los pueblos del interior, así como las regiones, deben competir y, en sus ámbitos, convertirse en exportadores locales o regionales que vayan generando la masa crítica de una poderosa competitividad del país.

### Lima Metropolitana, la gran capital

La ciudad capital puede ser considerada una víctima más de la centralización, en términos del desarrollo humano. Si bien concentra recursos de capital financiero, producción, infraestructura física y aporte fiscal que superan largamente su participación en la población total, e incluso ingresos familiares medios mayores a los del resto del país, muestra un grave deterioro de la calidad de vida que es grave, y especialmente diferente al de los demás centros poblados.

La condición “centralizadora” de las provincias de Lima y Callao ha conglomerado en

un territorio que es apenas 2,2 milésimos del espacio nacional, un tercio de los habitantes de todo el país. La capital de la República ha tenido un crecimiento de población impresionante, aun si se le compara con cualquier otra época histórica o lugar del mundo. Una persona que haya vivido 65 años en la capital, habrá tenido la oportunidad de conocer en 1940 como una ciudad de relativa importancia, con alrededor de 850 mil habitantes, todavía denominada “ciudad jardín”, con grandes extensiones para cultivos apenas a dos kilómetros de su plaza central, que separaban a sus balnearios del centro urbano, y con un ritmo de vida todavía plácido. Para el 2005, esta ciudad habría alcanzado o tal vez superado los 8 millones de habitantes, y es por tanto 10 veces mayor en población —está entre las 25 ó 30 urbes más pobladas del mundo— con todos sus cerros habitados, dos tercios de pobladores hacinados en sus “conos” y una vida de tráfico y grandes riesgos sociales.

El fracaso del proyecto industrial nacional está en la base de esta situación, como muchos reconocen. La industria no solo dejó de plasmarse, sino que ha retrocedido: la avenida Argentina, la gran vía industrial que unía la zona central del Cercado limeño con el puerto del Callao, ha pasado a ser terreno para la edificación de viviendas. Sin embargo, la inmigración persiste todavía y significa un incremento, solamente por esta causa directa, de alrededor de 150 mil personas anuales, lo que equivaldría a una ciudad completa que se hallara en el puesto 15 de tamaño en el Perú. Por la situación de la gran mayoría de habitantes del interior del país, todavía Lima es un destino deseable.

Las políticas económicas de empleo para Lima son difíciles de imaginar sin el contexto de la crisis estructural de la economía. Como urbe, Lima es la economía de mercado representativa —dos tercios del mercado salarial— con una marcada segmentación y desigualdad. Sin embargo, siendo abrumadoramente mayoritaria, la economía capitalina no es rica, puesto que el país no lo es.

Las soluciones nacionales que más incidirán en el progreso de Lima son aquellas que estimulan la economía de mercado, ampliando las oportunidades salariales y conteniendo el proceso de informalización y empleo precario. Pero esta economía de mercado tendría que cumplir en el caso del Perú, un rol verdaderamente integrador de las economías antes que generar modelos de subordinación a las eco-

**Invertir en capital humano para estimular la competitividad y hacer de esta tarea la esencia de los desarrollos locales, es una conclusión aparentemente simple pero demasiado compleja al trasladarla al terreno de las formulaciones políticas.**

Las soluciones nacionales que más incidirán en el progreso de Lima son aquellas que estimulan la economía de mercado ampliando las oportunidades salariales y conteniendo el proceso de informalización y empleo precario.

nomías externas, lo cual a su vez significa, paradójicamente, requerimientos de intervención, control o regulación adecuados.

Para efectos del consumo —para citar un ejemplo importante y significativo—, el subsidio del campo a la ciudad debe ser resuelto, pues origina el distanciamiento de niveles de vida que estimula la inmigración. El mercado actúa de manera distorsionada a través de oligopolios en los productos principales de origen agrícola y en la comercialización de productos elaborados, generando inequidad al abaratar la producción campesina, pero también al permitir la sustitución de alimentos naturales por productos elaborados e incluso —en los plazos recientes— por productos naturales importados y producidos con tecnologías de punta. La solución más cercana parece entonces ser la protección de las importaciones de alimentos y al subsidio a los productores del campo, inclusive vinculando ambas medidas, a partir del aumento de la recaudación arancelaria que financiaría políticas de elevación de la productividad del campo. Estas medidas —por lo demás, muy semejantes al enorme subsidio agropecuario que se aplica en las economías industriales— serían calificadas de intervencionistas, de actuar en el sentido inverso de la libertad de mercado, la competencia y la productividad que se pretende extender de manera acelerada e indistinta. Desde esta otra perspectiva, el problema se resolvería por un importante flujo de inversiones en el sector agrario del interior del país, el cual no se produce por la inexistencia de políticas en el mercado de tierras y de aguas. Y a su vez, los gobiernos no han aplicado estas medidas “de mercado” por los efectos adversos que tendrían —dada la inequidad en las condiciones de negociación— entre los sectores campesinos pobres. Este esquemático ejemplo grafica la complejidad de estos problemas y las alternativas para solucionarlos.

Lima, es para muchos, la imagen de la competitividad nacional, ya que congrega al centro financiero y comercial. La mayoría de las exportaciones nacionales, alrededor del 80% entre tradicionales y no tradicionales, sin embargo, se originan en las provincias, y la capital es un centro de intermediación comercial y financiero. Lo que Lima absorbe es, más bien, lo que queda del mercado interno cuando se descuenta el consumo importado pues produce para todo el país en la poca industria que resta. Esta relación asimétrica se muestra en la función de competitividad cuando se nota que

hay una disrupción en las ciudades capitales o mayores, que son a su vez la cabecera de lo que se estima como centro de una posible economía regional.

El problema es que Lima debe haber sufrido la mayor parte del empobrecimiento nacional que muestra la estadística salarial y de distribución del ingreso desde mediados de la década de 1970, y que no tiene todavía solución. Es esta pérdida de demanda la que viene actuando en contra de la descentralización. Lima se ha constituido en “enemiga” de la redistribución de recursos, al intentar retenerlos por la vía presupuestal, en el caso del Estado, o de los precios, en el caso del sector privado. Este es solamente un signo de un postulado mayor: las alternativas a la economía limeña que puedan promover su progreso son las mismas que las de la economía nacional, dada precisamente la concentración económica en la capital. Recuperar la industria y el mercado interno, articularse al interior del país, transformar el sistema educativo para adaptarlo a las exigencias productivas, reestablecer las correas de transmisión entre la producción, el empleo y el bienestar, son retos nacionales cuyas manifestaciones y soluciones se dan más intensamente en Lima, en el núcleo de la economía y la sociedad peruanas.

Paralelamente a la solución de los problemas estructurales en la capital, debería resolverse el conjunto de elementos que hacen caótica la situación social de la vida limeña. Para comenzar, la provincia de Lima es un contrasentido de la demarcación política. A pesar de ser la conglomeración poblacional más grande, no es una región formal, puesto que las funciones regionales deben ser ejercidas por el alcalde provincial. El Callao, su continuo urbano, con límites establecidos por pistas, sí tiene su propio gobierno y presupuesto regional y lo mismo sucede con el resto de provincias del departamento de Lima, que constituyen también una región independiente. Sin embargo, el Callao y Lima-provincias sumados no son la quinta parte en población que la provincia de Lima. Además, el Cercado de Lima, con 300 mil habitantes tugurizados, no tiene alcalde distrital; esta función también debe ser cumplida por el alcalde provincial de Lima.

De otra parte, por razones de política menuda, ha tenido mucho tiempo un presupuesto reducido en el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) y, en general, en el conjunto de la inversión pública, que va en sentido contrario a las posibilidades de dotar de



comunicaciones, electricidad y de agua y desagüe a sus extensas zonas marginales. Medidas esenciales para la regulación del tránsito y la reducción o eliminación de la delincuencia, la prostitución y el tráfico de drogas son entorpecidas por conflictos de competencia entre el Gobierno Central y el Poder Judicial, por el mantenimiento de legislaciones incoherentes o por una administración judicial de dudosa condición ética.

La planificación urbana existe. El gobierno local ha hecho esfuerzos por concebir propuestas para la diversidad de requerimientos capitalinos en todos los ámbitos de la política municipal. Por supuesto, estas demandas tienen una importante dosis puramente material para ser resueltas, pero los requerimientos financieros no lo son todo. La integración de políticas, la coordinación de inversiones, la uniformización en la regulación están sometidos a la multiplicidad de puntos de vista de los 49 distritos que integran Lima y Callao, y la asociación para el beneficio público tiene un desarrollo todavía lento. Es de similar importancia para la solución de este árbol de problemas, la confluencia de los poderes del Estado a partir de medidas elementales para la regulación y el ejercicio de funciones. Solamente en el orden administrativo pueden hallarse las primeras medidas para ir devolviendo a Lima la imagen de una ciudad habitable, mientras se produzcan las reformas fundamentales en el orden nacional.

### **Las ciudades capitales y la ciudades mayores de 100 mil habitantes**

Hace tres décadas, cuando el tema migratorio y, en general, la política de población, ocupaban un lugar importante en los debates y propuestas de planificación nacional, se revaloró de manera muy importante el rol de las ciudades intermedias. Se consideraron como parte esencial de la solución a la contradicción limeña, cuyo progreso significaba la elevación de su capacidad de atracción, mientras a la vez ya era evidente el déficit de la calidad de vida derivado de su explosivo crecimiento poblacional. Este crecimiento es, porcentualmente, el más dinámico de los estratos nacionales, pero

debe apreciarse sin olvidar la cantidad absoluta de población a la cual se refiere.

La extensión de la crisis nacional fue desdibujando el papel articulador y organizador de las ciudades intermedias como polos de desarrollo. El crecimiento de su población evolucionó muy por encima de las inversiones públicas y privadas que recibieron, y se ha venido reproduciendo en ellas los rasgos adversos de la situación en la capital. Ahora las principales treinta ciudades del país, sin contar Lima Metropolitana, tienen 6,4 millones de habitantes. Aunque algunas ciudades, como Chachapoyas y Madre de Dios todavía tienen bajo desempleo, la mayor parte de ellas, en la Costa, Sierra y Selva, tienen tasas de desempleo y subempleo que superan inclusive los malos indicadores de Lima. El empleo formal es igualmente reducido y se encuentra defendido relativamente por el peso del empleo público, una especie de activo salarial en las provincias, que sostiene la débil demanda de estos centros poblados<sup>10</sup>.

A pesar de reproducir los males metropolitanos, las ciudades peruanas tienen todavía, en su mayoría, dimensiones que se consideran “humanas” en el sentido que permiten relaciones sociales de mayor integración y confianza, menor tráfico, ambientes más saludables y un entorno rural cercano e interactuante con las personas. Esta es una ventaja importante para la calidad de vida e igualmente para el desarrollo turístico, además de los atractivos históricos y climáticos que poseen en su mayoría.

Esta consideración del turismo es significativa porque indica las ventajas pero también las desventajas de estas ciudades. Su capacidad de desarrollarse a través de una interrelación más amplia y sostenida —en primera instancia— con los habitantes de la capital, estableciendo relaciones interpoblacionales en escalas que propendan al intercambio de recursos y capacidades y activen las economías locales, se ve frustrada por sus propias carencias. Las ciudades más grandes del interior tienen frecuentemente vías de comunicación en mal estado, deficientes servicios públicos y privados, riesgos sociales y necesidad de dosis mayores de iniciativas, creatividad y espíritu empresarial que sus propios líderes, como hemos visto, perciben de manera regular.

**A pesar de reproducir los males metropolitanos, las ciudades peruanas, son todavía, en su mayoría, de dimensiones que se consideran “humanas”, en el sentido de permitir relaciones sociales de mayor integración y confianza, menor tráfico, ambientes más saludables, y presencia de un entorno rural cercano e interactuante con las personas.**

<sup>10</sup> Comparado con Lima, el peso del empleo público es mayor en provincias, pero no puede afirmarse que ello se deba a una excesiva burocratización de las provincias antes que a una limitada cobertura en la capital.

Los pueblos, tienen más marcadas las ventajas respecto de nuestras ciudades capitales, en lo que se refiere a su dotación de una vida “humana”. Humana, en el sentido de su aislamiento de las más adversas características de las urbes, y a la vez, de su proximidad a la naturaleza.

Estas ciudades, de otra parte, son consideradas como el eje de la descentralización, pues se espera que se comporten como pivotes en el reordenamiento de recursos, con saldos positivos en el progreso de los poblados de menor dimensión. Llegar a esta circunstancia es todavía una meta por alcanzar. Las regiones están todavía por articularse entre sí o con sus entornos más cercanos, no han generado todavía economías regionales suficientemente grandes y productivas para poder competir con la economía central o convertirse en centros con capacidad de exportación<sup>11</sup>.

¿De qué capacidad de articulación económica puede hablarse en tales circunstancias? De muy poca, pero igualmente necesaria e inclusive urgente. La generación de cadenas productivas es más exigente que la simple infraestructura, pero no se puede prescindir de ésta. Se requiere de capacidades humanas que impulsen la renovación tecnológica, promuevan la captación de capitales y, en general, modernicen las estructuras productivas locales. Aun así, tendrían que enfrentar el poderío económico limeño todavía con capacidad suficiente para dominar las regiones. Aunque no se cuenta actualmente con estadísticas regionales y por lo tanto no se ha hecho una estimación de la balanza comercial o de capitales de Lima con los departamentos y menos de ellos entre sí, resulta evidente que el proyecto descentralista tiene en lo económico un camino importante que recorrer.

Así, dado que las opciones productivas mayores de las ciudades tienen incidencia notable del sector extractivo, su capacidad de ampliar sus efectos locales —en el caso de la minería e hidrocarburos, principalmente por vías fiscales, y en el de la agricultura y ganadería por la generación de valor agregado y economías de escala exportadora— se desempeña en un escenario dificultoso, de lento progreso y modernización. Despliegue de potencialidades y descentralización económica andan paralelos

en el futuro más próximo, tanto en requerimientos como en posibilidades. Y para efectos de la concepción del desarrollo humano, giran alrededor de la posibilidad de desplegar al máximo las capacidades de las personas a través de políticas en todos los ámbitos.

## Los pueblos grandes y pequeños

Los pueblos del Perú corresponden en este Informe a la escala intermedia entre los distritos de menor tamaño (5 mil habitantes, algo más de mil viviendas) y las ciudades con más de 100 mil habitantes o capitales departamentales. Es decir, son distritos que tienen entre 5 mil y 100 mil pobladores. Aunque no suelen estar presentes en la formulación o aplicación de políticas, albergan 10,4 millones de habitantes en 735 distritos, un contingente decisivo desde todo punto de vista, pero especialmente del empleo y la productividad<sup>12</sup>.

Se trata de distritos de variada fecha de aparición y grado de desarrollo, que conforman en muchos sentidos una diversidad, como se ha constatado a lo largo de este capítulo. Pueden tener, es lo predominante, una estructura tradicional agraria, pero ser también centros mineros, puertos, cooperativas agroindustriales, en lo que puede considerarse su minoritario y variado sector moderno. En lo esencial, es más marcada la predominancia del sector extractivo, pero es poco lo que podría generalizarse respecto a sus políticas de desarrollo pues su rol es muy diferenciado y dichas políticas, en lo económico, dependen esencialmente de los sectores que dominen su estructura productiva.

Los pueblos tienen más marcadas ventajas respecto de las ciudades capitales en lo que se refiere a su dotación de una vida “humana” que no tiene las más adversas características de las urbes y es más cercana a la naturaleza.

Esta “tradicionalidad” mayoritaria es también una ventaja o al menos una posibilidad.

<sup>11</sup> Ica, por ejemplo, está “lejana” a Lima, a pesar de pertenecer a un departamento limítrofe, debido a que no posee un aeropuerto lo cual obliga a un desplazamiento terrestre de aproximadamente cuatro horas. Pero es más intensa la desconexión interior, pues solo la costa está enlazada mediante carreteras de asfalto y tiene acceso directo a las capitales de sierra, con excepción de Huancavelica. En el eje longitudinal interandino, en cambio, no es posible un recorrido continuo por carretera asfaltada debido a la desconexión de Apurímac con Ayacucho y de esta ciudad con Huancavelica. Las capitales de la selva, por su parte, están completamente desconectadas entre sí por vía asfaltada, y solamente Pucallpa tiene acceso terrestre hacia la costa. En los departamentos, ninguno tiene interconectadas sus provincias por carreteras asfaltadas, con la excepción de Tumbes, cuyas capitales provinciales se conectan por la carretera Panamericana. Más aún, salvo dos o tres departamentos, lo propio puede decirse de la posibilidad de conexión mediante carreteras afirmadas.

<sup>12</sup> Se ha unido en un solo comentario las alusiones a las escalas 3 y 4. La razón es que resulta muy difícil establecer conclusiones diferentes para ambas escalas pues los distritos que las conforman tienen características heterogéneas: algunos cuentan con un enclave que eleva sus niveles de vida, otros contienen puertos o pueblos que son nudos comerciales; la mayoría tiene alto predominio agropecuario.

Los pueblos pueden definir una estrategia de integración y desarrollo que aproveche la experiencia de los procesos de urbanización y, por lo tanto, evitar buena parte de los riesgos de una modernización productiva que se intercamia por un deterioro de la calidad de la vida. Inclusive, en términos estrictamente económicos, estos pueblos podrían desarrollar políticas locales orientadas a ampliar las ventajas de la intensificación del uso de recursos de su entorno, la elaboración de cadenas productivas y la adaptación de su sistema educativo a sus necesidades de producción y mejora de la productividad.

Estas posibilidades se hallan todavía, en la mayoría de casos, circunscritas a la generación de mercados y a la integración regional. Como eslabones intermedios de las cadenas y corredores económicos, dependen de la posibilidad de articulación de las ciudades capitales entre sí y con Lima y de la generación de economías regionales, ya que es poco probable, que puedan optimizarse sus posibilidades de progreso sin la generación de una masa crítica de comercio y producción.

En otros términos, es improbable que, por ejemplo, un impulso tecnológico pueda generar en un pueblo dinámicas de producción que sobrepasen a las ciudades capitales sin la intermediación de éstas, salvo la presencia de externalidades no descubiertas o potencialidades muy insuficientemente explotadas, con demandas amplias y poco conocidas todavía. El actual entorno de los pueblos, en términos de sus dimensiones y relaciones, es por ahora el mayor limitante a la posibilidad de políticas de dimensiones meso económicas que aprovechen al máximo las oportunidades locales. Pero en cada caso particular se debería evaluar este balance y actuar en ambos sentidos, exógena y endógenamente, partiendo sobre todo desde las posibilidades locales hacia el crecimiento con equidad. No es muy aventurado, en estos casos, suponer que contienen potencialidades que impulsaron su conocimiento inicial —recordemos que se trata de 10 millones de habitantes— y son el espacio más adecuado para el ejercicio de la iniciativa local.

### Los caseríos y anexos pequeños y alejados

El tema de los distritos pequeños —de menos de 5 mil habitantes y con muchos anexos, caseríos y viviendas dispersas— suele ser, con bas-

tante razón, asociado a la pobreza y a la pobreza extrema. Se trata de 2 millones de peruanos atrasados históricamente, en el sentido más lato del término. No hay, o en todo caso es excepcional, un poblado mediano o grande nuevo que no esté asociado a procesos económicos importantes, integrados al proceso de expansión urbanizadora. Los pequeños poblados, en cambio, mayormente han quedado aislados, fuera de los circuitos de la producción y el comercio, aferrados a la agricultura y ganadería no tecnificada y a la recolección, y han sido más bien centrifugados de los procesos de integración local. Generalmente su origen se remonta a las épocas cercanas a la irrupción de la conquista e incluso antes, a la economía agraria precolombina.

En general, la mayor parte de indicadores económicos y sociales resultan más desfavorables para este estrato poblacional: tienen mayor mortalidad, morbilidad, analfabetismo, precariedad de la vivienda, menos servicios públicos. Sin embargo, en opinión de sus líderes, la vida es allí más deseable que en las grandes urbes. La ausencia de servicios básicos ha sido contrarrestada de manera bastante focalizada en estos centros poblados por los programas de lucha contra la pobreza públicos y privados, y aunque lenta, su vinculación progresa como efecto secundario de la integración entre los poblados de mayor jerarquía.

La mayor debilidad de estos poblados, que los hace “expulsores” de sus habitantes, no es posiblemente la precariedad de la atención social sino la ausencia de expectativas futuras. Desde los tempranos años de la educación, esta población reconoce que los servicios sociales básicos están fuera de su contexto y que salir es una necesidad. También para la atención de la salud, para obtener productos manufacturados o para asomarse al mundo del progreso, lejano no solamente en distancias, sino también en oportunidades.

Desde luego, esta ausencia de expectativas tiene una base material. No existen mayores opciones productivas que no sean las atadas a la tierra en un escenario en el que la potenciación tecnológica tiene márgenes limitados por el nivel de instrucción de los recursos humanos y su casi nula capacidad económica en términos monetarios. El Estado se ve frente a una conocida contradicción de costos y eficiencia: atender a los pobres de los pobres, es decir de proveerlos de ayuda para la mejora de su actividad productiva y la recepción de la propia beneficencia, cuesta más y es más difícil que

**El tema de los distritos pequeños —de menos de 5 mil habitantes y con muchos anexos, caseríos y viviendas dispersas— suele ser, con bastante razón, asociado a la pobreza y a la pobreza extrema.**

### ¿Es éste, nuestro camino al desarrollo?

“Este es el punto en cuestión. No es Occidente la historia avanzada de nuestra historia. Por ello, cuando fuimos sometidos a la condición colonial, no estábamos en alguna de las etapas de su prehistoria, y por tanto, no teníamos que hacer su mismo recorrido para llegar a ser algún día como ellos. Nuestra historia se sustentaba sobre bases materiales diferentes y nuestras tareas tenían que resolver otros problemas. Por eso nuestro paleolítico no fue igual al de ellos, menos aún nuestro neolítico, que al igual que el de ellos y otros pueblos del mundo debió cumplir la tarea histórica de someter el medio a las necesidades humanas. Nuestro neolítico nos condujo a manejar con eficiencia los bosques húmedos siempre verdes, logrando un equilibrio estable entre el hombre y el medio en condiciones tan complejas como las de los pueblos mayas y las variadas estrategias de la Amazonía y el Caribe; nos permitió dominar los rigores de las altas montañas, donde pudimos habitar con riqueza por encima de las heladas altiplanicies de más de 4 000 metros de altitud; nos permitió convertir desiertos en campos de cultivo y señorear en los más inhóspitos paisajes...

Han transcurrido quinientos años desde que la razón occidental se proclamó universal con fragua colonial. Desde entonces su propuesta se ha hecho más radical: la revolución industrial la consolidó ecuménica y desde entonces no ha abandonado su presunto sino universal, del que todos somos fervorosos creyentes y militantes...

De esta manera Occidente se convirtió en el paradigma de nuestros actos y decidimos no invertir tiempo ni recursos para desarrollar o reproducir las opciones de vida que tenía el mundo indígena, convertido progresiva y contundentemente en la antípoda del desarrollo y la modernización...

Solo se acude a los bosques para expropiar los recursos, provocando con frecuencia su depredación irreversible. Y es que Occidente no tuvo que resolver el problema de los bosques húmedos siempre verdes distintos de los bosques fríos caducifolios de Europa. No tuvieron los procedimientos incorporados a su cultura, y al aplicar los suyos, depredaron. Al congelar el mundo indígena por ‘atrasado y primitivo’ se congeló también la experiencia que aquí se había acumulado...

El patrimonio es lo que cada cual tiene como suyo, heredado de sus padres y enriquecido con su esfuerzo; la soberanía es la capacidad de disponer de él. Perdimos soberanía pero el patrimonio está todavía allí: si bien congelado o sumergido en múltiples formas de clandestinos sincretismos, todavía es recuperable. La soberanía es prisionera de nuestra conciencia y de quienes asumen la conducción de nuestros proyectos. Nosotros no hemos fracasado: somos el producto de un histórico fracaso de Occidente, cuyo patrimonio le impidió distinguir los límites de su soberanía.

En los albores del tercer milenio, con la energía atómica en proceso de dominio, con la progresiva domesticación de la energía solar, la enorme riqueza potencial de nuestro patrimonio y el descongelamiento de los procesos de dominio de nuestras circunstancias son las únicas ventanas abiertas al futuro. Nuestro pasado nos habla de un mundo andino constantemente articulado, diverso, con redes de intercambio de todos los tipos, en condiciones en las que la energía controlada era casi exclusivamente humana y apenas la animal. Hoy tenemos la alternativa de retomar los proyectos del futuro que por causas coloniales hemos petrificado”.

Lumbreras (1992)

¿Es posible integrar a los pobres dispersos y alejados? La respuesta *debe ser sí*, en la medida en que se mantengan los principios del desarrollo humano. Para que se haga realidad deberían ejercerse políticas de reconocimiento e integración cultural, sin las cuales la posibilidad de inclusión no existe.

atender a los menos pobres. Y sin mercado ni Estado, el empobrecimiento y la expulsión de habitantes se establecen y perduran.

Sin embargo, es discutible que para periodos próximos sea conveniente el retiro de la ayuda o de la beneficencia más inmediata en alimentación, salud, educación e infraestructura elemental para estos sectores, en la medida que no es posible que los propios pobladores puedan financiarla, y ni siquiera conocerla por sus propios medios, con tan escasa disponibilidad de recursos. Una base mínima material

de recursos para el desarrollo humano, un “capital humano básico”, que garantice niveles mínimos de productividad debe ser provista por el Estado a través de los gobiernos regionales y locales para incorporar a estos 2 millones de pobladores a la vida política y productiva, haciéndolos parte de la nación.

La deuda del Estado con los más pobres es resultado de la exclusión y de la segregación de los indígenas, que se remonta cuando menos al proceso de colonización. Los pobladores de las alturas y de los márgenes de los ríos

## Recuadro 5.4

## En la búsqueda del desarrollo humano

- Apoyar lo que se tiene desde siempre. Parte de las potencialidades son los recursos mal aprovechados o insuficientemente aprovechados. La ganadería de vacunos, caprinos, ovinos y porcinos (sobre todo de vacunos) está en un nivel inferior a sus máximos históricos por las difíciles condiciones de operación que la población tuvo que superar durante el periodo del terror. Lo propio puede decirse de la agricultura tradicional del maíz, los cereales, la papa. Pero es lo que mejor saben hacer los pobladores, y es lo que tienen disponible. Hay actualmente un amplio margen de progreso por recuperar y desarrollar con las técnicas y organizaciones nuevas, y debe persistirse.
- Se debe también impulsar lo novedoso, en lo que se está todavía dando primeros pasos, pero tiene horizontes, a juzgar por las experiencias en lugares similares. Aquí se puede nombrar la crianza de cuyes, la piscicultura, la apicultura, el cultivo de frutales, condimentos y plantas medicinales y aromáticas. Hay una numerosa cantidad de productos andinos que han venido haciéndose espacio en el mercado mundial, y que a través de una buena organización de productores, puede producirse a niveles que respondan las solicitudes comerciales internacionales.
- Hacia la transformación productiva y la incorporación de valor agregado. En este punto se encuentra el país en lo que atañe a la transformación en el sector agroindustrial y a la artesanía. Ya es un lugar común la necesidad de transformar los productos agrícolas y pecuarios en hilados, vestidos, artículos de cuero, alimentos elaborados, tinturas, medicinas. Es un camino largo y complejo, pero también el único para ingresar a competir e ir captando mercados. El mundo de la producción artesanal es un ejercicio para la mediana y gran industria, para el descubrimiento de las posibilidades competitivas y para el desarrollo de recursos humanos y capital social.
- Buscar en lo que no se produce pero se debería producir. No todos estos productos serán siempre rentables, pero es necesario explorarlos y fomentar estudios que esclarezcan sus posibilidades. Están en este campo la revisión de los denuncios mineros metálicos, las mejores opciones en minería no metálica, la promoción del turismo, la ganadería de llamas y alpacas. Si no se establecer la búsqueda como una tarea permanente, las potencialidades no se descubren y por tanto no se desarrollan.
- La captura de recursos financieros. Las necesidades de financiamiento son evidentes y los capitales escasos. Es posible que se necesite asesoramiento y asociaciones con entidades de gestión, tanto desde los gobiernos locales como directamente desde el sector privado, de manera que se puedan captar recursos. Al otro lado del problema, existen recursos mal invertidos, capitales para el desarrollo que no tienen conocimiento de problemas reales y significativos, como tampoco, lo que es más importante, de posibilidades rentables de producción que pueden generar ganancias. Debe fomentarse este encuentro buscando los agentes adecuados.
- Recursos humanos. El tema del capital humano es demasiado amplio, pero puede señalarse algunos campos de acción inmediata. Un primer punto es la labor constante y exigente de generar una base sólida en la educación y la salud, la alimentación básica y la salubridad, que en parte es función del Estado, pero también una responsabilidad de toda la sociedad. El segundo punto, en el otro extremo, es el empleo de recursos técnicos de origen estatal, social o empresarial que puedan dar rendimientos óptimos en poco tiempo y a bajos costos, mediante la asesoría y capacitación en la producción. Para estas tareas se debe tener un plan y una estrategia acordada por todos. En lo intermedio, está la tarea de potenciar los recursos educativos actuales —en especial los institutos tecnológicos— de tal manera que sean cada vez más funcionales a las necesidades de la localidad.
- Muy cercano al punto anterior está el de la modernización técnica. En la actualidad, las potencialidades de un buen sistema de comunicaciones a través de los teléfonos y sobre todo del correo electrónico y las redes de internet son demasiado grandes como para no apreciarlas y aprovecharlas. El objetivo de instalar estos servicios para uso comunal en cada distrito debe ser prioritario y cercano, concebido como un punto de partida para acercar lo moderno a lo tradicional como complementos creadores de progreso.
- Tal vez el punto fundamental sea reconocer que la discusión de estos puntos no es un ejercicio intelectual pasajero, sino una acción social permanente. Como tal, no solamente depende de las iniciativas del gobierno local, del Estado o de las instituciones de cooperación. El animador esencial de estas tareas debe ser la gestión privada con la complementación de las autoridades políticas, pero no respondiendo o dependiendo de las promesas o iniciativas del orden “político”.

Toda la población debería tomar conciencia y ejercitarse en la tarea del desarrollo como un deber fundamental, como una necesidad propia. Divulgar el conocimiento que se va adquiriendo sobre los retos productivos locales, las deficiencias a superar, los recursos disponibles, las posibilidades de cooperación, es el inicio. Siguen la asociación y la institucionalización de este diálogo, integrándolo a la planificación local.

Fuente: PNUD. Autoridades municipales de la Provincia de Víctor Fajardo, Conclusiones en el Taller de Potencialidades, Huamanga, septiembre 2004.  
Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

Estos objetivos fundamentales —exportaciones crecientes y recuperación del mercado interno— requieren de la integración regional y nacional, y de la generación de competitividad al interior del país. Y esta competitividad parte del desarrollo humano en términos que van más allá del impulso del capital humano y social, pues deben comprometer a la propia dinámica económica, dar equidad, participación y sostenibilidad ambiental a nuestro futuro.

alejados quedaron fuera del proceso colonizador, que violentaba y se diferenciaba de los patrones de producción y organización social que siempre habían tenido. Los millones de compatriotas supervivientes en el fondo de la escala poblacional han mantenido por siglos sus propios espacios culturales y se han aislado de un proceso de modernización que no les pertenece, como con agudeza señala Luis Guillermo Lumbreras. A sus ojos, una cultura extraña les rodea, mientras ellos mantienen el modo de vida y la imagen del mundo que les transmitieron sus antepasados y que se sienten obligados a conservar.

¿Es posible integrar a los pobres dispersos y alejados? La respuesta *debe* ser sí, en la medida en que se mantengan los principios del desarrollo humano. Para que esto se haga realidad debería diseñarse políticas de reconocimiento e integración cultural, sin las cuales la posibilidad de inclusión no existe<sup>13</sup>. El punto de partida es en este caso el reconocimiento de las culturas y su conjugación con la integración nacional a través de mecanismos democráticos aplicables a la educación, la salud, la sanidad, es decir, yendo hacia ellos, no esperar a que los resultados de la ampliación del mercado los “absorba”. Los mercados “absorben” en términos de la rentabilidad y de la eficiencia, y los pobres y alejados tardan en ser rentables en la medida que se desarrollan suficientemente su productividad. A los pobres, el abandono social y su propia segregación no les han permitido ofrecer condiciones mínimas de competencia, en los términos de los mercados occidentales modernos, pues no los conocen.

¿Podrían estos sectores ser competitivos, incorporarse al mercado en condiciones que faciliten su progreso? Es lo que se espera, su-

peradas las condiciones de una dotación básica de inversión en desarrollo humano, integración democrática, infraestructura elemental. Estos sectores han demostrado a lo largo de la historia poder sobrellevar condiciones sumamente adversas de todo tipo, desarrollando su propio saber, muchas veces ejemplar.

Las posibilidades de competir e integrarse de estos poblados dependen de sus recursos naturales más inmediatos y de la tecnificación de lo que siempre han hecho. La ganadería de alpaca, el cultivo de granos, tubérculos de altura y plantas medicinales, la pesca, la apicultura, la acuicultura, la textilería y la artesanía son actividades ancestrales que pueden incorporarse a la producción organizada. Los pobres son competitivos en lo que les es más inmediato, en su entorno y en sus actividades tradicionales, mientras no desarrollen las habilidades y capacidades que les permitan interrelacionarse con otras formas productivas, con el comercio y el mercadeo.

En suma, lo que se propone son políticas diferenciadas y complementarias con el propósito de desarrollar economías regionales competitivas. Por el momento, se está exportando, principalmente a través de Lima, que actúa como centro financiero y comercializador, metales, petróleo crudo, harina de pescado y materias primas, que conforman las dos terceras partes de nuestras exportaciones. Solamente la tercera parte de nuestras exportaciones tiene valor agregado. La generación de una nueva economía depende mucho de mantener un crecimiento de las exportaciones aun mayor al actual, que viene siendo alto por hallarse en un piso bajo y por circunstancias excepcionales de precios favorables que no se aprovecha suficientemente para la tarea de apuntalar el desarrollo.

<sup>13</sup> Precisamente, el último Informe sobre Desarrollo Humano 2004, del PNUD. “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”, desarrolla con profundidad el tema de la integración cultural y productiva en el mundo globalizado.

Cada vez será más difícil exportar con valor agregado por el aumento de la competencia, la tecnificación y la saturación de mercados. En el Perú, existe el reto de incorporar a la población —en casi tres cuartas partes dedicada a tareas de baja productividad— a tareas provisoras de bienes, recuperando el proyecto industrial y el debilitado y todavía insuficiente mercado interno. Estos objetivos fundamentales —exportacio-

nes crecientes y recuperación del mercado interno— requieren de la integración regional y nacional, y de la generación de competitividad al interior del país. Y esta competitividad parte del desarrollo humano en términos que van más allá del impulso del capital humano y social, pues deben comprometer a la propia dinámica económica, dar equidad, participación y sostenibilidad ambiental a nuestro futuro.



REFLEXIONES FINALES  
**Los cimientos del cambio**

*No se hable, pues, de crear el alma nacional,  
porque esa alma existe, aunque aletargada  
y adormecida; y si no existiera carecería  
nuestra Patria de razón de ser.*

De la Riva-Agüero, José (1960) *Afirmación del Perú*.  
Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.





## REFLEXIONES FINALES

### Los cimientos del cambio

Para incrementar la competitividad hay que partir de la generación de una base mínima de bienestar, propone este Informe. Insiste también en que esta tarea debe acompañarse de un mayor énfasis en políticas de alcance local y sectoriales que se diferencien y complementen. Por esta vía, las fuerzas económicas nacionales, en su conjunto, deberían ser partícipes, tanto de la competencia como del progreso.

Aparentemente simples, estas formulaciones no han sido parte de la política ni de la historia de la nación. El Perú sigue siendo un país fragmentado y escindido, y las frases y reconvenciones de los pensadores de inicios del siglo pasado continúan teniendo vigencia, como si el tiempo hubiera transcurrido sin que se imponga el sentido común. La integración del país debe ser argumentada y comprobada: hay que volver a mostrar esta flagrante desarticulación para repetir propuestas aparentemente irrefutables, como la necesidad de descentralizar, de evitar conflictos entre empleo y productividad, de terminar con la exclusión y la pobreza o de plantear el desarrollo a partir de las circunstancias concretas.

La pregunta mayor es, entonces, cómo explicarse la persistente distancia entre lo que es y lo que todos aceptan que debe ser. ¿Por qué mecanismos se ha perpetuado la desigualdad, el hambre, la pobreza, la ignorancia y la irresponsabilidad social? La respuesta es más o menos inmediata: a través del sistema político que no ha logrado instaurar en el Perú la democracia en términos reales, es decir, la democracia ejercida por ciudadanos plenos.

Ya es un lugar común decir que la democracia va mucho más allá del ejercicio electoral periódico, si bien éste es uno de sus principales requisitos. Más aún —como bien señala el trascendente Informe sobre la Democracia en América Latina (PNUD, 2004)—en los países de esta región, en su mayoría emergentes de dictaduras militares o cívico-militares, allí, el costo de

restituir la democracia, aún imperfecta o parcial, ha sido enorme, sobre todo por la pérdida de personas dignamente comprometidas con los valores humanos trascendentales.

#### LAS EXIGENCIAS DE LA DEMOCRACIA

El Perú está en proceso de consolidación de la democracia, incluso en lo que concierne a su dimensión electoral. El sufragio universal, entendido como el derecho que tienen todos los ciudadanos a elegir sus representantes en todos los ámbitos gubernamentales —nacional, regional, local—, ha transitado un accidentado camino, desde las representaciones delegadas hacia las limitaciones de ciudadanía a quienes no tributaban, a los analfabetos, a las mujeres, a los militares, o la posibilidad de votaciones locales y regionales, o la discusión del propio derecho a votar o no votar. Pero la institución del sufragio universal debiera llevar consigo la intermediación de la condición ciudadana. En su mejor expresión, un ciudadano es un hombre libre, en el sentido de Amartya Sen, cuando está en pleno dominio de su voluntad para elegir porque ha desarrollado todas sus capacidades, sus habilidades y su autonomía para ejercer sus derechos. Entretanto, la ciudadanía es solamente un atributo formal, sin significado práctico para el progreso social.

Volviendo al Informe de PNUD sobre la democracia, la ciudadanía tiene al menos cuatro dimensiones: igualdad legal y protección contra la discriminación; derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad; administración de justicia; y libertad de prensa y acceso a la información. En cada una de estas dimensiones ha habido avances pero también deudas pendientes de mucha significación.

¿Son todos los peruanos iguales ante la ley?  
¿Se ha erradicado toda forma de discrimina-

ción en el Perú? ¿Está garantizado el derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad?

Aunque se ha avanzado en los últimos cincuenta años con el reconocimiento de los derechos fundamentales en los tratados internacionales, textos constitucionales y leyes, todavía persisten prácticas discriminatorias raciales, de género, en la vida laboral y en el trabajo infantil. Otras formas de abuso, como la delincuen-

cia, la tortura y la violencia contra las mujeres y los niños, ponen en evidencia la inseguridad, desprotección y desigualdad entre los habitantes del Perú.

Las leyes existen, pero su aplicación depende del poder. No se trata solamente de casos individuales, exacerbados por los medios de comunicación. Masas inmensas de supuestos ciudadanos son menospreciadas sistemática-

Aunque se ha avanzado en los últimos cincuenta años con el reconocimiento de los derechos fundamentales en los tratados internacionales, textos constitucionales y leyes, todavía persisten prácticas discriminatorias raciales, de género, en la vida laboral y en el trabajo infantil.

## CONTRIBUCIÓN ESPECIAL

### Reconciliación, reparación y democracia

Es muy posible que la mayor parte de lectores de este Informe sepan que el Perú tuvo una Comisión de la Verdad y de la Reconciliación (CVR), creada para esclarecer los sucesos de casi dos décadas de conflicto armado en el país, indicando a partir del testimonio de los afectados, las responsabilidades y las deudas sociales que el país deberá reparar. No es todo reparable, para los familiares de decenas de miles de víctimas de esta violencia irracional, para los torturados y secuestrados, para las mujeres violadas, para los miles de niños traumatizados. Ello sin contar los daños materiales, que cuando se evaluaron por una Comisión del Senado, en 1988, equivalían a dos tercios de la deuda exterior peruana.

Pero hay algunas cifras más lacerantes todavía. La CVR recuerda que si la tasa de víctimas reportadas en Ayacucho, fuera similar en todo el país, la cantidad de muertos y desaparecidos hubiera sido de un millón doscientos mil personas, de las cuales 320 mil muertes y desapariciones hubieran correspondido a Lima. Nos es difícil imaginar estas cifras en la capital. Las casi 20 mil muertes efectivamente registradas —la cifra global estimada es cercana a los 70 mil muertos y supera largamente las muertes de la guerra con Chile— fueron muy parcialmente conocidas y divulgadas en su momento, y las dimensiones del conflicto no se apreciaron ni lejanamente por el conjunto de la tolerante sociedad peruana, especialmente de su segmento urbano y capitalino.

La CVR ha registrado 4644 Sitios de Entierro —un eufemismo para las tumbas clandestinas— en los dieciocho meses de su múltiple actividad, habiendo efectuado constataciones en más de 2000 de ellos. Si se distribuyeran uniformemente entre los distritos del país, cada distrito tendría al menos dos Sitios de Entierro. Y podrían ser más, si se siguiera investigando con prolijidad. Lo tristemente cierto, es que estos sitios están concentrados en la sierra sur y en la selva, donde las áreas rurales tienen bajo tierra y en los ríos, miles de muertos, en la mayor parte de casos, víctimas de asesinatos impunes, además de miles de mujeres que sufrieron violación sexual y su sufrimiento permanece oculto.

La CVR, además de esclarecer para el país la magnitud de esta dolorosa parte de nuestra historia contemporánea y los grados de responsabilidad de cada actor, ha propuesto un Plan Integral de Reparaciones, que señala con mucha precisión los mecanismos que deberían llevar a compensar siquiera parcialmente a las víctimas identificadas, al margen de las sanciones a los responsables. Hasta el momento, pasado más de un año de la presentación del Informe, no se ha avanzado, desde ningún frente, en la implementación del Plan Integral de Reparaciones. Más aún, existen voces no solamente en contra del Informe, sino también en contra del resarcimiento, reclamando un olvido incomprensible para cualquier afectado directo.

A nadie escapa la razón de esta lenidad y abandono. Las víctimas son marcadamente del segmento más pobre, indígena, serrano y rural de nuestro país. La CVR ha sido muy clara en señalar este rasgo, que se convierte en sí sólo en una acusación de la forma en que se procesan los conflictos, inclusive externos: con una alta carga desfavorable a este sector. Pero la ausencia de iniciativas para reparar los daños, el aparente desprecio por este tema, es una vergüenza de la que las futuras generaciones acusarán a las presentes sin que éstas tengan la menor posibilidad de defensa, si no se cambia pronto la actual situación.

**Sofía Macher**

Ex comisionada de la Comisión de la Verdad y Reconciliación - Perú

mente por la propia cultura social, además de los casos flagrantes de violencia, exclusión e irrespeto. El incumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, a pesar de la dimensión de sus denuncias es, seguramente, el caso más patético de incongruencia entre la formalidad y la práctica, entre las leyes y su cumplimiento, en el plano más alto de las instituciones y con una muy débil conmoción de lo que suponemos la ciudadanía nacional.

## EL ESTADO AUSENTE

¿Y cuánto Estado se tiene en el país? Contrariamente a lo que se suele presumir, ni es un ogro ni es filantrópico. Si se mira el pasado reciente se comprueba que el Estado es débil y malformado. No ha logrado constituirse en un instrumento de ordenación y vigilancia del contrato social, capaz de distribuir con justicia y eficiencia, y de cumplir con sus funciones elementales en materia de salud, educación, justicia, seguridad y promoción del empleo. En este sentido, no ha llegado a superar condiciones mínimas y sus omisiones son notables.

Pero tal vez lo más grave sea la manera en que los sucesivos gobiernos han conducido los asuntos de Estado, como la administración de los recursos nacionales, la definición de políticas de justicia distributiva, el manejo responsable de las finanzas públicas, la soberanía en sus decisiones estratégicas para el desarrollo, la organicidad de su estructura y la forma de reclutar y pagar a su personal. En la vorágine de los problemas del crecimiento de la población y la escasez de capitales, el Estado peruano ha sido víctima mayor de la incompetencia y, por supuesto, de la falta de recursos. Su proceso formativo ha sido frustrado al haberse convertido en objeto de intereses particulares y agente del abandono de las responsabilidades fundamentales del buen gobierno.

En las últimas décadas, además, ha tratado de contrarrestar los efectos negativos de la crisis económica con políticas asistenciales que en el largo plazo más bien complican la salida del círculo vicioso de la pobreza. Así, para una minoría, el Estado es una fuente esencial de recursos, por procedimientos rentistas cada vez más visibles y censurables. Pero para la mayoría de la población es un sistema de asistencia —principalmente alimentaria— así como una fuente de insatisfacciones y un destinatario de variados reclamos.

Como la sociedad, el Estado es bifronte. Hay un Estado para las decisiones fundamentales relativas a la gran propiedad, la inversión pública, la determinación de políticas económicas. Y hay otro Estado, “el social”, para “atender a la población”, encargado de mantener a raya el descontento social mediante la politización de las necesidades, la manipulación y la propaganda. No ha podido, en cambio, cumplir con sus deberes elementales para con la democracia: hacer crecer y distribuir, hacer respetar al Perú como nación, cumplir con dar igualdad ante la ley y calidad de ciudadanos a las crecientes cantidades de peruanos.

Este tipo de Estado no puede convivir con la posibilidad de establecer la igualdad ante la ley, el acceso de los ciudadanos a todo tipo de información y la plena libertad de expresión. Un sistema de justicia imparcial, ágil, transparente, abierto, no parece compatible con la actual situación. La fiel aplicación de las leyes existentes y la modificación de la normatividad que favorece los tratos preferenciales y la exclusión económica y social, podría remecer los cimientos mismos del Estado.

La apertura y divulgación general de la información referente a las contrataciones, el establecimiento de precios, las concesiones, las exoneraciones fiscales, es un tema en el que se han producido avances, todavía insuficientes. No solamente se trata de disponibilidad de información, sino también de expresa divulgación de la manera en las que se negocia los intereses nacionales, y en esto último la labor es todavía de poca trascendencia. La posibilidad de que los ciudadanos puedan enterarse es un importante paso inicial, pero la meta es la existencia de expresa divulgación y convocatoria cuando se trata del interés nacional.

De otra parte, la libertad de expresión se ha venido tergiversando hasta entenderse como libertad de los medios informativos. Éstos han cumplido un importante papel de vigilancia de los intereses nacionales y denuncia de actos de corrupción, convirtiéndose en frecuentes ocasiones en bastiones de la defensa de los derechos civiles y de la moralidad pública. Pero también han venido siendo de manera creciente instrumentos de poder con gran autonomía, asociados a intereses adversos a la colectividad o de franca corrupción. La profusión de la prensa amarilla, la devaluación de la calidad educativa en los mensajes de buena parte de la televisión de señal abierta, son ejemplos de lo que no debería ser

Como la sociedad, el Estado es bifronte. Hay un Estado para las decisiones fundamentales relativas a la gran propiedad, la inversión pública, la determinación de políticas económicas. Y hay otro Estado, “el social”, para “atender a la población”, encargado de mantener a raya el descontento social mediante la politización de las necesidades, la manipulación y la propaganda.

la comunicación de masas. La prensa, en el balance, ha dejado de ser un elemento de referencia para la formación de las personas, que debiera apuntar a una sociedad mejor.

## DEMANDAR DEMOCRACIA

No se tiene aún ciudadanía plena ni universal, ni estructuras políticas favorables a ella, y es por eso que no siempre se percibe la existencia y utilidad de la democracia. Pero es igualmente cierto e importante que esta democracia ciudadana no solamente es una oferta que resulta de la evolución natural de las sociedades. Requiere igualmente de una demanda social, de que se la perciba como un elemento tan importante para la construcción del desarrollo social y político como la disponibilidad de capitales para el desarrollo económico. Debe ejercerse en las células de la sociedad —las familias— y en las de la economía —las empresas, las asociaciones de productores, los colectivos de trabajadores independientes—, sosteniendo en las conductas prácticas lo que se espera del desempeño de la política. La igualdad de trato, la convivencia solidaria, la ética, la transparencia deberían estar incorporadas en la cotidianidad. Sin avances en estos elementos constitutivos, es difícil que se logre establecer una democracia que sea visible en la vida política nacional. Esta presencia de los valores democráticos en las unidades familiares y productivas es, además, una práctica al alcance de todos, de la que nadie debería excluirse, y que debiera ser promovida desde el comienzo de la educación formal y a través de todos los medios de comunicación.

La democracia no es aún fundamento de la actividad de las personas en el Perú. Ha sido y es ajena a la mayoría. Para un peruano común de la gran mayoría nacional e incluso para muchas personas de las escalas sociales más favorecidas, la democracia es un asunto ajeno, aislado, tema de la filosofía política para preocupaciones académicas. Coinciden con la idea tiránica de que la democracia no se come, y que la comunidad existe pero no tiene por qué importar a cada uno de sus miembros, porque no les compromete. Y en sentido inverso, piensan que no les afecta porque no reciben nada del Estado que puedan considerar valga la pena un compromiso de vida. Para el peruano “común y corriente”, la salud y la educación siguen siendo servicios deficientes y solamente en teoría gratuitos, la seguridad debe ser asumida por cada cual, la infraestructura pública tiene un

lento avance, las tarifas son caras sin que se note un control favorable a los consumidores e igual sucede con las tasas de interés que se cobra en el crédito de consumo, que es el único al que tiene acceso. Si es campesino, se sentirá indefenso frente a los precios de insumos para producir y los que se impone a sus cosechas. Observa y sufre los accidentes vehiculares como resultado del accionar de conductores irresponsables y abusivos, mientras puede ver todos los días como se incumplen las reglas de tránsito sin que tal situación se controle. Sabe que la justicia es lenta y costosa, y sospecha de antemano que favorece a los más poderosos. Su visión se completa, sobre todo en los últimos tiempos en los que se ha acentuado la exposición de la corrupción en el país, con el péximo ejemplo de quienes deberían constituir la élite dirigencial, por su grado de responsabilidad en la política, la economía, la cultura o la representación social.

Esta decepción respecto al régimen político, es obviamente un obstáculo mayor para el desarrollo y un reto para todo diseño de proyecto nacional futuro. Se utiliza para justificar el solipsismo, el encierro de las personas y las familias en su órbita personal y en sus preocupaciones materiales, al margen de toda forma de altruismo y sentimiento de identificación con el país al que se deben y pertenecen. La sombra de una debacle de la moral pública, que termine justificando las diversas salidas absurdas que plantea este escenario adverso —la violencia, la anomia y apatía, el aventurerismo electoral—, está presente en el país, aunque no se la quiera aceptar. Es una sombra que interactúa con la pobreza y la desigualdad, y que corroe las bases del futuro nacional.

## LAS CADENAS OMINOSAS

De los 28 millones de peruanos, hay una base mayoritariamente pobre —andinos y alejados, pero también en los brazos de ríos selváticos— que continúa perpetuando su cultura precolonial y es la prolongación de los dos millones de sobrevivientes del contacto inicial con España. Hablan preferentemente sus lenguas nativas, conservan sus tradiciones y estructuras sociales, y han decidido mantenerse al margen y el país oficial los ignora. De allí en adelante comienza una escalada hacia las ciudades y el estilo de vida occidental, con una inmensa dosis de desigualdad. La pirámide de ingresos es sumamente plana en su base y afilada en la punta,

La sombra de una debacle de la moral pública, que termine justificando las diversas salidas absurdas que plantea este escenario adverso —la violencia, la anomia y apatía, el aventurerismo electoral—, está presente en el país, aunque no se quiera aceptar.

ya que casi no existe clase media y el ingreso destinado a toda la población (incluidos los asalariados públicos y privados y los trabajadores independientes del campo y la ciudad) es inferior al de las utilidades de las 200 primeras empresas, de las cuales 50 exportan el 70% del total nacional. Apoyándose en las estadísticas del INEI, este Informe muestra con elocuencia el resultado nacional de estas inequidades en el empleo y en los ingresos.

Esta situación se mantiene en un remolino perverso —Myrnal diría “causación circular”— que actúa como un gran patrón que estimula de la desigualdad. El Perú no puede escapar de la severidad del ajuste externo en su estructura productiva, en sus relaciones comerciales, en el desbalance tecnológico, en las condiciones de su endeudamiento. Pierde constantemente en su saldo de capitales y comercio o restringe su crecimiento por estas causas estructurales de difícil remoción. Sus posibilidades de desarrollo se limitan desde fuera y no es necesario argumentar demasiado en esta dirección pues lo documenta toda la estadística del sector externo. Como resultado, el sector relativamente moderno, que es el que sufre mayormente el impacto de los ajustes a través de los salarios, de la presión fiscal, de la pérdida de dominio nacional sobre el mercado interno y de las estructuras de precios, impone nuevas condiciones y exigencias al debilitado y atrasado mundo del interior, predominantemente rural y agrario. La economía agraria mayoritariamente minifundista, técnicamente atrasada, con productores sin instrucción, autoconsume para sobrevivir y debe vender los saldos a bajos precios, los posibles de ser pagados por la creciente y cada vez más empobrecida población de las urbes. El agro de las mayorías pobres, entonces, se debilita y pierde las posibilidades de hacer saltos tecnológicos u organizativos que dinamicen su economía de nivel bajo, de subsistencia. Tiene un factor de producción adicional —la tierra— pero su productividad es muy baja. Y este atraso estanca la base agraria de la producción industrial de consumo y con ello la posibilidad de mejora del empleo y los ingresos urbanos, manteniéndose así nuevamente las razones de la subordinación agrícola. Lo que en realidad está sucediendo a raíz de los ajustes externos permanentes y de los enormes golpes asestados al ingreso familiar en 1988-90, reduciendo el salario aproximadamente a un tercio de su valor previo, es impedir la expansión produc-

tiva y no solamente equilibrar las cuentas macroeconómicas.

Los pobladores, por su parte, han venido desplazándose en función de esta lógica. La tierra poco productiva los expulsa hacia las ciudades. Las ciudades se cargan y decaen, y solamente dependen del capital y del trabajo. Si el empleo es escaso y los salarios muy bajos, deprimidos por las políticas económicas generales, a sus pobladores solamente les queda la alternativa de emigrar fuera del país y lo vienen haciendo con intensidad creciente. Ya no emigran solamente los talentos, sino también masas de pobres y hasta el lumpen nacional; pero sin esta vía de escape, la situación de las ciudades se agravaría en grado sumo.

En un escenario tan adverso, la competitividad no tiene mayor sentido para el hombre de la calle o de la chacra. Es un problema ajeno a su realidad y alejado de su interés. El propósito es organizar la sociedad y la política productiva de manera que su integración genere espacios para el empleo y la productividad de las mayorías ausentes del progreso. La competitividad, entonces, será un tema verdaderamente nacional.

### **COMPETIR CON POCAS ARMAS. LA APUESTA DEL DESARROLLO HUMANO**

El Perú tiene que enfrentar la competencia internacional en estas condiciones. Con limitaciones estructurales para crecer acumulando internamente y distribuyendo. Con un marco político que está lejos de los ideales de la democracia de ciudadanos. Con un Estado alejado del cumplimiento de los fines primarios que se le reconoce. Con una población a la que continuamente asalta la desesperanza.

Esta situación es el resultado de un proceso histórico, más que de las vicisitudes del momento, por graves que éstas sean. Tras la extraordinaria multiplicación de la población de las últimas décadas, no se ha tenido más que posibilidades restringidas, envueltas en procesos colosales de cambios culturales, de búsqueda de identidad, con estrechamientos de capitales en todos los ámbitos. Pero no se ha tenido tampoco, desde antes, sino un país en construcción, sin continuidad con sus orígenes, en permanente derroche de sus recursos naturales y sometido a disputas caudillistas de la administración del gobierno.

En un escenario tan adverso, la competitividad no tiene mayor sentido para el hombre de la calle o de la chacra. Es un problema ajeno a su realidad y alejado de su interés. El propósito es organizar la sociedad y la política productiva de manera que su integración genere espacios para el empleo y la productividad de las mayorías ausentes del progreso.

¿Cómo superar estas adversidades —que son propias del subdesarrollo y tienen sus versiones internacionales, pero en el Perú son más graves— para apuntalar los esfuerzos nacionales competitivos?

Este Informe es esencialmente un empeño para sustentar, como se indicaba al comenzar estas reflexiones, asertos que deberían provenir del sentido común: dar una base mínima de satisfactores del desarrollo de las personas, establecer políticas económicas que reconozcan las particularidades de las economías locales y las organicen hacia la meta común competitiva, para a su vez servir al desarrollo del conjunto de las poblaciones.

El punto de inicio, asevera este Informe, es la creación de una masa crítica de desarrollo humano. No hay ni podría haber al respecto mayor discusión de objetivos. Seguramente podrán suscitarse discusiones técnicas acerca de la mejor manera de cumplir con las metas, pero muy pocas personas podrían sustraerse del acuerdo de llegar a cumplirlas. Debiera suceder en este compromiso del gobierno, que confluyan los esfuerzos, completamente desprovistos de prejuicios ideológicos e intereses de grupo. Si no hay error en estos planteamientos, se abriría la posibilidad de revertir la adversidad a partir del acuerdo común.

Más aún, el Informe intenta establecer un orden que supere la tautología del desarrollo económico y el desarrollo social, por la cual no se sabe el inicio ni el fin de ambos: si el desarrollo social precede al económico o si éste precede al social. La afirmación del Informe es que el desarrollo social básico, el que afecta a las necesidades humanas elementales, es el principio de la madeja. En las peores condiciones de dificultad se debe incorporar, en primer término, a los peruanos actualmente excluidos de la vida nacional, lo que comprende no solamente a una fracción que se le adjudique la característica de ser la más pobre, sino más bien la cobertura universal de los déficits sociales. Debe entenderse además que no es solamente un simple problema de cobertura. Los mejores esfuerzos en este terreno deben ser en pro de la calidad y la eficiencia, mediante políticas sociales con metas cualitativas y efectos sostenidos.

Desde luego, se insistirá que no es posible la cobertura ni la mejora de calidad en los requerimientos sociales, sin crecimiento económico sostenido y distribución adecuada. Pero dejar el debate en este punto sería volver al inicio. Lo que se debe tener en cuenta es que en las más diversas situaciones de combinación

entre el crecimiento y la distribución, la obligación principal de los actores es social y debe sostenerse con firmeza, a partir de su acuerdo y compromiso, en todos los plazos, sin postergaciones. Ya se ha dicho, el largo plazo comienza hoy.

Igualmente, no se debe comprender el énfasis en objetivos sociales elementales como una justificación del abandono de otros aspectos cruciales que debieran convocar el esfuerzo público y privado. El fomento de las exportaciones y el desarrollo de la investigación científica y tecnológica son casos muy claros de lo que no puede dejar de ser prioritario y a la vez un eje de convocatoria. Se trata de aspectos en los que el empeño y las inversiones que se realicen tienen muy elevada rentabilidad. Son además temas en los que el abandono es altamente costoso, y ya se ha producido, a pesar de tener disponibles la mayor parte de los recursos humanos y materiales para desplegar. Sin progresos muy rápidos en estos campos, el Perú quedaría fuera de la carrera competitiva y del progreso.

Una política que privilegie el desarrollo humano debe asumir las dificultades del presente. Ello no quiere decir que las acepte. Al enfatizar que el producto de la actividad económica, a través de los medios privados y públicos, se distribuya hacia la eliminación de la pobreza, se estará generando en las personas las bases materiales para que progresivamente se conviertan en ciudadanos reales. Al serlo, podrán ser libres y tendrán cada vez más posibilidades de modificar el status quo adverso. El desarrollo humano es el camino más directo hacia la ciudadanía, y la ciudadanía es el instrumento para la superación de las inequidades y el progreso de la civilización.

## COMPROMISOS

El logro de la base social para enrumbar hacia la ciudadanía está en proceso de convertirse en una política de Estado. Esta política debe ser objeto de vigilancia y revisión permanente, no solamente en los niveles centrales de gobierno sino por parte de toda la población en sus localidades. La presencia actual de mecanismos de organización y diálogo en el espacio local, como las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, y su acción paralela a las exigencias de la descentralización, allanan una buena parte del camino. Con seguridad, en los actuales momentos, casi en todos los rincones

En las peores condiciones de dificultad, se debe incorporar, en primer término, a los peruanos actualmente excluidos de la vida nacional, lo que comprende no solamente a una fracción que se le adjudique la característica de ser la más pobre, sino más bien la cobertura universal de los déficits sociales.

del país, las “mesas” se hallan debatiendo los presupuestos municipales, la asignación de recursos, la eficiencia del gobierno local. Es factible que en estas instancias se propongan metas concretas en materia social en los distritos del Perú, especialmente de salud y educación, que apuntalen los objetivos del desarrollo humano y la construcción de la ciudadanía, a la vez que impulsen la competitividad en todos sus niveles.

El Acuerdo Nacional, suscrito en julio de 2002, es otro instrumento de suma importancia en la búsqueda de un desarrollo concertado e integrador. El Acuerdo Nacional, tiene 31 políticas de Estado, agrupadas alrededor de cuatro grandes objetivos: Democracia y Estado de Derecho, Equidad y Justicia Social, Competitividad del País, y Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Constituyen un irrefutable listado de los objetivos centrales para dar un rumbo claro a la evolución del país hacia la superación de sus problemas. Las voces discrepantes con el Acuerdo Nacional manifiestan que se trata de un documento lírico, que enumera lugares comunes que nadie podría objetar. Ignoran, en cambio, que el problema es precisamente este distanciamiento de la realidad peruana respecto de sus metas esenciales y que —como nunca antes— el Acuerdo

Nacional ha logrado convocar a los representantes de todas las fuerzas políticas y de todas las representaciones sociales. Así, a pesar de sus vicisitudes, se mantiene vigente, continúa presentando propuestas y viene erigiéndose como una manifestación de conciencia cívica, deseable y necesaria.

El Perú tiene además un compromiso internacional de primer orden, al haber suscrito, como la gran mayoría de países del mundo, la Declaración del Milenio, y haberse comprometido al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, concentrados principalmente en la reducción de la pobreza y la protección de los sectores más vulnerables de la población, así como la defensa de la sostenibilidad ambiental y la generación de un orden internacional más solidario.

El primer Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) en el Perú se presentó en el 2004. Incluye una evaluación de la situación nacional en su marcha hacia el cumplimiento de cada uno de los ODMs, insistiendo en su concordancia con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en las acciones realizadas por los diversos actores y en la magnitud de los desafíos, no solamente propios, sino también, en diversas ocasiones, comparados con los indicadores de otros países.

**El Perú tiene además un compromiso internacional de primer orden, al haber suscrito, como la gran mayoría de países del mundo, la Declaración del Milenio, y haberse comprometido al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

### Recuadro Reflexiones 1

## Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) de las Naciones Unidas

La Declaración del Milenio aprobada por los líderes del mundo en la Cumbre del Milenio celebrada por las Naciones Unidas en el 2000, expresó la preocupación general de los gobiernos por la creciente pobreza y desigualdad, el mantenimiento de la paz y la seguridad, así como la protección ambiental. Como resultado, se formuló una agenda de prioridades para la acción, que se designó como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, alrededor de los cuales la mayoría de naciones ha optado un compromiso de cumplimiento que estaría evaluándose en el lapso entre 1990 y el 2015, mediante informes anuales de los avances realizados.

Hay ocho Objetivos del Milenio (ODMs), los cuales se descomponen en 18 metas y se asocian con 48 indicadores cuantitativos que facilitan la evaluación de su cumplimiento. El Perú es un país piloto del concierto mundial en cuanto al seguimiento de los ODMs.

- ODM1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- ODM2: Lograr la educación primaria universal.
- ODM3: Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer.
- ODM4: Reducir la mortalidad en la infancia.
- ODM5: Mejorar la salud materna.
- ODM6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- ODM7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- ODM8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Fuente: PNUD-Perú (2004h)



Pero el aporte principal se encuentra en un insumo fundamental del Informe, un modelo econométrico destinado a conocer los costos de avanzar hacia el cumplimiento de los ODMs bajo supuestos diversos de crecimiento y distribución.

El modelo de predicción enfatiza la necesidad de tres condiciones: crecimiento económico pro pobres (en el sentido de que al menos no sea adverso a los más pobres), redistribución de los ingresos y aplicación de políticas sociales específicas. Con ello se señala implícitamente que no es el crecimiento per se el que conseguiría alcanzar las metas del milenio en los próximos 10 años, sino que además de ser alto tendría que tener una dinámica redistributiva y políticas expresas en el orden social.

¿Es casual que en el orden local, a través de las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza; en el ámbito del país, mediante el Acuerdo Nacional; y en el mundo, mediante las ODMs, se enfaticen políticas sociales asociadas —imbricadas— a la dinámica económica para lograr el objetivo de la equidad y la ciudadanía?

Desde luego no es una coincidencia. La inequidad es el mayor desafío para la humanización del desarrollo, y los riesgos implicados por su agravamiento podrían ser mayores si la competencia global acentúa sus efectos injustos. La desigualdad es —hasta el momento— creciente, y viene afectando a fracciones amplias de la población mundial con mayor intensidad. Ya no es un problema interno de cada país. Se ha convertido, más bien, en un problema del mundo, como también en un problema acuciante en la realidad diaria de los poblados más pequeños. La inequidad, por otra parte, no es un “problema social”, es un tema inherente a la dinámica económica.

Es una buena noticia que este interés generalizado no se localice en el ámbito de las preocupaciones. Esto sería solamente un efecto natural, inevitable, del empobrecimiento. Lo importante, es que haya coincidencia creciente en las condiciones para la solución y en la necesidad de convertir la superación de esas condiciones en compromisos para todos los niveles de la existencia humana.

El Perú ha venido soportando las exigencias de una explosión demográfica paralela a la ausencia y fuga de capitales un conflicto armado con efectos sociales todavía por calibrar y con costos económicos que equivalen a la deuda externa, y un preocupante debilitamiento de sus instituciones y de la vida política. Sin

embargo, ha venido desarrollando fuerzas crecientes: su población se ha organizado cada vez más, ha asimilado de manera excepcional —en comparación con la mayor parte de los países de la región— la disponibilidad tecnológica, especialmente sus jóvenes y hasta en rincones alejados, ha mostrado éxitos impredecibles en la ciencia y la tecnología, y puede destacar múltiples muestras de competencia, posiblemente insuficientes pero verdaderamente asombrosas. No debiera quedar la menor duda de que el país está en disposición de dar muy significativos saltos en la competencia internacional, sobrepasando sus retos y dificultades.

## LA UTOPIÍA

Para que el logro del desarrollo humano sea bastante más que una propuesta ilusa, debe establecerse una democracia de ciudadanos y dar al crecimiento un contenido redistributivo y un énfasis social. Como se ha mencionado, se debe aproximar la realidad a la racionalidad. Pero se trata también de procesos amplios, abiertos, sujetos a modificaciones permanentes e incluso a retrocesos. Puede que también estén en el espacio de los buenos deseos y lejos de convertirse en objetivos compartidos desde las familias hasta el orden global.

En el ámbito del país, se debe tener presente que no se ha producido ningún proceso de desarrollo integral, en lugar alguno del orbe, sin un proyecto nacional, sin una convocatoria que congregue a los habitantes alrededor del interés general, entendido como el interés de todos o de la gran mayoría. El proyecto nacional no es un programa ni un plan de gobierno, ni siquiera un ideario, ideologizado o no. Es, sobre todo, una expresión real de voluntades. Una idea que se impregna en la conciencia colectiva. Esa idea deja de ser sueño y pasa a ser parte de la realidad.

Para comenzar, se debe recuperar el sentimiento nacional de grandeza, actualmente ausente y reemplazado por una insuficiente autoestima, el desencanto y el pesimismo exacerbado. El Perú, no debe olvidarse, proviene de una civilización ejemplar y debe asumir que tiene un destino superior. Es un país rico muy mal administrado. Es un gran organismo desarticulado. Sus circunstancias podrán ser desfavorables, pero es seguro que los peruanos son capaces de modificarlas.

El Perú se integrará cada vez más. Sus provincias se unirán: geográficamente, por la via-

En el ámbito del país, se debe tener presente que no se ha producido ningún proceso de desarrollo integral, en lugar alguno del orbe, sin un proyecto nacional, sin una convocatoria que congregue a los habitantes alrededor del interés general, entendido como el interés de todos o de la gran mayoría.

lidad; económicamente, por la generación de mercados; social y culturalmente, por el intercambio de experiencias. Los jóvenes lo conocerán con mayor amplitud y aprenderán a crecer juntos, a sentirse responsables no solamente de sí mismos, ni siquiera solamente de su comunidad. Los jóvenes de esta generación y de las siguientes se considerarán parte del país entero, de sus problemas y de sus soluciones.

El Perú tendrá conciencia nacional. En sus decisiones más competitivas, en el tráfago de la competencia por ingresar y sostenerse en los mercados, estará involucrada la nación, como protagonista y beneficiaria. Se irán superando los condicionantes que impiden una evolución económica que crezca distribuyendo, que acumule internamente, que genere más empleo al interior que en el extranjero. Y será entonces un país tan globalizado como internamente protegido y seguro.

El Perú puede ser eficiente e inclusive altamente eficiente. Los espacios de diálogo e in-

tercambio de ideas en el aparato del Estado y en el seno de la sociedad civil lograrán esclarecer los objetivos más urgentes y ponerlos al alcance de las acciones concretas. Por encima de las ideologías, sin negarlas, la medida de la política será la eficiencia, la capacidad técnica, el espíritu científico, el éxito en los procesos productivos y sociales. Hay un arsenal de grandes capacidades humanas que está mostrándose, que será cada vez más visible y que finalmente dirigirá la marcha hacia el bien común.

Que los sueños se califiquen de utopías, no debería preocupar. A pesar de que etimológicamente es la "ausencia de lugar", la utopía tiene la virtud de ser asequible para el entendimiento de todos y, por lo tanto, pueden estar en todas partes. El paso de la utopía a la realidad en la vida económica y social, lo define el sentimiento colectivo, la unidad de las individualidades hasta producir un bien superior: la transformación, el cambio, hacia una sociedad mejor, es decir, eficiente y justa.

**Hay un arsenal de grandes capacidades humanas que está mostrándose, que será cada vez más visible y que finalmente dirigirá la marcha hacia el bien común.**



## **BIBLIOGRAFÍA**



## Bibliografía

- ACUERDO NACIONAL  
(2005) *Pacto de Mediano Plazo por la Inversión y el Empleo Digno*. Lima.
- AEDES  
(2004) *Desarrollo regional sostenible. Gestión integral de la cuenca del río Cotahuasi en Arequipa*. Lima, PNUD-Perú.
- AGROKASA  
(2004) "Resumen ejecutivo sobre sus líneas productivas de uva y espárragos". Lima, m.s.
- AJEGROUP - Grupo Añaños  
(2003) *Memoria Institucional*. Lima.
- ALBUQUERQUE Francisco y Patricia CORTÉS (compiladores)  
(2001) *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo*. Santiago de Chile, Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización, CEPAL/GTZ.  
(2004) "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 82, Santiago de Chile, abril 2004
- AROCENA, José  
(1995) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), Universidad Católica del Uruguay, Editorial Nueva Sociedad.
- ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES (ANR)  
(2003) *Estadísticas de las universidades en el Perú*. Lima.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)  
(1998) "Informe especial: descentralización fiscal". En: *Programa económico y social en América Latina: Informe de 1994*. Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL Y BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO  
(2002) *Lucha contra la pobreza y descentralización*. Lima, Ministerio de Economía y Finanzas.
- BARDALES, Ricardo  
(2004) *Desarrollo turístico e identidad cultural. La experiencia de la Comunidad de Taquile en Puno*. Lima, PNUD-Perú.
- BARDHAN, Pranab  
(2002) "Decentralization of Governance and Development". *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no. 4, Fall, pp. 185-205.
- BARRENECHEA LERCARI, Carlos  
(2004) "Editorial". *Alerta descentralista*, vol.1, año 1, quincena febrero, ESAN, Lima,  
(2000) "El centro sur andino: desafíos en la transición de la sobrevivencia al desarrollo humano competitivo". Ayacucho, CARE-Sinapsis.
- BARRENECHEA LERCARI, Carlos y Julio DIAZ PALACIOS (compiladores)  
(1999) "Desarrollo local. Visiones y propuestas en el marco de la globalización y la descentralización". Materiales de consulta, Proyecto de Desarrollo de Gobiernos Locales. Lima, ESAN-USAID.
- BENAVIDES DE BURGA, Marcela y Guida DE GASTELUMENDI  
(2002) *Responsabilidad social empresarial; un compromiso necesario*. Lima, Universidad del Pacífico, Servicios para el Desarrollo (SASE) y Perú 2021.
- BOISIER, Sergio  
(1999) *Teoría y metáfora sobre desarrollo territorial*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- BRACK EGG, Antonio  
(2004) "Ecología", tomo IV de la *Enciclopedia temática del Perú*. Lima, El Comercio.
- BRIZZI, Adolfo  
(1999) Ponencia en Secretaría Agraria de México. Banco Mundial.
- BURKI, Shahid Javed, Guillermo E. PERRY y William DILLINGER  
(1999) "Mas allá del centro: la descentralización del Estado". En: *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Washington, D.C., Banco Mundial.

- BUNIVIC, Mayra y otros  
(1999) "Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for action", Technical Study, Sustainable Development Department. Banco Interamericano de Desarrollo, marzo 1999.
- CÁCERES, Armando  
(1998) "Competitiveness and Competition". En: *Perú's Experience in Market Regulatory Reform: Lessons from the First Years of Indecopi*. Lima, Indecopi.
- CHACALTANA, Juan  
(2003) "Notas sobre la situación del empleo actual", ponencia presentada en el Seminario Internacional Empleo y Pobreza. Lima, CEDEP.
- CENTRAL PIURANA DE CAFETALEROS (CEPICAFE)  
(2003/2004) "Resúmenes Ejecutivos preparados para el Informe", m.s.
- CENTRO DE COMPETITIVIDAD DE AYACUCHO  
(2004a) "Memoria Institucional". Ayacucho.  
(2004b) "Ayuda Memoria". Documento interno elaborado para el Informe. Ayacucho, m.s.
- CENTRO NACIONAL DE LA COMPETITIVIDAD  
(2004) "Reportes institucionales y Plan Nacional de Competitividad". Lima, Presidencia del Consejo de Ministros.
- CIPCA  
(2003) *Interregiones Perú*. Publicación del proyecto Competitividad Regional, Liderazgo e Información de Arequipa, Piura y Cajamarca.
- CITEVID  
(2004) *La uva y el pisco: potencialidades productivas*. Lima, PNUD-Perú.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
(1998) *La descentralización en la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile, CEPAL.
- COMMISSION ON INDUSTRIAL COMPETITIVENESS  
(1985) "Report of the President". EEUU.
- CONCYTEC  
(2003) *Perú ante la sociedad del conocimiento. indicadores de ciencia, tecnología e innovación 1960-2002*. Lima, CONCYTEC.
- CONSEJO NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN (CND)  
(2003a) *Plan nacional de descentralización 2003-2006*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.  
(2003b) *Plan nacional de desarrollo territorial 2004-2013*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- CONSORCIO DE PROMOCIÓN DE LA MUJER Y LA COMUNIDAD (PROMUC)  
(2004) Memoria institucional. Lima.
- CONTI Sergio y Paolo GIACCARIA  
(2001) *Local Development and Competitiveness*. Dordrecht, Nederland, Kluwer Academic Publishers.
- CONTRERAS, Carlos  
(1996) "La descentralización fiscal en el Perú después de la Guerra con Chile, 1886-1895". En: *Relaciones Estudios de Historia y Sociedad* No. 67-68, Zamora, México, Colegio de Michoacán, pp. 203 - 231.  
(1997) "Los ingresos fiscales en el Perú desde el final de la Guerra con Chile hasta el presente". *Economía* Vol. XX, no 39-40. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 249-291.  
(2000) "Centralismo y descentralismo en la historia del Perú". *Ocasional Paper No 4*. Osaka, The Japan Center for Area Studies, National Museum of Ethnology, JCAS-IEP Series.  
(2002) "El centralismo peruano en su perspectiva histórica". Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, m.s.
- DE ALTHAUS GUARDERA, Jaime  
(1986) *Realidad de las municipalidades del Perú. Bases para una política de descentralización y fortalecimiento municipal*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- DE RIVERO, Oswaldo  
(2004) "Perú: supervivencia o inviabilidad en el siglo XXI". *Quehacer*, No 150, Lima.
- DEFENSORIA DEL PUEBLO  
(2004) *Índice del buen gobierno. Resultados IBG aplicados a los gobiernos regionales en el Perú enero 2003-junio 2004*. Lima, Defensoría del Pueblo.
- DOLLAR, David y Edward N. WOLFF  
(1993) *Competitiveness, Convergence and International. Specialization*. Massachusetts, MIT.
- DOLLFUS, Olivier  
(1991) *Territorios andinos. Reto y memoria*. Lima, Instituto Francés de Estudios Andinos e Instituto de Estudios Peruanos, Serie Historia Andina 18.
- DURAND, Francisco  
(2004) "Los nuevos dueños del Perú". *QUEHACER*, octubre, DESCO, Lima.
- EGUREN, Fernando y otros  
(1997) *Evaluación del desarrollo humano en el Perú*. Lima, Acción Ciudadana.
- ESSNER, Klaus, Wolfgang HILLEBRAND, Dirk MESSNER y Jorg MEYER STAMER  
(1995). *Systematic Competitiveness*. Berlín, German Development Institute.

- (1996) "Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política". *Revista de la CEPAL*, 59, Santiago, pp. 39-52.
- FIGUEROA, Adolfo  
(1993) *Crisis distributiva en el Perú*. Lima, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS DE POBLACIÓN (UNFPA)-INEI  
(2003) *Estado de la población peruana 2003*. Lima.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)-INEI  
(2004) *Estado de la niñez en el Perú*. Lima.
- FUKUDA-PARR, Sokiko y A. K. SHIVA KUMAR (ed.)  
(2003) *Readings in Human Development*. Prólogo de Amartya Sen. Oxford University.
- FUKUYAMA, Francis  
(1999a) "El poder de los sin poder". En: *Antología de Relaciones Internacionales*. Lima, CAEN.  
(1999b) "Los intereses nacionales". En: *Antología de Relaciones Internacionales*. Lima, CAEN.
- GALARZA, Luisa  
(2002) "Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos". En: *Cuadernos PNUD*, Serie "Desarrollo Humano" No. 3. Lima, PNUD.
- GARCIA, Norberto E.  
(2004) "Productividad, competitividad y empleo: Un enfoque estratégico". En: GARCÍA, Norberto, Juan CHACALTANA, Denis SULTMONT, Juan SIERRA, Enrique SATO y Miguel JARAMILLO (ed.) *Políticas de empleo en el Perú*, tomo I. Lima, Consorcio de Investigaciones Económicas, Instituto de Estudios Peruanos, Pontificia Universidad Católica del Perú, CEDEP y Universidad Nacional de Ingeniería.
- GARCIA SAAVEDRA, Javier  
(2003) *Amazonía competitiva. El reto de la biodiversidad*. Lima, CEMTRUM-Centro de Negocios PUCP.
- GARMAN, Christopher y otros  
(1998) *The Politics of Decentralization in Latin America*. Washington D.C., Banco Mundial.
- GONZALES de OLARTE, Efraín  
(1982) *Economías regionales del Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico 6.  
(1991a) *Una economía bajo violencia: Perú 1980-1990*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Serie Documento de Trabajo, 40.  
(1991b) *Nuevos rumbos para el desarrollo del Perú y América Latina*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Serie América Problema, 15.
- (1993) *La economía regional de Lima: Crecimiento, urbanización y clases populares urbanas*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos-Consortio de Investigación Económica, Serie Análisis Económico.  
(1996) (Ed.) *The Peruvian Economy and Structural Adjustment: Past, Present and Future*. Miami, Florida, North-South Center Press, University of Miami.  
(1998a) *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997*. Lima, Consorcio de Investigación Económico-Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico 18.  
(1998b) "La descentralización en el Perú: entre la fortaleza del centro y la debilidad de la periferia". En: REVESZ, Bruno (1998) *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima, CIPCA-IEP.  
(2000) *Neocentralismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos-Consortio de Investigación Económica, Serie Colección Mínima.  
(2002) *Centralización fiscal en el Perú en los años 2000*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.  
(2003a) *Descentralización para el desarrollo humano*. Lima, PNUD, Documentos para el Desarrollo Humano 4.  
(2003b) *Regiones integradas. Ley de incentivos para la integración y conformación de regiones: lineamientos económicos y políticos*. Lima, Comisión de regionalización y descentralización del Congreso de la República.  
(2004) *Centralización fiscal en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (En preparación).
- GONZALES de OLARTE, Efraín y Lilian SAMAMÉ  
(1991) *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo 1963-1990*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico, 14.
- GONZALES de OLARTE, Efraín, Teobaldo PINZAS y Carolina TRIVELLI  
(1994) *Descentralización fiscal y regionalización en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. Documento de trabajo No. 69.
- HERRERA, Javier  
(2002a) "Ajuste económico, desigualdad y movilidad". En: Webb, R. y J. Ventocilla (ed.), *Pobreza y economía social: análisis de una encuesta (ENNIV-1997)* Lima, Cuánto-UNICEF-USAID.  
(2002b) *La pobreza en el Perú 2001: una visión departamental*. Informe. Lima, INEI-IRD.  
(2004) *La pobreza en el Perú 2003*. Informe. Lima, INEI-IRD.

- HOPKINS, Raúl  
(1977) *El sur del Perú: ¿región económica? Primera aproximación*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- IGUÍÑIZ, Javier  
(1995) *Aplanando los Andes*. Lima, Instituto Bartolomé de las Casas-CEP.  
(2000) *Acerca de la viabilidad de la descentralización económica*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Documento de trabajo No. 182 CISEPA.  
(2002) La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.  
(2003) *Desarrollo y liberación en Amartya Sen y Gustavo Gutiérrez*. Lima, CEP-PUCP, Instituto Bartolomé de las Casas.
- INDACOCHEA Alejandro, Beatrice AVOLIO, Luis BEDOYA, Javier CARRILLO, Genaro NEGRÓN, Luis SANCHEZ y Miguel SANTILLANA  
(1998) *Cajamarca competitiva*. Lima, Saywa, 2da. Edición.
- INDACOCHEA Alejandro, Carlos BAZÁN, Jacqueline CASTAÑEDA, Sonia CÉSPEDES, Enrique GONZÁLEZ CARRÉ y Patricia MORALES  
(2001) *Ayacucho competitivo*. Lima, CARE Perú.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS  
(2002) *¿Qué pensamos los peruanos y las peruanas sobre la descentralización*. Lima, IEP, Documento de trabajo No. 117.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA (IIAP)  
(2004) Memoria institucional. Iquitos.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)  
(1981) *Censo nacional VIII población y III vivienda*. Lima, INEI.  
(1993) *Censo nacional IX población y IV vivienda*. Lima.  
(1997) *Perú: Estimaciones de la mortalidad infantil en los distritos*. Lima.  
(2000) *Perú: Compendio estadístico económico financiero 2000*. Lima.  
(2001a) *Perú: Compendio estadístico económico financiero 2001*. Lima.  
(2001b) *Encuesta económica de hogares (ENAH) IV trimestre*. Lima.  
(2002a) *Encuesta económica de hogares (ENAH) IV trimestre*. Lima.  
(2002b) *Condiciones de vida en los departamentos del Perú, 2001*. Lima.  
(2002c) *Perú: Proyecciones de población por años calendario, según departamentos, provincias y distritos, 1990 -2005*. Lima.  
(2002d) *Producto bruto interno por departamentos 1994-2001*. Lima.  
(2002e) *Perú: Compendio estadístico 2002*. Sistema Nacional de Estadística. Lima.  
(2004a) "Línea de base para el seguimiento de las metas del milenio". Documento de trabajo. Lima.  
(2004b) *Perú: Compendio estadístico 2004*. Sistema Nacional de Estadística. Lima.
- INEI-UNFPA  
(2003) *Estado de la población peruana 2003*. Lima.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK  
(2003) "Competitiveness", Strategic Document.
- INTERNATIONAL INSTITUTE OF MANAGEMENT DEVELOPMENT (IMD)  
(1997). *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne, Switzerland : IMD.  
(2003) *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne, Switzerland : IMD.
- KANTIS, Hugo y Masahiko ISHIDA y Masahiko KOMORI  
(2002) "Empresarialidad en economías emergentes: creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia". En: Portal del Banco Interamericano de Desarrollo.  
<http://www.iadb.org/sds/doc/IDBSpanishBookfinal.pdf>.
- KLIKSBERG Bernardo  
(2002) *Hacia una economía con rostro humano*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- KOHL John and Sandra L. CRISTENSEN  
(2002) "The Business Responsibility for Wealth Distribution in a Globalized Political Economy: Merging Moral Economics and Catholic Teaching". *Journal of Business Ethics*, No. 35, February, pp. 223-234.  
(2002) "Ética y desarrollo". En: Portal del Banco Interamericano de Desarrollo.  
[www.iadb.org/etica/inglés](http://www.iadb.org/etica/inglés).
- KRUGMAN, Paul  
(1992) *Geography and Trade*. Massachussets, MIT.  
(1994) "Competitiveness: A Dangerous Obsession". *Foreign Affairs*, March-April.  
(1994) "The Age of Diminished Expectations". Washington, MIT.
- LEWIS, Robert Aldean  
(1973) "Employment, income and the growth of Barriadas in Lima-Perú". Cornell University, PhD Dissertation.
- LIZARRAGA, Raúl  
(2003) *La descentralización y el desarrollo regional y local en el ojo de la tormenta*. Cusco, Instituto REDDES.



- LLISTERRI, Juan José  
(2000) "Competitividad y desarrollo económico local y nuevas oportunidades operativas". Documento de trabajo. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- LUMBRERAS, Luis Guillermo  
(1992) "Cultura, tecnología y modelos alternativos de desarrollo". *Comercio Exterior*, México.
- MARTINELLI, César  
(1997) "Descentralización fiscal en el Perú: Notas a partir de la teoría económica y la experiencia española". En: GONZÁLES DE OLARTE, Efraín (ed.), *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos-Concytec, Serie *Análisis Económico* 17.
- MATOS Mar, José  
(1984) *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- MAX-NEFF, Manfred  
(1993) *Desarrollo a escala humana*. Uruguay, Nordan-Comunidad.
- MELÉNDEZ, Carlos  
(2003) *Último mapa político. Análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002*. Colección Descentralización, documento de trabajo No. 130.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA  
(2003) *Datos estadísticos sobre indicadores agrícolas distritales*. Lima, Oficina de Información Agraria.
- MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
(2000) "Base de datos del PIB 1996-2000". Lima, Oficina de Inversiones.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN  
(2002) "Censo Escolar 2002". Lima, Unidad de Estadística Educativa.
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA  
(1996) "Elementos para el desarrollo de las ciudades intermedias en apoyo a la lucha contra la pobreza extrema". Lima, MIPRES/AID, m.s.
- MINISTERIO DE LA PRODUCCION  
(2003) "Indicadores productivos para algunos distritos de Lima Metropolitana". Lima, Dirección de estadística.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO  
(2001) "Directorio de Comunidades Campesinas del Perú". Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural-PETT. Lima.  
(2001) "Directorio de Comunidades Nativas del Perú". Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural-PETT. Lima.
- MONITOR COMPANY  
(1995) *Construyendo las ventajas competitivas del Perú*. Lima, PromPerú.
- NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH  
(1995) *Economic Risk and Political Risk in Fiscal Unions*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- NORMAS LEGALES  
(2003a) Ley orgánica de municipios No 27972: "Título XI. La promoción del desarrollo municipal en zonas rurales". *El Peruano*, 6 de mayo 2003, Lima.  
(2003b) Decreto supremo No. 094-2003-PCM. *El Peruano*, 27 de noviembre 2003, Lima.
- NUSSBAUM, Martha y Amartya Sen  
(1998) *La calidad de vida*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ORGANISMO INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)  
(1999) "Trabajo decente y protección para todos: memoria del Director General". Conferencia Internacional del Trabajo (87 th), Ginebra. <http://www.ilo.org/public/spanish/decent.htm>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, CIENCIA Y CULTURA (UNESCO)  
"Documento sobre la juventud. Estrategia para la acción de UNESCO con y para la juventud". Unidad de coordinación para la juventud, [http://www.unesco.org/culture/youth/html\\_sp/index.shtml#Documents](http://www.unesco.org/culture/youth/html_sp/index.shtml#Documents)
- OXFAM  
(2004) *Generación de ingresos con ejercicio de ciudadanía Experiencia en Ayacucho y Apurímac*. Lima, PNUD-Perú.
- PINO, Víctor  
(2004) *Democracia participativa para el desarrollo local. La experiencia del alcalde Daniel Estrada en el Cusco*. Lima, PNUD-Perú.
- PLANAS, Pedro  
(1998) *La descentralización en el Perú republicano (1821-1998)* Lima, Municipalidad de Lima Metropolitana.
- PORTER, Michael  
(1990) *The Competitive Advantage of Nations*. Massachusetts, Harvard University.  
(1991) *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires, Vergara.  
(1999) *Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*. Balboa, Deusto.
- PRILLAMAN, William C.  
(2003) "Crime, Democracy and Development in Latin America". *Policy Papers on the Americas*, vol. XIV. Study 6, 33 p. Washington DC., Centre for Strategic and International Studies.
- PRISMA  
(2000) *Estudio basal de corredores económicos (BACE 2000)*. Lima, Prisma, CONFIEP y USAID.

## PROÉTICA Y APOYO

(2004) *Segunda encuesta nacional sobre corrupción*. Lima, Apoyo Opinión y Mercado.

## PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

(2001) *Informe sobre desarrollo humano. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. Nueva York, Mundi-Prensa.

(2003) *Informe sobre desarrollo humano. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para superar la pobreza*. Nueva York, Mundi-Prensa.

(2004a) *Informe mundial sobre desarrollo humano 2004: la libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Nueva York, Mundi-Prensa.

(2004b) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

## PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PERU (PNUD - Perú)

(1997) *Informe sobre el desarrollo humano del Perú. Temas y experiencias 1997*. Lima.

(2002) *Informe sobre desarrollo humano, Perú 2002. Aprovechando las potencialidades*. Lima.

(2003a) *Mapa de las potencialidades del Perú. Una aproximación a nivel provincial*. Lima.

(2003b) "Acuerdo Marco de Cooperación Técnica con la Municipalidad Provincial de Ica".

(2003c) "Ayuda memoria sobre la situación y perspectivas del proyecto de desarrollo turístico Wanamei". Lima.

(2004a) "De Ayacucho a México, Venezuela y Ecuador. El tránsito exitoso de los Años". Lima.

(2004b) "AGROKASA. Una agroindustria moderna orientada a la exportación". Lima.

(2004c) "Cooperar para competir. Aprovechando las ventajas del café orgánico en Piura". Lima.

(2004d) "Un proyecto de turismo ecológico y vivencial en la selva de Madre de Dios". Lima.

(2004e) "Apoyo financiero a mujeres emprendedoras". Lima.

(2004f) "Alianzas entre municipalidades rurales al nivel nacional. Retos y perspectivas". Lima.

(2004g) "Autoridades municipales de la provincia de Víctor Fajardo, Conclusiones en el Taller de Potencialidades". Huamanga.

(2004h) *Hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio en el Perú*. Primer Informe. Lima.

(2004i) Seminario de competitividad, 24 de febrero de 2004. Lima.

(2004j) Seminario interregional, 20 de febrero de 2004. Lima.

## QUEDENA, Enrique

(2004) *Democracia participativa en los Andes Peruanos. Desarrollo local participativo en Limatambo, Santo Domingo, Huaquirá y Castrovirreyna*. Lima, Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE).

## RED DE MUNICIPALIDADES RURALES DEL PERÚ (REMURPE)

(2004) Memoria institucional y boletines institucionales. Lima.

## REVESZ, Bruno (editor)

(1998) *Descentralización y gobernabilidad en tiempos de globalización*. Lima, CIPCA-IEP.

## PROYECTO DE REDUCCIÓN Y ALIVIO A LA POBREZA (PRA)

(2003) *Informa*, Año 3, No. 6 y 7, julio, USAID, Lima.

## ROMERO, Emilio

(1969) *Regionalismo y centralismo*. Lima, Amauta.

## SAAVEDRA, J. y E. MARUYAMA

(2000) *Estabilidad laboral e indemnización: efectos de los costos de despido sobre el funcionamiento del mercado laboral peruano*. Lima, GRADE.

## SALAS, Vicente

(2001) *Cultura y confianza en las organizaciones*. Zaragoza, Universidad de Zaragoza.

## SCOTT, Bruce R. y George C. LODGE

(1985) *U.S. Competitiveness in the World Economy*. Boston, Harvard Business School Press

## SCHULDT, Jürgen

(1996) "Capacidades y derechos". En: *Enlaces Latinoamericanos para economistas (ELPE)*. <http://www.geocities.com/WallStreet/Floor/9680/senshuldt.htm>.

(2004) *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

## SEN, Amartya y Gro HARLEM

(1999) "Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia", Conferencia Magistral, ofrecida en París, Biblioteca digital del Banco Interamericano de Desarrollo, 14 de marzo de 1999.

<http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-114S.pdf>

(2000) *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires, Planeta.

(2001) "¿Qué impacto puede tener la Ética?". Ponencia presentada en la Reunión Internacional sobre Ética y Desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo. Noruega. Documento preparado para la iniciativa Interamericana sobre Capital Social, Ética y Desarrollo, Biblioteca digital del Banco Interamericano de Desarrollo ([www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)).

- STIGLITZ Joseph E.  
(2002) "Ethics, Economic Advise and Economic Policy". Documento preparado para la iniciativa Interamericana sobre Capital Social, Ética y Desarrollo, Biblioteca digital del Banco Interamericano de Desarrollo ([www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)).
- SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS (SBS)  
(2002) *Información de colocaciones y oficinas del sistema bancario*. Lima.
- SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SUNAT)  
página web: [www.sunat.gob.pe](http://www.sunat.gob.pe).
- TAVARA, José  
(1994) *Cooperando para competir - Redes de producción en la pequeña industria peruana*. Lima, DESCO, Consorcio de Investigación Económica.
- TOKMAN, Víctor E.  
(2004) *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- TRIVELLI, Carolina y otros  
(2004) *Mercados y gestión del microcrédito en el Perú*. Lima, CIES.
- VAN HEMELRYCK, Libero  
(2002) "El enfoque sistémico del desarrollo económico local". Trabajo presentado en el Seminario-Taller: "El desarrollo económico local". Montevideo, Corporación Sur.
- VARGAS LLOSA, Mario  
(2003) "Piedra de toque". *El País*, 16 de noviembre de 2003. España.
- VERGARA, Ricardo  
(2000) "Corredores económicos identificados en el Perú". Ponencia presentada en el Seminario "Estrategias de competitividad en el Perú". Lima, MITINCI-Swiss Contact.
- WEBB, Richard Charles  
(1977) *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*. Massachusetts, Harvard University.
- WEBB Richard y Graciela FERNÁNDEZ BACA  
(2002) *Perú en números 2002. Anuario estadístico*. Lima, Instituto Cuánto.  
(2003) *Perú en números 2003. Anuario estadístico*. Lima, Instituto Cuánto.  
(2004) *Perú en números 2004. Anuario estadístico*. Lima, Instituto Cuánto.
- WICHT, Juan Julio  
(1986) "Realidad demográfica y crisis de la sociedad peruana". En: GUERRA, Roger (ed.), *Problemas poblacionales peruanos II*. Lima, AMIDEP-Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población.
- WORLD ECONOMIC FORUM (WEF)  
(1998) *The Global Competitiveness Report*.
- YOGUEL, Gabriel  
(2000) "Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas". *Revista de la CEPAL*, No. 71, Santiago de Chile, pp. 105-118.
- ZAS FRIZ, Johnny  
(1998) *La descentralización ficticia. Perú 1821-1998*. Lima, Universidad del Pacífico.



SECCIÓN ESPECIAL

**Aportes a la medición del desarrollo humano**

*Cualquier medida que da a un fusil un valor cien veces mayor que a un vaso de leche, está muy cerca de ganarse serios cuestionamientos acerca de su importancia para el progreso humano.*

Mahbub ul Haq (2003) The birth of the Human Development Index.  
En: *Readings in Human Development*. Oxford University.



Esta sección tiene que ver con una ambición permanente de los Informes de Desarrollo Humano globales y nacionales: ir perfeccionando la aproximación empírica respecto a la amplitud del concepto de desarrollo humano.

Este es un tema bastante más vasto de lo que se pudiera imaginar. No solamente por el hecho que la medición implica, para cualquier objetivo, una sustentación, una coherencia metodológica, una posibilidad de ser compartida —salvo temas muy especializados— y una posibilidad de replicación. La amplitud del reto deriva, en especial si se trata de un tema complejo, de la reducción que implica llevar un concepto de variada trascendencia hacia una expresión numérica simple, generalmente con un rango de valores limitado.

Un caso muy concreto es el del índice de desarrollo humano (IDH). Como es conocido, se trata de un indicador de desarrollo del PNUD elaborado a partir del promedio de la esperanza de vida al nacimiento, el logro educativo (una combinación de una parte de alfabetismo y dos de matriculación) y el producto interno bruto per cápita, el cual es utilizado en la comparación del desarrollo de los países. Mientras que el concepto de desarrollo, en este caso inscrito en el paradigma del desarrollo humano, implica una variedad de dimensiones, si no todas, se espera que un indicador resumen, apenas un número con límites teóricos en el rango entre 0 y 1, pueda expresarlo. La mayoría de críticas al IDH parte de señalar la amplitud de esta distancia. Pero el acortamiento de la misma es a la vez una invitación a la complejidad, la heterogeneidad e inclusive el desorden. Sumar dimensiones que no tienen un común denominador está más cerca de una complicación que de una real aproximación. Esta complicación ha sido el camino más recorrido cuando se intenta generar índices.

La medición estadística enfrenta este reto permanente. en las ciencias sociales Ser llana,

para todos los entendimientos, pero responder a dimensiones complejas. Debe ser rigurosa y asequible, a la vez, simple y compleja.

En lo que sigue, se discute dos trabajos que están en el camino del mejoramiento de la medición del desarrollo humano. El primero es la presentación de un nuevo indicador y el segundo es la extensión o profundización del IDH que calcula una estimación indirecta para los todos los distritos del país.

El primer intento que se propone es un indicador al que se ha denominado “algoritmo del desarrollo humano” (ADH). Este indicador se inscribe en el género de los indicadores de impacto o de resultados, con lo cual comparte la intencionalidad del conocido IDH. Se ha tratado que sea de cálculo accesible, y a la vez signifique un avance hacia el concepto del desarrollo humano

El ADH es una exposición de resultados de lo que puede definirse como satisfactores del desarrollo humano, bajo una argumentación inteligible, un cálculo simple y versátil y un tratamiento económico. Como economía del indicador, se entiende la posibilidad de poder derivarse siempre de la estadística regular o de equivalentes locales fáciles de administrar, ser entendidos y replicarse para facilitar el seguimiento.

Desde luego, este catálogo de virtudes es todavía un deseo y queda a la comunidad interesada en el progreso económico y social ignorar, adaptar o adoptar la propuesta aquí presentada. La exposición de sus características, es más extensa por su propia condición novedosa, que ha llevado a una discusión más amplia, sobre todo de sus fundamentos teóricos.

En cambio, en el cálculo de una estimación indirecta del IDH a escala distrital, no hay necesidad de volver a la sustentación, pues es un indicador con trayectoria ya extensa en el terreno de la medición social, con críticas y réplicas variadas, la mayor parte de las cuales pueden

hallarse en el portal del Informe de Desarrollo Humano (HDR) de las Naciones Unidas.

Lo que en esta sección se presenta es, ante todo, una respuesta a una solicitud muy diversa e insistente de los usuarios del Informe de Desarrollo Humano Perú 2002. En aquella ocasión, se hizo el cálculo de un IDH provincial que nos obligaba a redefiniciones y estimaciones indirectas e igualmente mucho trabajo previo de generación de datos longitudinales y ajustes transversales para asegurar coherencia en los resultados. Esta vez se ha llevado este método hasta extremos distritales, que tienen controles provinciales y departamentales en las ocasiones en que es esto posible.

La aventura de la estimación indirecta de los indicadores integrantes del IDH (esperanza de vida, matriculación, alfabetismo, ingresos) en la escala distrital, es un riesgo aun a pesar de los controles. No se tiene ahora ni siquiera confianza en las estimaciones oficiales del volumen de la población en los distritos, ante la ausencia de los censos nacionales correspondientes al 2000, lo cual reduce la estabilidad del conjunto de cálculos, en especial si se trata de distritos pequeños. Respecto al conjunto de indicadores que integran el IDH, lo que se ha hecho es recoger las tendencias de

los últimos censos, con controles departamentales o provinciales si es posible. Pero a la vez, se ha tratado de dotar a la sociedad de orientación para el ordenamiento de políticas a partir de un indicador de alcances y utilidad ya establecidos. Todo ello en un panorama de incertidumbre respecto a la posibilidad de tener indicadores distritales del desarrollo dada la errática suerte de la disponibilidad de información del sistema estadístico del país, especialmente respecto a las posibilidades de un censo nacional.

La tarea estadística va mucho más allá de la elaboración de datos, que es su lado operativo, y tiene sus propias exigencias técnicas e incluso científicas. Su curso se debate entre las dos riberas que aquí se presentan: tratar de aproximarse cada vez mejor a conceptos usualmente difíciles de reducir, y cuando se tiene ya un indicador reconocido, tratar de ampliar sus alcances, a las circunstancias impuestas por la realidad y con la mayor transparencia posible.

Esta Sección Especial es un intento, una alternativa, que pretende sobre todo ser útil. Y dentro de este terreno de la utilidad, basta que sea una incitación, una provocación, no solamente a su uso sino también a su debate.



## **El algoritmo del desarrollo humano**





## El algoritmo del desarrollo humano

### BASE CONCEPTUAL

El desarrollo humano es el proceso de expansión de las capacidades<sup>1</sup> y derechos de las personas, dentro de un marco de igualdad de oportunidades, en el cual todas las personas pueden progresar en libertad (PNUD-Perú 2002). Así, el desarrollo humano (DH) es un *proceso permanente*, en el cual debe progresar cada persona, al mismo tiempo que progresan todos. Como señala Iguíñiz (1991), en el desarrollo humano “el enriquecimiento de la vida humana no está ni tan exclusiva ni tan estrechamente ligado al crecimiento de la producción por habitante aunque, generalmente, dicho crecimiento es un factor importante para lograrlo”. El acento está puesto en lo que la gente puede “hacer y ser” y no en lo que puede “tener”.

Para que se dé el desarrollo humano *es necesario un marco institucional, legal y cultural que fomente la igualdad de oportunidades*. Sobre esta base, *el desarrollo se presenta como el uso pleno de la libertad* (Sen 2000 e Iguíñiz 2003) que tienen las personas para decidir sobre sus vidas, sus ocupaciones, su consumo, su cultura, en general, para lograr vidas plenas. De estos tres elementos, los dos primeros son condiciones para el tercero y son los aspectos sobre los que se puede actuar directa o indirectamente desde la sociedad y desde el Estado, el tercero es potestad exclusiva de cada persona y puede ser tan diverso como personas hay en el mundo. Es esto lo que hace del desarrollo humano un proceso muy personalizado, pero al mismo tiempo un proceso en sociedad, pues “el desarrollo como libertad” depende de toda la sociedad. En otras palabras, el desarrollo huma-

no se da a un nivel individual, sino dentro de un colectivo social.

¿Cómo adquieren las personas capacidades y derechos? y ¿Cómo se generan oportunidades iguales? Estas son las cuestiones centrales que determinan las posibilidades de desarrollo humano. La adquisición de derechos y capacidades pasa por un proceso que comienza por tener una adecuada alimentación y salud en la niñez, un buen entorno familiar, luego una buena educación y acceso a cultura, para luego encontrar trabajo o realizar alguna actividad empresarial, tener una familia, participar en sociedad, en la política, en la cultura, en la creación y llegar a una madurez y vejez plenas y así continuar con el ciclo de vida de la siguiente generación. Las oportunidades iguales se generan socialmente a través de los mercados, el Estado, las redes sociales, las organizaciones; es decir, se generan a través de instituciones, normas éticas, leyes y políticas públicas. Para ello, las sociedades nacionales, regionales y locales deben organizarse y tener, implícita o explícitamente, el desarrollo humano como objetivo.

El desarrollo humano requiere que en cada uno de los momentos de la vida de las personas las cosas estén arregladas y los recursos estén disponibles, para que se logre los mejores resultados. Esto hace que dependa de muchos factores, instituciones y organizaciones que es necesario tomar en cuenta para plantear estrategias.

A menudo se confunde el desarrollo humano con el índice de desarrollo humano; en consecuencia, se plantea mecánicamente que los componentes del desarrollo humano son la educación, la salud y los ingresos. En verdad,

<sup>1</sup> Desde la perspectiva de Amartya Sen, las capacidades (capabilities) pueden ser interpretadas como habilidades y potencialidades que tienen las personas y los derechos (entitlements) en el sentido de derechos de uso o dominio que tienen las personas sobre canastas de mercancías (Jürgen Schuldt, 1996).

el IDH es un indicador de impacto o de resultados, a través de los niveles alcanzados en cada una de estas variables, las cuales inciden en dimensiones diferentes y complementarias.

En el caso del ADH, el objetivo es captar el cumplimiento social en la dotación de los satisfactores más importantes a lo largo del ciclo vital. Para tener una estrategia de desarrollo humano, las sociedades deben cumplir con ofrecer una base material mínima y accesible que es la plataforma para la igualdad de las oportunidades. Es decir, debe permitir para todos la disponibilidad adecuada de una cantidad más amplia de satisfactores: alimentación, salud, educación, ingresos y otros medios más que sostengan la equidad y la libertad de elección. Medir el avance en la consecución de esta plataforma es la idea base del algoritmo de desarrollo humano.

## LOS COMPONENTES DEL ALGORITMO DEL DESARROLLO HUMANO (ADH)<sup>2</sup>

Una propuesta de desarrollo humano debe incorporar el conjunto de objetivos, acciones y organizaciones que permiten a una sociedad generar un proceso de desarrollo humano sostenible. Este algoritmo permite ordenar las acciones, las políticas, la organización económica y las iniciativas que apuntan a proporcionar los satisfactores<sup>3</sup> que permiten lograr el desarrollo humano, partiendo de realidades locales, regionales y nacionales distintas.

El algoritmo debe tratar de resolver los problemas esenciales de la vida humana en sociedad: alimentación, vestido, salud, vivienda, empleo, jubilación. Para ello es necesario entender cuál es su secuencia, la duración de cada problema, los satisfactores, es decir, los medios para alcanzar los fines del desarrollo humano y la organización socioeconómica más adecuada.

Durante toda la vida es necesario tener alimentación, salud y vivienda. A partir de la niñez comienza el proceso educativo que no debería detenerse prácticamente hasta que las personas se jubilan o mueren. Lo ideal es también que las personas dispongan de un empleo, una vez concluida su formación regular, de

acuerdo a sus aptitudes, entre los 18 y 25 años. En dicha edad, las personas comienzan a valer por sí mismas y deben tener un empleo, que se constituye en un medio y un fin para el desarrollo humano y que dura hasta la edad de la jubilación. A partir de ese momento las personas debieran dejar de trabajar, no solamente porque se hacen menos productivas, sino porque tienen derecho a una vejez sin preocupaciones, con un bienestar asegurado. Sin embargo, deben seguir disfrutando de su experiencia y transmitiendo su sabiduría a las siguientes generaciones.

Es cierto que esta división es metodológica, pues muchos de los problemas están interrelacionados. Por ejemplo, la educación no termina el día que la persona sale del colegio o universidad y comienza a trabajar. La verdad es que en el trabajo se aprende haciendo y en la medida que se progresa laboralmente se requiere de mayor capacitación y conocimientos mayores. Por ello, independientemente de la variedad de modalidades y fuentes, se puede tener hasta tres etapas educativas. La educación predominantemente familiar, que los niños reciben durante su crianza; la educación regular, escolarizada, que los prepara para su desempeño económico, y la educación que se adquiere a través del trabajo y la interacción social, inclusive una vez jubilada la persona. En realidad la esencia del desarrollo humano pasa por el aprendizaje y el conocimiento permanente.

También la salud va asociada con la educación y la vivienda. Es evidente que las personas con bajos niveles educativos tendrán más dificultades para conocer y entender mejor los procesos alimenticios, los mecanismos de salud preventiva y curativa. Viceversa, las personas con buena salud podrán estudiar y educarse mejor. De la misma manera viviendas con buenos sistemas de servicios instalados en ellas, mejorarán las posibilidades de tener una buena salud.

La seguridad social, cualquiera que sea su estructura pública, privada, formal o informal, es muy importante que exista y se perfeccione. El riesgo y la incertidumbre de no tener continuidad en la satisfacción mínima de las necesidades son propios de las sociedades en desa-

<sup>2</sup> Según la primera acepción del *Diccionario de la Real Academia Española*, el algoritmo es un "conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema" y según la segunda acepción es un "método y notación en las distintas formas del cálculo". El sentido en que se utiliza el término en este Informe debería cubrir tanto una visión social institucional como una fórmula o índice de medición del desarrollo humano.

<sup>3</sup> Se entiende por satisfactores no solo los bienes y servicios que permiten cubrir necesidades materiales y espirituales, sino sobre todo aquellas formas de organización económica, política y social que contribuyen a la satisfacción de necesidades humanas. Para una más compleja definición, ver Max-Neff (1993).

rollo. Frente a ello son necesarios mecanismos, o mejor, sistemas integrales de protección social contra los riesgos de enfermedad, accidentes, desastres naturales, desempleo, desamparo. Tal es la razón de la presencia de la seguridad social dentro del algoritmo de desarrollo humano.

Pero no todas las personas logran iguales niveles de desarrollo humano. Tómese dos ejemplos. Aquellos que tienen una vida incompleta —que son los que han tenido mala alimentación, bajos niveles educativos y poca seguridad social— solo logran un nivel de desarrollo humano bajo y a menudo viven menos. Los que tienen una vida completa tienen acceso a una mejor calidad y cantidad de satisfactores, en consecuencia, logran vivir más tiempo y llegan a tener un desarrollo humano mayor<sup>4</sup>.

La meta del desarrollo humano es que cada persona que está en niveles bajos pase a niveles altos. Pero, como es conocido, es fundamental que las personas cubran completamente sus necesidades en los primeros años de la vida, pues su calidad futura depende mucho del grado de desarrollo físico, intelectual y afectivo en esos años. Esto significa ciertamente que el desarrollo humano es acumulativo. Aquellos que tienen vidas incompletas tienen más bajos niveles de desarrollo humano, no han completado su educación, no accedieron a un empleo que los provea de suficientes recursos para ellos y sus familias. Aquel que tiene una vida completa, en cambio, y muere de viejo, alcanza un nivel más alto de desarrollo humano, en especial si el sistema social le ha permitido el ahorro y el acceso a servicios que le brinden una vejez decente.

Cada una de las etapas y metas se logran con distintos medios y satisfactores, que deben estar al alcance de las personas. La igualdad de oportunidades, condición esencial del desarrollo humano, solo es posible si todas las personas logran satisfacer sus necesidades materiales y espirituales (alimentación, salud, vestido, vivienda, educación, empleo, seguridad), según la edad que tengan. El trabajo es, sin embargo, la actividad clave del desarrollo humano, pues por un lado, permite acceder a los satisfactores y tener las “condiciones básicas del desarrollo humano”, pero por otro, per-

mite el desarrollo personal del individuo, utilizando sus capacidades y dándole un sentido social y humano a su vida. Por ello, el empleo adecuadamente remunerado y protegido, es decir, el empleo decente, es un factor imprescindible para el desarrollo humano. Aparte de generar ingresos para el individuo, el trabajo es la piedra angular de la libertad, no solo porque permite acceder a los satisfactores sobre la base del esfuerzo propio, sino también porque permite la realización del individuo como miembro útil y activo de una sociedad. Obviamente, siempre que el trabajo no sea una imposición de las circunstancias económicas o políticas.

El ciclo vital determina los elementos que las personas necesitan en cada momento. El desarrollo humano sigue este ciclo, es decir, tiene una fase expansiva hasta un punto de mayor realización, a partir del cual comienza a declinar. La ubicación de los pueblos en el proceso de transición demográfica, y por consiguiente las pirámides de edad de sus poblaciones, tiene a su vez sus propios ciclos que alteran la demanda de servicios sociales esenciales. La demanda de vivienda y alimentación se intensifica en los momentos altos de crecimiento natural. La demanda educativa es mayor en las poblaciones jóvenes que a su vez exigen mayor atención materno-infantil. En los periodos intermedios, como el que corresponde al Perú, la concentración de población en edades medias acentúa la necesidad de puestos de trabajo, en especial si la capitalización y acumulación internas son lentas. Y en poblaciones adultas, con peso importante de la tercera edad, el requerimiento de un sistema de pensiones adecuado y el propio perfil de las enfermedades se altera obligando a una nueva configuración del sistema de atención de la salud.

Para una buena administración de recursos es esencial conocer la pirámide de edad y la distribución por género a nivel regional y local, pues el perfil correspondiente al agregado nacional puede ser absolutamente inadecuado para las poblaciones rurales y centros poblados pequeños que se encuentran en las fases iniciales de la transición demográfica.

Desde esta perspectiva, para que el proceso de desarrollo humano tenga lugar se requiere que las sociedades locales, regionales y na-

<sup>4</sup> Vivir, dice Iguñiz citando al padre Gustavo Gutiérrez, es hacerlo hasta el final. Y añade “la vida es concebida como multidimensional, pero esa característica hace más importante aún el hecho de que se recorte. Después de todo, es esa complejidad la que se acaba antes de tiempo” (Iguñiz Echeverría, 2003, pág 31).

cionales estén organizadas para resolver cuatro problemas esenciales:

- El acceso a los satisfactores (alimentación, vivienda, vestido, salud, educación).
- Desarrollar la base material para la producción y provisión de satisfactores.
- Generar el entorno institucional y legal para que las personas interactúen libremente.
- Fomentar la cultura del desarrollo humano, como medio y fin de la organización social.

A su vez, existen tres vías para acceder a los satisfactores:

- A través de ingresos generados en los mercados.
- A través de la provisión de bienes y servicios que efectúa el Estado.
- A través de la acción colectiva o comunitaria.

La premisa esencial en una estrategia de desarrollo humano es que el acceso a los satisfactores sea integral y universal. Es decir, es necesario organizar la sociedad local o regional para que sea capaz de suministrar alimentación, salud, vestido, vivienda, educación y seguridad social a toda su población. Es necesario aclarar que la sociedad en su conjunto, no solo el Estado, debe organizarse para suministrarlos. Obviamente, en muchas localidades y regiones es el Estado el que lidera y organiza a la sociedad; no obstante ello, no debe entenderse que el Estado es el que suministra todos los satisfactores. El desarrollo humano es el resultado de una buena organización de la sociedad, liderazgos claros y democráticos, amplia participación de la gente para la solución de sus problemas y persistencia en los objetivos de largo plazo.

### **EL ADH POR DENTRO: ESTRUCTURA, VENTAJAS Y APLICACIONES**

#### **El ADH. La estructura del indicador**

A partir de aquí se desarrollará el aspecto empírico del algoritmo del desarrollo humano como una propuesta de medición del desarrollo que tiene en cuenta el ciclo vital y la necesi-

dad de cobertura de las demandas de atención más urgentes de las personas como base del desarrollo humano.

El ADH sería entonces un indicador de impacto, de comprobación de los avances en el camino hacia el desarrollo humano. La idea es que si tenemos indicadores apropiados para cada una de los satisfactores esenciales de la vida, y esos indicadores reflejan metas concisas y sus cumplimientos, integrándolos de manera correcta se dispondría de un indicador conceptualmente robusto en términos de su teoría, metodología y utilidad.

A la vez, la propuesta insiste en la flexibilidad para la selección de indicadores. Para una misma variable, se supone, pueden haber diversos indicadores de importancia, y pueden darse alternativas sin que por ello se pierda la fidelidad a los objetivos. Esta es una ambivalencia implícita de la recomendación del PNUD de utilizar el concepto IDH en las aplicaciones subnacionales pero no necesariamente sus indicadores exactos, dadas las condiciones que pueden ser impuestas por las fuentes o las circunstancias locales.

Aceptemos como propuesta un ADH en el que se utilicen los siguientes indicadores y poblaciones base para los respectivos componentes<sup>5</sup>:

- Vivienda: paredes de material noble y población total.
- Salud: atención por profesionales de salud de la última enfermedad o accidente y población total.
- Alimentación: ingreso familiar mayor que la canasta alimentaria y población total.
- Educación: estar asistiendo a estudiar o haber culminado estudios superiores y población de 5 a 64 años.
- Empleo: proporción de la población con empleo adecuado (en horas e ingresos) y población de 25 a 64 años.
- Jubilación: filiación a un sistema de pensiones (como aportante o jubilado) y población de 65 y más años.

Ahora bien, esta propuesta de indicadores no es terminante, menos aun en los aspectos de detalle. Hay mucha libertad de movimientos en la definición de cada indicador. Se presentarán necesariamente diferencias nacionales y subnacionales respecto a los límites de

<sup>5</sup> Un mayor detalle de las condiciones de procesamiento impuesta a cada indicador parcial para la aplicación que se hace un poco más adelante, se halla en el Anexo Metodológico.

edad para el cual son aplicables los indicadores. Se puede optar por criterios diversos cuando se enfrenta circunstancias diferentes (¿qué es material noble en la selva tropical?). Más aún, dentro de un componente dado, por ejemplo, la vivienda adecuada, puede haber enfoques diferentes respecto a la inclusión o no de la propiedad o de las variables que definen lo adecuado (por ejemplo, servicios básicos); las definiciones de empleo adecuado son muy diferentes entre países de manera que lo único que pueden estar guardando en común es la denominación; algo parecido sucede con los regímenes de jubilación. En fin, es casi iluso establecer normas precisas para la elección de los indicadores o para las definiciones operativas de cada uno de ellos.

Lo importante es tener un ADH claramente definido, en las mejores circunstancias de coherencia, disponibilidad y simplicidad que puedan determinarse en cada país. Esta diversidad debe darse como un hecho aceptado sobre todo porque tal flexibilidad es de hecho una ventaja y una necesidad para ir generalizando su aplicación en los diversos países.

Pero no todo es flexible, de otra parte. Hay puntos esenciales que deben ser conservados:

- En primer lugar, los componentes. Ellos son los que corresponden al ciclo vital y los satisfactores básicos del desarrollo humano. En el mundo de la investigación social hay muchas variables e indicadores, y muchas de ellas tienen connotaciones positivas asociadas al bienestar. Pero interesan las esenciales para el desenvolvimiento de la vida en términos del desarrollo humano.
- En segundo lugar, la estructura aritmética inicial. Lo que se mide es la cobertura (en porcentaje) dentro de los rangos de edad definidos. Si son todos porcentajes, los límites teóricos estarían entre 0 y 100, y el promedio es el ADH, que también tendría límites teóricos entre 0 y 100<sup>6</sup>. Calculadas las coberturas en cada uno de los indicadores, puede optarse por a) obtener el ADH como un promedio simple, b) obtener un ADH ponderado para la población

objetivo, c) calcular un ADH ponderado por los costos unitarios aproximados del avance hacia el objetivo máximo, la cobertura 100, d) apreciar el conjunto, los tres indicadores ADH<sup>7</sup>.

- También hay que ser rígidos en mantener la simplicidad y facilidad de comprensión. Hay muchas tentaciones de convertir los indicadores de impacto en combinaciones complejas, inmanejables y con resultados difíciles de explicar y menos de servir de orientación y objetivo. En nuestra opinión, lo deseable es un indicador simple para cada componente.

### Las ventajas de la formulación propuesta

Dadas las condiciones impuestas al indicador, el proceso de formulación ha tenido vigente el propósito de cumplir con los requerimientos que se considera debiera tener todo indicador. El ADH, pues, cumple con las obligaciones de los buenos indicadores en el área social. Se ha considerado las siguientes:

- **Sustento teórico.** El ADH no obedece a una selección arbitraria, sino que tiene una explicación común a todos los indicadores y está directamente asociado al paradigma del desarrollo humano.
- **Aplicabilidad práctica.** El algoritmo cumple con establecer una correspondencia entre la concepción teórica y el establecimiento de políticas. Eso es así porque responde a una necesidad específica, el seguimiento del desarrollo humano, y porque se relaciona con “sectores” de la política social que tienen instituciones propias y responsabilidades establecidas.
- **Simplicidad.** Si bien pueden crearse indicadores complejos, recurriendo inclusive a sofisticaciones estadísticas, para fines del seguimiento del bienestar, un indicador de fácil comprensión y cálculo es más recomendable<sup>8</sup>. En el algoritmo, el concepto que lo sustenta no tiene dificultades para ser explicado, se trata de la cobertura de las ne-

<sup>6</sup> El rango de 0 a 100 del ADH es solamente teórico, no real, según se discutirá más adelante.

<sup>7</sup> En el Anexo Metodológico se desarrolla con más detalle las ponderaciones de los indicadores.

<sup>8</sup> Esta es una observación pertinente. Las aplicaciones complejas para la generación de un indicador resumen suelen igualmente responder a los casos de modelos explicativos, cuando son la variable dependiente. O bien, puede tratarse de situaciones sumamente exigentes en precisión sobre un número finito de variables como en las aplicaciones clínicas, biológicas o de las ciencias físicas. La complejidad en las ciencias sociales no mejora el “espacio” explicativo por la infinidad de variables en el campo social, sus diferentes niveles de relación, su variabilidad en el tiempo. Ello, además de la poco sutil diferencia determinada por el hecho que las “unidades experimentales” de la sociedad toman decisiones por su cuenta, limita la predictibilidad.

cesidades básicas del ciclo vital, y todos sus componentes, así como su resumen, el propio ADH, varían entre 0 y 100. Solamente a partir de este esquema pueden darse las variaciones<sup>9</sup>.

- **Flexibilidad.** Manteniendo los grandes componentes, pueden definirse convenientemente los indicadores en función de las fuentes disponibles, siempre y cuando se tenga una buena relación entre los indicadores y los objetivos. El ADH, como el IDH, está abierto a las disponibilidades de información, desde luego, sin abandonar una coherencia elemental.
- **Disponibilidad.** Las encuestas de hogares casi siempre pueden proporcionar un ADH. Pero si se incorpora en los censos, o se refuerzan éstos con estadísticas administrativas, es posible que se obtenga ADHs para las desagregaciones amplias o aplicaciones particulares a nivel de las poblaciones pequeñas.
- **Permanencia.** Es poco sensible a variaciones erráticas, pero sí recoge las tendencias de las inversiones sociales y las políticas favorables al desarrollo humano, especialmente en espacios regionales y locales. Este equilibrio entre lo coyuntural y lo estructural, le da buenas posibilidades como instrumento de seguimiento.
- **Inmunidad a los problemas monetarios.** La variable ingreso está insumida en los cálculos de canastas familiares, y éstas se construyen sobre situaciones y valores corrientes.
- **Funcionalidad al diseño de políticas.** El ADH, como resumen, es un ordenador jerárquico. Al ser “desplegado” permite evaluar y diferenciar políticas en áreas esenciales, así como los actores responsables de aplicarlas: ministerios, agencias multinacionales, concejalías, organizaciones privadas.
- **Complementariedad con el IDH.** Como sabemos, el IDH es el indicador de desarrollo más utilizado de los que ha formulado las Naciones Unidas. Se trata de una combinación de la esperanza de vida al nacimiento (el componente es la extensión de la vida), el alfabetismo y la matriculación (el com-

ponente de la educación) y el ingreso per cápita (el componente del acceso a los bienes). El riesgo crítico del IDH, de carácter endógeno, es que la esperanza de vida y las variables de logro educativo tienden con el tiempo a concentrarse, a converger, mientras que permanece alta la dispersión del ingreso. El ingreso per cápita, derivado del PIB, tiene a su vez problemas de comparabilidad, y no está disponible para niveles locales. Sin embargo, el IDH tiene todavía suficiente vigencia, y cumple además con ser un instrumento fundamental en el seguimiento de la realidad internacional. El ADH, por su parte, es una buena opción para el seguimiento de las políticas internas de los países, que a su vez se reflejarán a futuro en los IDH nacionales.

- **Posibilidad de usos adicionales.** Aun si se mantiene los componentes y variables, puede utilizarse otros indicadores derivados (que no sean porcentajes) funcionales a nuevos objetivos, como la aplicación que se hace más adelante a la desigualdad de género.

### Restricciones y alcances

Como contrapartida a sus ventajas para la evaluación y seguimiento de poblaciones, *el ADH no es un indicador para individuos* que pueda calcularse para cada persona edad, sexo o índice de sus fortalezas corporales. Las variables que se corresponden y son pertinentes para los individuos tienen la ventaja práctica que pueden ser cruzadas con cualquier otra característica de las personas, pero igualmente pierden potencia para el análisis de los grupos sociales, a los que es más forzado adjudicar características de personas, como edad, sexo, habilidades u opiniones<sup>10</sup>.

Los indicadores asociados al ciclo vital, como el de este caso, no pueden ser de individuos, por el hecho obvio que nadie puede estar en varios grupos de edad a la vez. Son apropiados para colectivos, pero en esta característica reside también su aplicabilidad política. La política se hace para grupos humanos, generalmente localizados territorialmen-

<sup>9</sup> Nótese que podría mantenerse la lógica de coberturas y la estructura porcentual y también intentar tener varios indicadores al interior de cada componente, pero ya se abandonaría la simplicidad y se terminaría arribando a una especie de inventario de indicadores.

<sup>10</sup> El ADH también podría ser calculado en términos de cualquier clasificación útil para las familias, pero seguramente con el costo de mayor complejidad, sin mayores ganancias analíticas. Si se intentara el cálculo de un ADH familiar, tendría que corresponder al promedio de cobertura de las variables pertinentes de cada miembro de la familia, pero cuya utilidad habría que estudiar con mayor detenimiento, en la medida que no es común que se definan políticas sociales de corte familiar.

te, dependiendo de la misma administración, con intereses y capacidades que puedan ser comunes, compartidas.

Un tema de más largo contenido para el debate, es *la presencia del ingreso como factor común, así como la correlación entre los indicadores y sus posibles interacciones*. Este orden de cuestiones es de mayor importancia en los modelos explicativos que en las constataciones de impacto. Recuérdese, además, para tener materia de reflexión, que los diversos componentes del ADH son acumulativos: la alimentación y la vivienda previenen la salud, ésta a la educación, la educación al empleo y éste a la jubilación.

Un tercer punto, del cual al menos se necesita tener conciencia de él, es que a pesar de sus formulaciones no todos los indicadores del ADH pueden llegar a tener un valor máximo de 100. El tope del ADH está debajo de ese valor, posiblemente alrededor de 0,90. Hay dos razones para explicarse esto. La primera es que la proporción de adecuadamente empleados entre los que están en edad óptima de trabajar (25 a 64 años) no puede ser 100 por la presencia de muchas personas fuera de la PEA debido a sus ocupaciones en el hogar, la dedicación al estudio a tiempo completo, la condición de rentista, enfermedades, embarazos, incapacidades, entre los principales motivos. La justificación de este indicador —que no es neto de empleo sino que está afectado por la estructura de edades y la intensidad del mercado ocupacional— es precisamente recoger esos elementos, asumiendo que el empleo tenderá a ser más eficiente en la medida que las poblaciones pasen a tener predominancia de adultos y la participación en el mercado se amplíe. La otra razón es que debe haber interferencias entre el estudio y la ocupación que tienen edades de referencia comunes y puede darse el caso de que las personas puedan optar solamente por una alternativa.

En cuanto a los alcances, la aplicación más inmediata del ADH (o los ADH) se da en la comparación de unidades de orden geográfico (las divisiones político-administrativas, la altitud, la región natural), cuyos elementos son centros poblados o combinaciones de ellos, lo cual a su vez significa *agregaciones* de personas, subrayando lo de agregaciones. Esto es lo que le da posibilidades de facilitar la “iniciati-

va” en los contextos subnacionales o locales, y lo que hace pensar que el mejor lugar *actual* de sus aplicaciones está en el ámbito de los gobiernos regionales y locales

Otro aspecto a ser resaltado es que la lectura más aprovechada del ADH es la que se hace a partir de los valores que corresponden a cada componente. De esta manera, se observa el perfil de las necesidades básicas no cubiertas y por tanto, los déficits en diferentes áreas de la política social, y no solamente el indicador resumen, ADH, resultante de los respectivos promedios.

También debe apuntarse que los indicadores necesarios para evaluar los componentes del ADH están siempre presentes en las encuestas de hogares de cualquier país, o puede asegurarse que esto sea así con muy pocos cambios. Lo propio puede decirse de los censos, que permitirían un seguimiento al máximo detalle, tal vez con unas pocas modificaciones a los cuestionarios censales existentes. Por su parte, las estadísticas administrativas son también de gran utilidad y pueden combinarse con censos y encuestas. Esto, a su vez, induce una alta posibilidad de obtener el ADH e inclusive de hacer aplicaciones retrospectivas en los espacios locales, con poco costo, simplemente combinando las estadísticas administrativas o relevando una muestra ad hoc que aproveche la disponibilidad de los recursos locales y reduzca la exigencia de recursos financieros.

## UNA LECTURA DE LA DESIGUALDAD A PARTIR DEL ADH

El propósito de la lectura que se propone es dar una idea muy clara de las dimensiones de las deudas sociales del país desde la perspectiva del ciclo vital. Pero sobre todo, mostrar nuevamente no solamente la desigualdad interna sino también sus particularidades sociales desde el punto de vista del ADH.

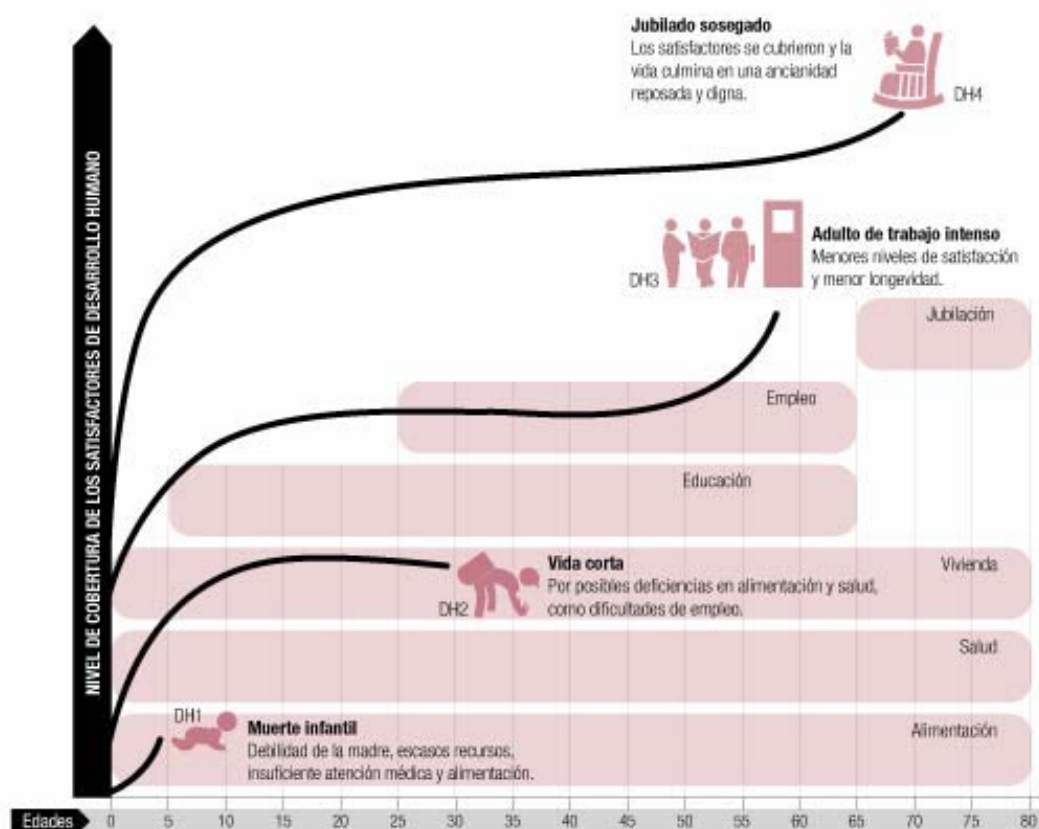
Una premisa importante para este recorrido es subrayar la importante asociación entre el IDH y el ADH, anteriormente mencionada. La asociación entre estos indicadores es muy alta, al punto que si se calcula un índice de correlación entre los valores del ADH y los del IDH siempre se obtiene resultados mayores al 90%<sup>11</sup>. En buena cuenta, se está midiendo con

<sup>11</sup> Se sigue observando, pues, que los departamentos desfavorecidos están en la Sierra (especialmente del sur) y Selva, mientras que los resultados relativamente positivos se concentran en el litoral y especialmente en Lima o en departamentos costeros pequeños con centros de trabajo importantes, como Moquegua y Tacna.



## ADH: Una nueva forma de medir el desarrollo humano

El ADH mide los mismos objetivos que el IDH. Sin embargo, permite una identificación más clara de las prioridades del gasto social.



Durante el ciclo de vida de las personas, la alimentación, la salud y la vivienda son necesidades que deben ser cubiertas de manera permanente, mientras que la educación, el empleo y la jubilación pueden considerarse dentro de períodos específicos. A su vez, la vida de los individuos puede ser corta o larga, y acumular grados mayores o menores de vida digna, indicando diferentes niveles de desarrollo humano.

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

el ADH los mismos objetivos del IDH, es decir el desarrollo humano, pero en una versión que permite una identificación más clara de las prioridades en el gasto para asegurar mejores políticas internas en el gasto social.

Nuestros indicadores tienen dos elementos comunes y decisivos: la extensión de la vida y la disponibilidad de recursos materiales. Ambos son explícitos en el caso del índice de desarrollo humano, mientras que están implícitos para el algoritmo, que los traduce en términos de necesidades en el ciclo vital. En efecto, la principal ausencia es la ausencia de vida. Mientras ésta no se extinga y se prolongue, más posibilidades tiene la sociedad en su conjunto de resolver problemas sociales.

La “masa vital” se potencia interactuando en la pugna por obtener el bienestar, y las máximas capacidades se dan en la adultez, el perio-

do más prolongado de la existencia teórica de la vida. Pero la capacidad del entorno social y económico se traduce a su vez en la disponibilidad de recursos materiales para las familias. Con vida más prolongada, mayor producción y políticas públicas que permitan que el crecimiento se traduzca en mejoras para todos se tendrá una cobertura más amplia de los requerimientos vitales: con más IDH se tendrá más ADH.

Es importante entender además que los satisfactores no aumentan por acción exclusiva de la beneficencia, los subsidios o la acción implícita del Estado, sino por una combinación de las acciones de las personas —empresarios y trabajadores— y de los gobiernos. Es el esfuerzo conjunto de los actores lo que determina el progreso social, y si no se da de manera simultánea, no será eficaz. Mejorar la salud, la

vivienda, la alimentación o cualquier otra necesidad básica de cualquier población, depende del esfuerzo en el trabajo de su población laboral, de la adopción de riesgos por parte de sus empresarios, de la adecuación de políticas expresas de sus dirigentes políticos. La observación de las coberturas, por tanto, no es una exigencia al Estado, sino la compulsación del funcionamiento idóneo de la sociedad<sup>12</sup>.

### **Los riesgos sociales, ¿cuáles son más graves?, ¿cuáles indican mayor desigualdad geográfica?**

Se comenzará por ver, en términos generales, cuáles son los riesgos sociales más cubiertos y cuáles menos, sin dejar de tener en cuenta las particularidades de la medición. Como punto de partida, se muestra de inmediato las coordenadas con ejes del IDH, que es esencialmente una medición de su extensión, tomando la media nacional y de otra parte, para la dispersión, la variabilidad, medida entre los departamentos.

La apreciación de estos datos muestra un orden de urgencias —desde la baja cobertura con mucha desigualdad hasta su contrario— que se descubrirá de manera algo más detenida, como llamado de atención a los enfoques usuales que determinan las políticas sociales.

#### *La situación apremiante de la jubilación*

La menor cobertura, la variabilidad más alta<sup>13</sup> y seguramente la necesidad social más apremiante en el futuro, es la jubilación. En otros términos, para la atención de pensiones, definida como la pertenencia activa a un sistema de pensiones o la recepción de una pensión para las personas de 65 o más años, las coberturas son más bajas que en el resto de indicadores, y además, son también más elevadas las diferencias entre los departamentos.

La jubilación es, pues, la necesidad social fundamental menos atendida. La tasa nacional es solamente 23,8%, pero hay nueve departa-

mentos que tienen una cobertura de menos de 10%: Cajamarca (3,1%), Ayacucho (3,8%), Huánuco (4,3%), Amazonas y Ancash (5,1%), Tumbes (5,3%), San Martín (5,5%), Puno (5,8%) y Huancavelica (6,4%). Esto significa que en dichos departamentos, desde luego coincidentes con el menor desarrollo humano y mayor pobreza, más del 90% de ancianos se hallan desprotegidos en la edad en que se considera deberían dejar de trabajar. A nivel de todo el país, podría decirse de modo más simple que tres de cada cuatro personas en edad proveya no tienen protección de la seguridad social. En las zonas rurales, los centros poblados más pequeños y dispersos, la desprotección puede ser casi total, del orden del 95%, mientras en las ciudades se acerca al 60%.

Hay causas concurrentes para esta situación. En principio, está la baja tasa de asalariados a nivel nacional. Institucionalmente, la seguridad social en materia de pensiones fue establecida y desarrollada bajo el supuesto de una presencia extendida de relaciones salariales y con el modelo bismarckiano original —como en su formulación política a través del Informe Beveridge en la Inglaterra de la posguerra— de la coparticipación estatal, laboral y empresarial, con principios universales y solidarios. La seguridad social fue concebida bajo el supuesto de una amplia dominación de las relaciones salariales, propia del desarrollo industrial europeo en los siglos XIX y XX. La frustración del modelo industrial, así como la supervivencia e incluso desarrollo creciente del trabajo informal, al margen de la estructura productiva moderna en el sentido de la generación de economías de escala, está en la base de la baja cobertura de las pensiones.

A esta incompetencia estructural se ha sumado la transición demográfica. En el caso de las pensiones, su demanda estuvo poco presionada en tanto que la esperanza de vida era baja y pocas personas llegaban a la edad de jubilación. La ampliación de la duración de la vida, sin embargo, ha creado una demanda no atendida de pensiones de jubilación dado que la población de 65 y más años es creciente y lo seguirá siendo todavía por varias décadas.

<sup>12</sup> Por tal motivo, cuando se evalúan dichas coberturas en el ADH, no se hace en función de la oferta del Estado, sino del conjunto de disponibilidades públicas y privadas. Incluso en los costos se tiene en cuenta la disponibilidad más amplia de educación y salud, por ejemplo. Ver en el anexo estadístico la descripción de indicadores del ADH.

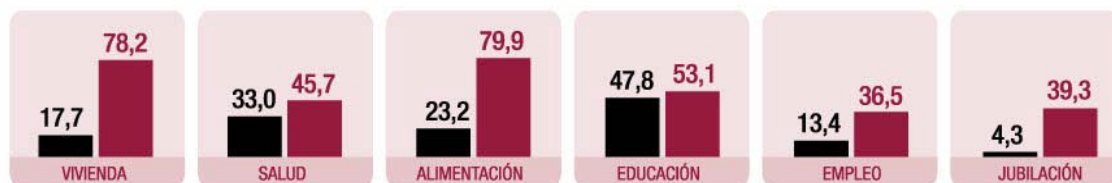
<sup>13</sup> La variabilidad está medida con el coeficiente de variación (CV), medida relativa (la desviación estándar respecto del promedio de los datos) que permite una lectura uniforme de la dispersión de los datos. Aunque es una apreciación con dosis subjetiva, como regla práctica se considera como bajo un CV porcentual menor a 25-30%, medio hasta el 50-60% y alto por encima de ese valor. Aplicado a las variables en los departamentos, los CV obtenidos fueron 77,8% para la jubilación, 73,9% en vivienda, 38% en alimentación, 31,6% en empleo, 18,5% en salud y 7,4% en educación. Los CV según el tamaño de los centros poblados son ligeramente menores, pero se mantiene el mismo ordenamiento.

## Desigualdad en la cobertura de necesidades básicas

Las coberturas más altas están en alimentación y educación; las más bajas, en empleo y jubilación.

### LOS EXTREMOS DE LA DESIGUALDAD

■ Huánuco  
■ Lima



**Algoritmo del desarrollo humano (ADH).** Según componentes y promedios por departamentos y centros poblados.

Departamento	Componentes del ADH						ADH		
	Vivienda	Salud	Alimentación	Educación	Empleo	Jubilación	Promedio simple	Promedio ponderado población	Promedio ponderado costos
<b>Perú</b>	<b>43,8</b>	<b>40,4</b>	<b>58,9</b>	<b>49,8</b>	<b>27,8</b>	<b>23,8</b>	<b>40,8</b>	<b>45,8</b>	<b>38,3</b>
Amazonas	5,7	40,4	28,9	43,2	14,4	5,1	23,0	27,4	18,4
Ancash	30,3	44,2	43,9	49,5	21,1	14,7	34,0	39,3	29,6
Apurímac	3,5	54,3	23,3	55,2	14,6	4,8	26,0	31,1	18,7
Arequipa	71,6	40,7	74,7	56,0	31,4	33,3	51,3	57,5	48,8
Ayacucho	9,1	46,9	29,5	50,9	17,3	3,8	26,3	31,2	20,5
Cajamarca	9,0	33,1	43,3	43,0	22,0	3,1	25,6	30,3	23,3
Callao	69,8	52,3	76,1	50,7	36,0	49,3	55,7	59,8	54,4
Cusco	7,8	34,6	36,8	51,9	18,8	10,3	26,7	30,5	22,9
Huancavelica	1,8	44,9	25,9	45,5	17,5	6,4	23,7	27,4	19,0
Huánuco	17,7	33,0	23,2	47,8	13,4	4,3	23,2	27,9	17,7
Ica	43,4	53,7	77,1	52,7	30,9	42,0	50,0	54,0	48,6
Junín	32,6	34,2	62,7	49,6	30,1	13,6	37,1	42,8	35,7
La Libertad	30,6	34,8	56,5	45,5	20,9	25,6	35,7	39,5	33,8
Lambayeque	43,9	48,1	78,9	46,5	31,1	27,8	46,0	52,0	45,2
Lima	78,2	45,7	79,9	53,1	36,5	39,3	55,5	61,3	53,8
Loreto	25,5	37,3	34,5	48,9	22,7	13,2	30,3	34,7	26,3
Madre de Dios	18,3	56,1	66,2	48,7	37,7	10,7	39,6	46,2	38,2
Moquegua	58,2	44,2	72,6	50,5	33,0	22,7	46,9	53,5	44,8
Pasco	20,3	38,3	41,8	51,7	20,6	14,0	31,1	35,7	27,2
Piura	36,1	36,7	46,8	43,6	18,5	14,8	32,8	38,3	29,3
Puno	20,2	25,0	43,8	49,6	21,6	5,8	27,7	32,4	24,9
San Martín	28,1	34,3	39,9	44,5	18,6	5,5	28,5	34,4	24,5
Tacna	81,4	44,4	83,8	53,2	40,4	27,0	55,0	62,9	53,4
Tumbes	31,5	45,4	69,2	45,5	23,3	5,3	36,7	44,9	34,0
Ucayali	15,1	37,0	41,7	52,0	24,7	14,9	30,9	34,7	27,8
Centros poblados									
Más de 100 000 viviendas	80,2	45,1	80,5	54,1	36,6	42,2	56,5	62,0	54,9
De 20 001 a 100 000 viviendas	60,3	40,2	72,1	56,2	32,4	29,7	48,5	54,5	46,3
De 10 001 a 20 000 viviendas	51,1	39,5	66,5	51,5	28,8	27,1	44,1	49,5	41,9
De 4 001 a 10 000 viviendas	42,7	40,5	67,4	48,9	26,8	26,4	42,1	47,4	40,3
De 401 a 4 000 viviendas	28,9	42,5	55,1	51,0	23,3	15,5	36,0	41,7	32,7
100 a 400 viviendas	7,4	44,6	48,9	50,5	25,7	8,0	30,8	35,6	27,9
Menos de 100 viv. compactas	4,3	35,0	28,2	41,5	14,4	3,7	21,2	25,2	17,2
Menos de 100 viv. dispersas	4,1	34,3	30,6	40,7	15,1	5,1	21,6	25,4	18,2

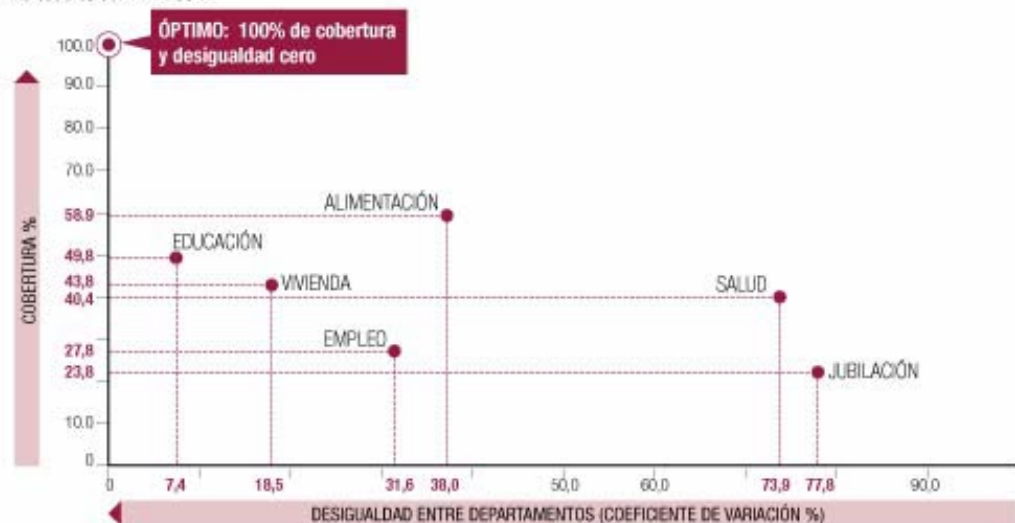
**Nota:** Vivienda, salud y alimentación se ponderan con el porcentaje de la población total. Educación, empleo y jubilación con los porcentajes de la población de 5 a 64, 25 a 64 y 65 a más años respectivamente.

**Fuente:** INEL Encuesta Nacional de Hogares, IV trimestre 2002. Lima. **Elaboración:** PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

## Cobertura nacional y desigualdad interdepartamental

La cobertura nacional en educación es alta y la desigualdad entre departamentos es baja. En jubilación sucede lo contrario.

Indicadores del ADH 2002



### VARIABLES

VIVIENDA: Paredes de material noble.

SALUD: Población atendida por profesionales de la salud.

ALIMENTACIÓN: Población con ingreso familiar mayor a la canasta alimentaria (S/ 114 mensual per cápita, 2002)

EDUCACIÓN: Estar estudiando o culminando estudios superiores (entre los 5 y 64 años de edad)

EMPLEO: PEA ocupada con empleo adecuado en horas e ingresos (entre los 25 y 64 años de edad)

JUBILACIÓN: Población aportante o jubilada (de 65 a más años de edad)

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

En el censo de 1972, habitaban el Perú 13,5 millones de personas y de ellas algo más de 520 mil, el 3,9%, tenía 65 o más años. Treinta años después solamente, en el 2002, había más del doble de jubilados (1 millón 310 mil, que significaban el 4,9% de una población total de 26,7 millones). Para el 2020 falta menos de tres lustros, y habrá casi 2,5 millones de personas de 65 o más años (el 7% de una población de 34 millones), es decir, que casi se habrá duplicado respecto a este momento. Y si llevamos las proyecciones al 2050, se verá que nuevamente la demanda se agudiza: se requerirán pensiones para 6,7 millones de personas, el 16% de una población de 43 millones.

Ambas presiones, la del subdesarrollo que limita las relaciones laborales asalariadas y la de la transformación de la pirámide de edades que amplía las demandas jubilatorias, actúan ya y lo seguirán haciendo, en el mediano plazo al menos, en contra de la cobertura de atención de las edades mayores. Ambas razones son estructurales e independientes del sistema de financiamiento y de la administración<sup>14</sup>. Se pasará de una mayor proporción de asalariados y una menor proporción de ancianos a la situación inversa, y ésta se complicará casi inexorablemente.

La primera o más inmediata opción es individual y consiste en la prolongación de la

<sup>14</sup> Téngase muy en cuenta esta afirmación. El problema de pensiones no se limita a su desfinanciamiento, sea en el sistema de reparto con administración estatal o de capitalización individual con administración privada, ambos con sus respectivos argumentos favorables y también pasibles de críticas muy serias y experiencias desalentadoras. Tampoco se debe directamente a la fuerte caída de los salarios, que limitan o eliminan el ahorro, o a la falta de ética en el manejo de los fondos de pensiones. Estas variables actúan de manera más directa en el sentido de limitar el monto de las pensiones —que no deja de ser grave— pero no tanto en la cobertura del sistema, que es el problema de mayor envergadura y el menos atendido.

actividad laboral más allá de las edades normadas para la jubilación. De hecho, es un fenómeno observado de manera creciente en áreas urbanas, puesto que en el área rural ha sido secular. Tanto la ocupación como el desempleo no solamente se van incrementando para estas edades, sino que se hacen más intensos, incrementando la oferta laboral y actuando en contra de los niveles salariales. También se debe tener en cuenta que a pesar de las ventajas de la experiencia laboral, las personas de edad mayor son discriminadas en el empleo puesto que los empleadores tienen preferencia por las edades intermedias o adultas.

Otras alternativas para resolver el problema de la gran masa desprotegida de personas de la tercera edad son escasas y poco debatidas. Tradicionalmente, la atención de estas personas estuvo a cargo de la familia o de la comunidad y los pocos ensayos realizados para resolver este tema, sobre todo en áreas rurales, inciden especialmente en sistemas comunales y de compromiso familiar<sup>15</sup>. En la medida que la desarticulación familiar y comunal sean mayores, las posibilidades de siquiera plantear una red efectiva de protección a la tercera edad, especialmente en las áreas más pobres y retrasadas, serán menores.

Puede interpretarse que la razón de fondo de la baja cobertura de la jubilación es la mala calidad del empleo. Es precisamente el empleo, además, la segunda necesidad social elemental desatendida, en términos de la proporción de empleo adecuado que se brinda en el país<sup>16</sup>.

El empleo es el segundo “delator” de las ausencias sociales en el Perú. Cerca de tres de cada cuatro empleos, en términos de las mediciones oficiales, no son satisfactorios en tiempo y sobre todo en ingresos, para la población entre 25 y 64 años. Bien podría decirse que las causas estructurales son las mismas que explican el déficit de pensiones, tanto por la influencia demográfica como por la propia estructura del subdesarrollo nacional.

### *El empleo y la influencia social de la demografía*

Para tener mejor criterio en los aspectos demográficos relativos a las demandas sociales, es útil recordar la evolución de la ola demográfica nacional. Se entiende por ola demográfica al desplazamiento en el tiempo de un volumen extraordinariamente alto de población, cuyo centro es la cúspide de las tasas de natalidad en los mediados de la década de 1960.

Esta ola presionó primeramente la atención materno infantil y el sistema escolar, con resultados conocidos: en la atención de salud, tasas de mortalidad sumamente elevadas en las décadas de 1960 y 1970, y en la educación, un deterioro de calidad asociado a la reducción de las horas lectivas y de inversión en la educación pública —desde la década de 1970 hasta la actualidad— para poder acoger en dobles turnos a las crecientes masas de población en edad escolar. Nótese, por ejemplo, que esta ola ha llegado a la educación superior en las décadas de 1980 y 1990, con el resultado de una expansión —comercial, barata y de mala calidad— de la cantidad de población involucrada en este nivel de estudios.

También desde la década de 1980 también, y hasta la actualidad, la presión demográfica se instala en las edades activas. La cúspide de nacimientos de mediados de la década de 1960, tiene en el periodo 2000-2005, entre 35 y 40 años. Es decir, que la demanda creciente se ubica en el centro de las edades activas (15-65 años). Nunca como en la actualidad, el Perú estuvo en el deber de ofrecer tanto empleo y las tasas de crecimiento del volumen e intensidad de la población económicamente activa son las máximas, y comenzarán a decrecer recién a partir de los siguientes lustros<sup>17</sup>.

Es obvio que el país no ha podido soportar esta presión y que la secuela de subempleo, informalidad y bajos ingresos tiene una fuente explicativa en el ámbito demográfico. Pero, como en el caso de las pensiones, también en

<sup>15</sup> Ver información amplia al respecto a través del programa Infocus sobre Seguridad Socioeconómica (SES) de la Oficina Internacional del Trabajo y en Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

<sup>16</sup> La definición de subempleo que se utiliza en este ADH acumula el desempleo por horas (trabajo involuntario de menos de 35 horas semanales) y el desempleo por ingresos (según la redefinición de 1996, ingreso involuntario por debajo de la mitad de una canasta de consumo exógenamente determinada por INEI, lo que da un nivel de alrededor de US\$ 120/180 mensuales de ingreso, según las áreas y departamentos). Posteriormente, en el 2003, el INEI han omitió la medición de subempleo por ingresos y sus cifras de subempleo se refieren solamente a la fracción de subempleo por horas, que es alrededor de un tercio del total. El MTPE, en cambio, mantiene ambas mediciones.

<sup>17</sup> Lo propio puede decirse de la cantidad de jubilados. El conjunto de los sistemas suma ahora alrededor de 500 mil personas, pero esta cifra era un tercio inferior hace diez años y dos tercios menos (150 mil) al comenzar la década de 1980. Nótese también —en la figura ADH3— que las demandas “de toda la vida” (vivienda, salud y alimentación) se incrementan de manera uniforme

# Máximos requerimientos sociales en el tiempo

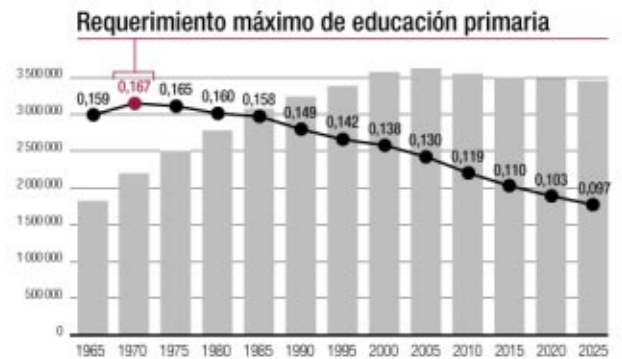
El desplazamiento en el tiempo de un alto volumen de la población ha ido cambiando y acentuando las demandas sociales en diferente servicios.

■ Población      ●—● Proporción de la población analizada en el total de la población.

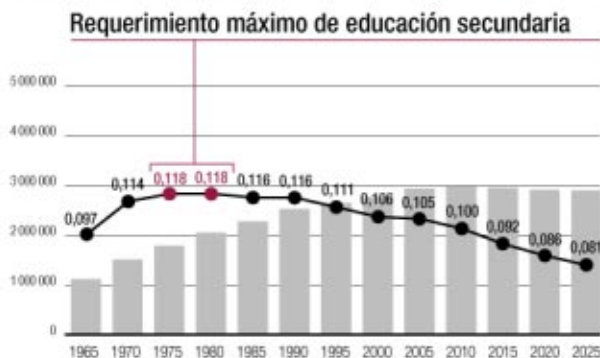
## Población menor a 1 año



## Población de 6 a 11 años



## Población de 12 a 16 años



## Población de 17 a 25 años



## Población de 14 a 64 años



## Población de 65 a más años



Fuente: INEL Perú: Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural por años calendario y edades simples, 1970 - 2025. Lima, 2002.  
Elaboración: PNUD/ Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

## Inseguridades en el trabajo urbano y en el rural

Un trabajo reciente de Juan Chacaltana comentaba —basándose en la muestra de seguimiento de INEI (1988-2001) a hogares urbanos y rurales en el país— que aproximadamente dos de cada tres familias han sido pobres en alguno de los cuatro años del estudio, y que un 45% alterna la pobreza y la no pobreza. Solamente 32% es no pobre, es decir al menos satisface sus necesidades básicas, durante cuatro años seguidos. El mismo trabajo recuerda que solamente la mitad de los trabajadores peruanos urbanos tiene empleo 12 meses seguidos, y un cuarto de la población económicamente activa experimenta al menos un episodio de desempleo en algún momento del año. Igualmente, que la rotación laboral se ha triplicado en la década de 1990.

La inseguridad en el futuro que transmiten las encuestas de opinión, tiene su raíz en esta inestabilidad de los trabajos y, por ende, de los ingresos.

Pero no es una estabilidad semejante para todos, ni en sus orígenes ni en sus soluciones. Los shocks económicos, los eventos que llevan a las familias hacia la pobreza, solamente son comunes en el área urbana y el área rural en la medida que se trate de enfermedades o accidentes graves, lo que demuestra la ausencia de protección social. Se invocan en un 20-25% de ocasiones. En las ciudades, casi el 40% del empobrecimiento se debe a la pérdida de empleo. Y en el campo casi el 60% de la caída en la pobreza tiene su origen en los desastres naturales que afectan la fuente principal de ingresos: la actividad agropecuaria.

La solución al problema común de la ciudad y el campo es la protección social, en el sentido que las enfermedades o accidentes graves de las personas no deberían tener como consecuencia inmediata el empobrecimiento familiar y las familias deberían estar protegidas ante esos eventos. Pero como se indica, esta es la cuarta o quinta parte del problema.

Las soluciones más importantes en las ciudades, al menos en el mediano plazo, se encuentran en el ámbito de la protección laboral, sea por mayor estabilidad en el empleo presente, como por mejores ingresos que permitan ahorrar individualmente para sobrevivir hasta encontrar nuevo empleo, o sea por un sistema de seguridad ante el desempleo que ahorre colectivamente para este mismo fin o por una combinación de todas estas opciones. Las responsabilidades están más próximas al mercado.

En el campo, en cambio, se requieren importantes inversiones en infraestructura y tecnología que hagan posible que los cultivos y la crianza no sean una apuesta riesgosa, al atenuar significativamente los efectos adversos de los fenómenos climáticos. En el mediano plazo, esta vez las responsabilidades están más cerca del campo de acción del Estado.

Fuente: INDH 2004. Todas las cifras han sido tomadas o elaboradas a partir de Juan Chacaltana, CEDEP, "Notas sobre la situación del empleo actual", presentación al Seminario Internacional Empleo y Pobreza, Lima, octubre 2003.

otras características estructurales del subdesarrollo. Entre éstas debe nombrarse el fuerte estrechamiento originado por el ajuste externo (no solamente deuda pública y privada asumida por el Estado, sino también mecanismos sobre los precios y el comercio, acceso tecnológico y costos de la propiedad intelectual)<sup>18</sup>, la estructura productiva, cuya industrialización depende de la importación de maquinaria e insumos, la pérdida del mercado interno en bienes y servicios que nos convierte en fuente de capitalización en el exterior, la inadecuada asignación de las inversiones, la ausencia de mecanismos de redistribución de

los excedentes de la producción (negociación colectiva, redistribución de capitales, política fiscal y de seguridad social, principalmente), especialmente a partir de las reformas de la década de 1990, e inclusive factores como las relaciones laborales inadecuadas o problemas culturales que impiden la asociación para el desarrollo.

En suma, nuevamente los problemas estructurales de difícil, por no decir imposible, solución en el corto plazo. En el caso del empleo, sin embargo, a diferencia de la jubilación, las diferencias interdepartamentales e inclusive entre diferentes volúmenes de población en los

<sup>18</sup> Sobre este punto es muy explícito el Objetivo 8 de las Metas del Milenio adoptadas por las Naciones Unidas (cf. PNUD 2003).

centros poblados, no son tan marcadas, o lo que es igual se trata de un problema generalizadamente intenso. Coincide con este resultado del ADH la percepción del país, especialmente en el área urbana<sup>19</sup>. Por ello, a pesar de su heterogeneidad, es el problema que provoca más reclamos y promesas, dentro de la compleja realidad nacional.

El empleo, como se ha esbozado antes, no es solamente un problema complejo, sino sobre todo sistémico, y es además una especie de resumen de todos los problemas, en la medida que es finalidad y medio, simultáneamente. Para el desarrollo humano, que no puede dissociar —en los niveles agregados— el crecimiento de la acumulación y la distribución, ni postergar la satisfacción de necesidades básicas de capacidades y derechos para todos, el empleo y, en especial, la productividad del trabajo, es el punto neurálgico de los problemas y de las soluciones.

Desde esta importante perspectiva, el empleo es una variable que denota en mayor grado la disponibilidad de capacidades y habilidades, así como la igualdad de oportunidades. En el ambiente económico y social, la población que ingresa a la adultez debe llevar al máximo todas sus disponibilidades, propias y del entorno, para aspirar a un mejor empleo que la lleve a su propio desarrollo y que desarrolle a la sociedad. En un entorno de muy escasas posibilidades, como el de los pueblos pequeños y alejados, la productividad del trabajo será igualmente reducida, al igual que las oportunidades de obtener empleo decente o de progresar socialmente. Y en sentido contrario, en las urbes, en las que se han acumulado ventajas y recursos, aumenta la probabilidad de obtener empleo decente, de mayor productividad para mejorar el entorno y de mejores retribuciones para mejorar a las personas. Pero ambas realidades están en crisis, especialmente el entorno urbano que ha sufrido un deterioro que no se ha notado en las áreas rurales, desligadas hace siglos del progreso o con lenta progresión hacia el desarrollo. Por ello, el hecho que el empleo aparezca como una conjunción de baja cobertura y equidad hacia abajo en el ADH, y que la población intuitivamente así lo perciba, es mucho más que una coincidencia.

### *Vivienda como status y alimentación como pobreza*

El siguiente par en la gravedad de la cobertura y la desigualdad, está en la vivienda y en la alimentación, que tiene grados intermedios —en el marco de la difícil realidad nacional— en la desprotección y la inequidad. Ambas variables —la diferencia de jubilación y el empleo que afectan a las poblaciones más específicas— se refieren al total de la población.

La vivienda tiene cobertura relativamente alta, pero mucha desigualdad. Esta última característica podría ser relativizada dadas las características de la medición. En efecto, el indicador utilizado para la vivienda es que tenga paredes de material noble, entendido éste en las encuestas como ladrillo y cemento, que usualmente llevan estructuras de fierro.

De manera muy inmediata, esto puede llevar a explicarse la desigualdad entre departamentos respecto a esta variable. Las coberturas son muy bajas —menores al 10%— en casos como Huancavelica (¡1,8% de la población tiene viviendas con paredes de material noble!), Apurímac (3,5%), Amazonas (5,7%), Cusco (7,8%), Cajamarca (9,0%) y Ayacucho (9,1%). Pero pueden superar el 50%, como en el caso de Moquegua (58,2%), Callao (69,8%), Arequipa (71,6%), Lima (78,2%) y Tacna (81,4%). Podría decirse que el material noble de las paredes no es el indicador más adecuado, desde que hay mayores disponibilidades de adobe y madera en la Sierra y en la Selva, a menor costo y posiblemente sean materiales más “adecuados” en términos climáticos.

La explicación anterior, sin embargo, debe matizarse, en el sentido que el material deseable puede continuar siendo el cemento y ladrillo, independientemente de los climas. Así por ejemplo, es el material preferido a partir de los poblados con 10 mil habitantes, entre los cuales se da casi toda la variedad climática posible. Lo que puede estar definiendo su uso es, entonces, la menor disponibilidad, sobre todo en términos de su mayor costo. Lo mismo puede entenderse, si prefiguramos el futuro: lo más roble es que si se da el progreso la cobertura de las paredes de material “noble” aumente, mientras que si no continúa la evolución, se deteriore o

<sup>19</sup> En el cuadro del ADH departamental puede notarse cómo se incorporan al grupo de bajas coberturas, cuando se trata del empleo, ya no solamente los departamentos altamente rurales de la Sierra, sino también departamentos con altas proporciones urbanas como La Libertad, Piura y Ancash, además de extenderse los déficits hacia el resto del interior del país. También es notoria la disminución de las diferencias entre jubilación y empleo, entre centros poblados mayores y menores.



no progrese. Hay más posibilidades de que ocurra lo primero, no solamente porque el desarrollo puede ser lento pero es más probable que una involución que afecte la estructura promedio de las viviendas, sino porque también la tendencia es creciente, especialmente, porque los costos reales de la construcción con material noble son decrecientes.

Una consideración adicional: la vivienda, complementada seguramente con el mobiliario, los aparatos domésticos y el confort, es el símbolo del estatus social por excelencia, y desde luego tiene una escala básica, desde los materiales desechables hasta el material noble en todos los lugares y climas. Así, aunque el

clima puede relativizar la importancia del cemento, el fierro y el ladrillo, no puede sustituir la evolución hacia estos materiales como símbolo de progreso familiar y social, reemplazando otros materiales.

La alimentación, por su parte, es posiblemente la variable del ADH que más fácilmente puede ser asociada al criterio de pobreza, en la medida que el indicador utilizado es en la práctica un indicador de ingresos. El valor obtenido de cobertura (quienes superen con el ingreso familiar una canasta alimentaria básica) de 58,9%, es intermedio entre la proporción de no pobres extremos (45,5%) y la de pobres del INEI (77%) para el año 2002, debido a diferencias de

## Recuadro ADH 2

### Carbón y diamante

En 1997, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad en la Educación, promovido por UNESCO y con la participación de los ministerios de educación de los diferentes países, hizo una evaluación internacional del rendimiento de los alumnos de tercero y cuarto grado de educación primaria, en Lenguaje y Matemática. Los resultados fueron sumamente adversos para el Perú, que terminó ocupando los últimos lugares, y fueron poco divulgados.

Nuevas evaluaciones se hicieron posteriormente en otros campos del conocimiento, y se hicieron también evaluaciones de las capacidades de los docentes. Y nuevamente fue muy claro que los resultados nos situaban en el último estrato latinoamericano, por debajo de los otros países andinos, junto al grupo centroamericano de mayor retraso. Por otra parte, existe abundante evidencia —por si fuera necesaria frente al sentido común— en el sentido que los niños de familias pobres tienen menor rendimiento promedio. Hay que subrayar lo de promedio, puesto que es frecuente la noticia periodística de adolescentes de familias de pocos recursos en barrios populares que obtienen los primeros lugares en los exámenes de ingreso a las principales universidades nacionales, cuyas pruebas de admisión son más exigentes y cuya relación entre postulantes y vacantes es mucho mayor.

El año 2004 no ha sido la excepción en este aspecto. Claudio Espinoza Choquepura ingresó en febrero a la Universidad Nacional de Ingeniería ocupando el primer puesto en el orden de méritos, y en marzo hizo lo mismo en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), obteniendo además el máximo puntaje histórico. Y poco antes, a mediados del año anterior, había obtenido Medalla de Bronce, en Japón, en un concurso mundial de matemáticas para escolares. Claudio, vive en San Juan de Lurigancho, el distrito más grande en población, con mucha población pobre. Su padre es mototaxista. Junto con Claudio ingresó con el tercer puesto a la Escuela Profesional de la UNMSM, un niño de apenas 12 años, Manuel Escobedo Terrazos, residente de San Martín de Porres, en la zona limítrofe al Callao, cuyo padre es ingeniero de sistemas y cuya hermana estudia informática. Estudia aún en el colegio Bertolt Brecht de su distrito. Otro niño de 13 años, José Antonio Ñique, ingresó tanto a la Universidad Nacional Agraria como a la UNMSM; vive en San Juan de Lurigancho y su padre es conductor de taxi, pero en su colegio, de nombre El Triunfo, donde es secretaria su mamá, han tenido por iniciativa propia atención especial para los alumnos de mayores dotes.

¿Cómo vincular estos resultados con la situación educativa nacional? Pueden discutirse las interpretaciones, pero no los hechos. La población, a pesar de sus escasos recursos y de las limitaciones sociales, siempre encuentra una alternativa. Y siempre, son sus capacidades y habilidades, junto a la cooperación social, la fuente de esa alternativa.

Fuentes: Portal de UNESCO, Lima, Perú. Diarios El Comercio (15 de marzo del 2004) y PERÚ21 (17 de marzo del 2004).

estimación tanto en el ingreso como en la canasta<sup>20</sup>.

Más de 40% de la población con déficit de ingresos como para proveerse de una alimentación básica adecuada, es por supuesto una cifra bastante alta, lo que significaría que más de 11 millones de peruanos actualmente estarían viviendo con recursos insuficientes para alimentarse adecuadamente. El déficit alimentario (complemento de la cobertura de alimentación que se ha calculado en los departamentos), puede afectar en diversos casos a dos tercios o más de la población total (coberturas menores del 33%). Tal es el caso de Amazonas (28,9%), Apurímac (23,3%), Ayacucho (29,5%), Huancavelica (25,9%) y Huánuco (23,2%). En el tercio favorecido, cuando la cobertura alimentaria es aceptable para cuando menos dos tercios de la población, se encuentran los departamentos de Arequipa (74,7%), Callao (76,1%), Ica (77,1%), Lambayeque (79,9%), Lima (79,9%), Moquegua (72,6%) y Tacna (83,8%).

El ordenamiento de los departamentos en razón de la cobertura de la alimentación y la pobreza por ingresos es prácticamente el mismo, lo que no es extraño a estos niveles de desagregación para las variables que indican un déficit social. Es el repetitivo atraso de nuestra Sierra —especialmente sur— y de la Selva, con la mejor posición relativa del litoral, en el caso de los departamentos de menor población, precisamente porque esa característica permite mayor disponibilidad de recursos —principalmente mineros— por habitante.

No se debe tampoco soslayar el hecho que la baja cobertura de la alimentación, manifestación directa de la pobreza, así como la aun más baja cobertura del empleo adecuado, tienen relativamente baja dispersión, lo que significa que están generalizadas.

### *Salud y educación, las variables "sociales"*

La salud y la educación, las dos variables faltantes en esta lectura del ADH, tienen valores intermedios de cobertura (40,4 y 49,8%, respectivamente) y son los más bajos en la dispersión, lo que significa una mayor similitud entre las proporciones atendidas de todos los departamentos e incluso entre los diversos tamaños de centros poblados. Es sabido, por ejemplo, que

la atención primaria de salud ha progresado de manera muy importante en el interior del país, mientras que la matriculación de niños y jóvenes en la escuela primaria y secundaria está ahora casi totalmente generalizada, inclusive en la Sierra y Selva y en las áreas rurales de todas las regiones naturales.

En términos estrictos, la cobertura no es mayor en el caso de la salud porque el indicador es la atención de la última enfermedad por profesionales *médicos*, lo cual excluye la atención primaria de la mayor parte de postas a cargo de personal no profesional en las áreas rurales. En la educación, por su parte, la cobertura no es más elevada debido a que el indicador es estar estudiando o haber concluido los estudios superiores y la población de referencia se extiende desde los 5 hasta los 64 años. Los supuestos son, en este caso, la concepción progresivamente real de que la educación está lograda si se ha concluido el nivel superior y que el plazo vital para alcanzar este logro se extiende hasta la edad adulta.

Pero es también cierto que, tanto en materia de salud como de educación, esta cobertura esconden la situación de la calidad. La urgencia de la presión poblacional en salud ha llevado a extender la atención primaria en condiciones deficientes no solamente de especialización o de presencia de personal profesional, sino de recursos materiales para la atención de los casos de mediana o mayor gravedad, tanto para los requerimientos de cirugía como de atención especializada. El reclamo en la salud pública, se trate de la capital de la República o de los pueblos lejanos es de dosis insuficientes o nulas de materiales, medicamentos y, obviamente, de equipo e instrumentos especializados. Un primer resultado de esta ausencia es el enorme y eficiente esfuerzo del sistema por articular la red de salud pública desde las postas hacia los hospitales, e inclusive, en el sector de la seguridad social, sin que se haya logrado aún integrar el conjunto de ambos sistemas de salud y aun menos, el de la atención privada de salud. Un segundo resultado es la progresiva introducción de cobros en el sistema de salud, que se supone debería garantizar el acceso universal: los servicios de atención quirúrgica, incluidos los de parto, así como el tratamiento de enfermedades de riesgo alto, es-

<sup>20</sup> Ver al respecto INEI 2004a. En los cálculos del INEI para estimar la pobreza, el ingreso considera subsidios y la línea de pobreza no es alimentaria sino de consumo total. Si se hicieran los ajustes, los resultados serían coincidentes.

pecialmente las neoplasias, no solamente son insuficientes sino también caros y aíslan a los pobres, tanto por el expediente de la selección por el costo como por el de la atención selectiva de los casos que se considera con mayores posibilidades de curación. Un tercer resultado, igualmente adverso, es el aprovechamiento mercantil de la atención de salud, cada vez más extendido e intenso.

En el caso de la educación, el contraste entre la atención extendida y la ausencia de calidad es bastante más conocido. La educación pública, que atiende a cuatro quintas partes de todos los escolares, se ha deteriorado intensamente, afectando seriamente los resultados educativos. El nivel de inversión por educando es ínfimo y lo delata cualquier indicador. Puede tratarse de la ínfima cantidad de horas lectivas anuales, como de la escasez de infraestructura o el bajísimo nivel de las remuneraciones del magisterio nacional, que a su vez repercute muy seriamente en su calidad profesional. En conjunto, la calidad del sistema ha colapsado, al punto de haber sido declarado oficialmente en emergencia, lo cual es más un reconocimiento que una medida con efectos prácticos.

La situación educativa tiene, por supuesto, como en el caso de la salud, efectos adicionales sensibles. A primera vista, debe reconocerse el denodado esfuerzo de maestros de escasos salarios e inclusive insuficiente formación intelectual, para compensar mediante su vocación de servicio las deficiencias del sistema y preocuparse, especialmente en los niveles básicos, por brindar una atención adecuada. En la educación, como en la salud, se viene dando también el encarecimiento del sistema público, cada vez menos gratuito, al punto que se mantienen tasas elevadas de deserción escolar que filtran a los pobres deteniendo sus posibilidades de ascenso social a través de la formación. Igualmente, el sistema educativo se viene mercantilizando y perdiendo sentido social, especialmente en los niveles medios y superiores, donde han proliferado instituciones que

lucran con la amplia demanda de formación de cantidades crecientes de jóvenes cuyo único medio de progreso social se restringe a la posibilidad de culminar una carrera profesional.

### *Ampliando las lecturas del ADH*

Esta revisión de resultados de los componentes en el ADH, tiene también una posibilidad de lectura horizontal. Es decir, respecto al perfil de las carencias que determinan políticas alternativas. Para ello debe considerarse solamente como punto de partida el ADH que proviene del promedio simple, por el hecho de que implícitamente adjudica la misma ponderación a cualquiera de los riesgos fundamentales, lo cual podría ser —no necesariamente— un criterio arbitrario. Y se dice no necesariamente porque, siguiendo el razonamiento del ADH, las variables de incidencia vital, fundamental, no deberían requerir que se les pondere para ser combinadas.

Sin embargo, se ha calculado alternativa-mente, primero, una ponderación en función de la población afectada, es decir, del denominador de cada indicador, y luego, una ponderación en función al costo unitario de la cobertura de cada necesidad en términos individuales (que son los del cálculo). Nótese que el ADH ponderado por costos incluye el ponderado por la población, pero tiene márgenes más amplios de subjetividad (en la asignación de costos medios, que es lo que se ha hecho en este caso) o de complicación (en la asignación de costos por departamentos y sus áreas, si se siguiera este camino)<sup>21</sup>.

En los resultados —ver el cuadro al inicio de este capítulo— se observa que el ADH ponderado por la población afectada otorga mayor incidencia a las variables de vivienda, salud y alimentación (que son de toda la vida), luego a la educación y al empleo, y en menor grado, a la jubilación.

El ADH ponderado por los costos de atención, por su parte, da una prioridad mayor a la alimentación, una importancia intermedia a la

<sup>21</sup> Otro ejercicio ejecutado ha sido considerar también un ADH de menor exigencia, en el sentido de reducir la calidad del material de la vivienda para incluir paredes de adobe, tapia o madera; en salud, la atención por personas con conocimiento empírico (hueseros, curanderos, yerberos) y limitar la educación a personas entre 5 y 24 años. El resultado lógico es que los índices se elevan en este indicador más “complaciente”, pero con intensidad muy variada, alterando el ordenamiento original de manera significativa. Hay mejoras altas del rango para el caso de Tumbes (12 lugares), San Martín (8), Loreto y Piura (7), por evidente efecto de la variable vivienda, en un contexto en el que los otros indicadores están alrededor del promedio nacional. Descienden, en cambio, Apurímac (8 lugares), Cajamarca, Cusco y Huancavelica (6), todos departamentos pobres en los que la “ganancia” por el material de la vivienda no es tan importante como en el resto de los departamentos. Las otras variables tienen efecto, es decir, contribuyen a un índice ADH más alto, pero en menor medida y, además, de manera más homogénea.

vivienda, jubilación y empleo, y una de menor orden a la salud y educación.

Con diferentes intensidades, los departamentos más pobres son lógicamente deficitarios en todos los ámbitos de la política social. Tal es el caso de Amazonas, Cajamarca, Huánuco, Loreto, Piura, Puno y San Martín. Pero resulta llamativo que departamentos reconocidos como pobres superen a la media nacional en las cobertura de salud y educación, que como se ha venido insistiendo, tienen deficiente calidad de atención pero ésta se halla extendida. Así, superan a la media en educación Cuzco, Ucayali y Pasco, en salud, Huancavelica y Ancash; y en ambas variables, Apurímac y Ayacucho. Una primera conclusión es, entonces, la necesidad de dar calidad, contenido real, a las políticas fundamentales de salud y educación, como para que pueda decirse que están actuando de manera definitiva —no solamente “estadística”— en la superación de la pobreza. Para esto se requiere además de cobertura, intensidad y eficiencia. Hasta ahora el Estado ha optado mucho más por la “presencia” que por un efecto profundo y persistente.

También se puede afirmar que si bien los departamentos de mayores carencias son casos de necesidades extendidas, ello no significa que se deje de exigir prioridades. Fundamentalmente, en la jubilación, el empleo y la vivienda, que son los componentes de menores valores al interior del ADH, con lugares intermedios en el costo y con elevado impacto sobre el conjunto, tanto en la generación de los recursos (empleo), como en lo social (vivienda y jubilación). Si se tiene que optar por una determinación de prioridades, pasado el piso de la salud y la educación, seguramente las políticas acertadas están en dar mayor productividad al empleo, atacando el conjunto de factores.

El caso de los departamentos con mejores ADH no es totalmente diferente, en la medida que los niveles generales del indicador no son satisfactorios y que todo apunta hacia el eje del empleo como prioridad. Pero al tener mejores indicadores en salud y educación, las preocupaciones se trasladan hacia la seguridad de la vivienda y a la previsión social, traducida como la necesidad de ampliación de la cobertura de la jubilación.

Existen, en lo social, políticas alternativas y diversos grados de incidencia de Estado y

mercado, como fuentes de política para el desarrollo humano. El ADH, con mayor razón si se afina su estimación tanto en los niveles de aplicación (desagregándolos) como en el afinamiento del cálculo (por ejemplo con mejores estimaciones de costo, diferenciadas), tiene posibilidades importantes de ser un orientador permanente de política.

## El ADH y la desigualdad de género

La desigualdad de género es una de las inequidades que más obstaculiza el desarrollo humano y que se ejerce en todos los planos de la vida, como también a lo largo del ciclo vital<sup>22</sup>. La utilidad del ADH como evaluador de la atención social debería entonces brindar la posibilidad de aproximarse con mejores elementos a las características de estas desigualdades, al conocimiento de sus dimensiones, a la propuesta de políticas y al ensayo metodológico.

En el cuadro siguiente se intenta una evaluación básica de estos objetivos. Para lograrlo se han calculado primero los ADH para hombres y mujeres y a continuación el cociente entre ambos. En la medida que este cociente se aproxime a uno estaría indicando equidad en los logros. Cuando se aleja por encima de uno, señala la intensidad de las ventajas masculinas, y en cuanto desciende de la unidad, la de las ventajas femeninas en el logro de los satisfactores sociales. Tal medida ponderada por población tiende a la igualdad dado que concede más peso a las variables universales (vivienda, salud y alimentación) en las que la tendencia hacia la equiparidad es marcada, ya que hombres y mujeres, en familia, tienden a tener coberturas semejantes. En cambio, la ponderación por costos, al dar mayor importancia a la educación, pero sobre todo al empleo y la jubilación, muestra mejor las diferencias. El ADH calculado como promedio simple de los componentes es, nuevamente, solo referencial.

*¿En qué departamentos es mayor la inequidad de género? ¿Dónde es menor?*

De manera muy directa, esto debería ser respondido por el cociente de los ADH ponderados por costos. éstos indican que los valores más altos están en Pasco (1,61), Lambayeque

<sup>22</sup> Ver en PNUD-Perú 2002, el capítulo “Las desigualdades de género en el Perú constataciones y desafíos”.

## La desigualdad de cobertura por género

Las mayores diferencias se ven en el empleo y la jubilación.

### EMPLEO ADECUADO



### JUBILACIÓN



**Cocientes de los ADH masculino/femenino.** Según componentes y promedios por departamentos y centros.

Departamento	Componentes del ADH						ADH		
	Vivienda	Salud	Alimentación	Educación	Empleo	Jubilación	Promedio simple	Promedio ponderado población	Promedio ponderado costos
<b>Perú</b>	0,95	0,94	1,02	1,07	2,71	3,05	1,23	1,06	1,41
Amazonas	0,88	0,83	1,07	1,04	2,55	9,77	1,12	1,00	1,34
Ancash	0,99	0,96	1,02	1,07	2,78	8,15	1,25	1,07	1,47
Apurímac	0,95	0,95	1,12	1,07	2,83	13,25	1,19	1,07	1,43
Arequipa	0,98	0,90	1,02	1,01	2,65	2,25	1,18	1,05	1,34
Ayacucho	0,95	0,96	1,12	1,12	3,59	2,16	1,21	1,11	1,44
Cajamarca	1,02	0,89	1,06	1,09	3,87	3,89	1,24	1,10	1,48
Callao	1,01	0,99	1,00	1,13	2,30	5,08	1,35	1,09	1,53
Cusco	0,91	0,92	1,00	1,12	2,41	3,32	1,20	1,07	1,37
Huancavelica	1,38	0,93	1,01	1,25	3,41	7,78	1,31	1,13	1,57
Huánuco	1,07	1,08	1,04	1,10	3,59	2,49	1,23	1,13	1,42
Ica	0,93	0,90	1,00	1,02	2,67	2,58	1,21	1,04	1,38
Junín	0,94	1,11	1,00	1,10	2,63	9,58	1,29	1,10	1,46
La Libertad	0,94	0,93	1,03	1,08	3,00	3,20	1,26	1,07	1,44
Lambayeque	0,98	0,94	1,03	1,08	4,46	5,92	1,35	1,10	1,59
Lima	0,97	0,95	1,03	1,07	2,50	2,49	1,23	1,07	1,38
Loreto	0,82	0,87	0,96	1,02	2,35	1,95	1,09	0,97	1,25
Madre de Dios	0,88	0,98	1,07	0,91	2,96	2,96	1,20	1,06	1,42
Moquegua	1,00	0,97	1,05	1,05	2,62	14,93	1,30	1,09	1,50
Pasco	1,09	0,86	1,02	1,11	3,89	11,59	1,32	1,09	1,61
Piura	0,91	0,89	1,01	1,06	2,62	7,38	1,19	1,02	1,38
Puno	1,01	1,13	1,05	1,17	4,29	6,55	1,35	1,19	1,58
San Martín	0,85	0,88	0,98	0,99	2,98	1,45	1,06	0,98	1,21
Tacna	0,97	1,00	0,98	1,09	2,20	4,27	1,21	1,06	1,34
Tumbes	0,95	0,80	1,06	0,91	2,28	7,15	1,07	0,99	1,22
Ucayali	0,95	0,97	1,05	1,13	2,84	3,14	1,28	1,11	1,48
Centros poblados									
Más de 100 000 viviendas	0,98	0,97	1,03	1,07	2,44	2,65	1,24	1,08	1,39
De 20 001 a 100 000 viviendas	0,99	0,94	1,03	1,07	2,40	3,72	1,25	1,07	1,41
De 10 001 a 20 000 viviendas	0,98	0,95	0,99	1,11	2,46	3,24	1,23	1,06	1,37
De 4 001 a 10 000 viviendas	0,95	0,87	1,04	1,12	3,03	6,32	1,30	1,07	1,51
De 401 a 4 000 viviendas	1,02	0,96	1,01	1,05	3,10	4,27	1,24	1,08	1,43
100 a 400 viviendas	0,95	0,96	1,03	1,13	2,18	5,32	1,21	1,08	1,35
Menos de 100 viv. compactas	1,00	0,96	1,06	1,10	7,47	4,51	1,28	1,12	1,60
Menos de 100 viv. dispersas	1,01	0,84	1,06	1,04	4,47	31,47	1,23	1,05	1,54

**Nota:** Vivienda, salud y alimentación se ponderan con el porcentaje de la población total. Educación, empleo y jubilación con los porcentaje de la población de 5 a 64, 25 a 64 y 65 a más años respectivamente.

**Fuente:** INEI. Encuesta Nacional de Hogares, IV trimestre 2002. Lima.

**Elaboración:** PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2004.

(1,59), Puno (1,58), Huancavelica (1,57), Callao (1,53), y Moquegua (1,50). También que los departamentos con valores menores son los de San Martín (1,21), Tumbes (1,22), Loreto (1,25), Tacna (1,34) y Ancash (1,34).

No hay ninguna revelación especial en estos datos para quienes han venido estudiando el tema de la inequidad social por género. Ésta se da en departamentos ricos y pobres, serranos, costeños o selváticos, atrasados o con mayor progreso. También sucede así con la “menor” inequidad, que en realidad es menos alta. Las relaciones entre inequidad y pobreza, o áreas geográficas, son bajas, pues el fenómeno tiene fundamentos estructurales profundos que afectan al conjunto nacional.

Otro dato, aun más contundente, es que los valores de este indicador (ADH hombres/ADH mujeres) son altamente parecidos entre sí, inclusive cuando se comparan los centros poblados de muy diversos tamaños<sup>23</sup>. La disparidad de género es alta —por ejemplo 1,41 en el promedio nacional para el indicador que se utiliza— y además generalizada de manera bastante uniforme, para lo que se observa usualmente en los estudios sociales. Está presente en la capital del país, que se parece al promedio, está en las áreas rurales y en las áreas urbanas, está en las comunidades y en las metrópolis. Pero se puede avanzar más aún en el ADH, buscando cuáles de los componentes muestran mayor diferenciación.

### *Las grandes explicaciones están en la dinámica económica*

Salta fácilmente a la vista que las diferencias de valores se deben a las variables jubilación y empleo, es decir, que son éstas las que patentizan más la desigualdad entre hombres y mujeres. Que las variables económicas estructurales, de funcionamiento, no son solamente la causa del atraso como país, sino también una causa fundamental de la inequidad de género, es una vieja hipótesis. Lo que estos resultados hacen es simplemente afirmarla, mostrar sus dimensiones y apreciar cómo se distribuyen en el espacio.

La jubilación es la variable que señala de manera más notoria la desigualdad de género, entre las que componen el ADH. La posibilidad de tener una pensión depende del hecho de haber aportado durante el tiempo de trabajo a un fondo de jubilación, y esto significa también haber trabajado, pero principalmente haber establecido una relación laboral en el sector asalariado, privado o público<sup>24</sup>. La presencia de la jubilación, por ello, patentiza la discriminación que se ejerce en el mercado laboral y que evita una realización más amplia de las mujeres. En el mercado, las mujeres deben vencer barreras para su acceso, dada su mayor carga de labores domésticas y de crianza en la cultura tradicional, y para acceder al empleo formal un tiempo suficiente como para hacerse acreedoras a una pensión de jubilación.

La menor tasa de jubilación, de otra parte, denota las dificultades de las mujeres en un periodo temporal medio que ubicada alrededor de una o dos generaciones antes. Puede decirse que es un reflejo del pasado, o más propiamente, del atraso en el pasado, o de diferencias muy marcadas de empleo en el presente. Esta observación se hace más patente cuando se ve cuáles son los departamentos que poseen las desigualdades más altas en las proporciones de jubilación: Moquegua, Apurímac y Pasco tienen proporciones de 10 a 1, Junín y Amazonas alrededor de 10. También son muy altos Huancavelica, Ancash y Puno. Excepto los casos de Pasco y Moquegua, en los que puede decirse que se siente el impacto del empleo minero dominante en la región y típicamente masculino, todos los otros casos son los mismos departamentos pobres de siempre: hay allí menos empleo formal y menos jubilaciones, pero mucho menos jubilaciones de mujeres, posiblemente, en su mayoría, del sector público en educación y salud.

Los valores menos altos de las desproporciones entre la jubilación masculina y femenina, son los de San Martín, Loreto y Ayacucho, y en segundo plano con valores entre 2 y 3, Ayacucho, Arequipa, Huánuco y Lima. Es difícil arriesgar interpretaciones en estos casos, dada la diversidad de realidades. Uno podría inclinarse a pensar que lo dominante es la pre-

<sup>23</sup> Los coeficientes de variación porcentuales son para los cocientes de los ADH simples, ponderados por población y ponderados por costos: 6,6, 4,7, y 7,6%, respectivamente en el caso de los departamentos. Y de 2,2, 1,8, y 5,7 %, en el caso de los poblados clasificados por tamaño. En todos, los casos se consideran valores bajos, que indican poca dispersión.

<sup>24</sup> Existen además pensiones de viudez e invalidez que afectarían a las personas de 65 años, y podrían distorsionar, a favor de las mujeres (debido a que tienen mayor esperanza de vida y hay más viudas que viudos) esta comparación, pero el efecto es marginal.

sencia casi única del sector público como empleador formal y provisor de pensiones, excepto en Lima, donde sí existen desde hace buen tiempo empresas formales modernas que dan empleo a mujeres.

La segunda fuente de diferencias de género es el empleo. Es pertinente recordar aquí que se trata de la proporción de empleo adecuado respecto a todas las personas de 25 a 64 años, es decir, omitiendo la población juvenil. En la población juvenil —como se muestra en el Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del Perú— las diferencias de los niveles de empleo entre hombres y mujeres son leves, y por lo tanto estos cocientes de ADH muestran las edades en las que las diferencias ya son notorias.

Hay más hombres en el mercado laboral, especialmente entre los trabajadores ocupados, por las ya mencionadas barreras progresivas. Primero, en la distribución de tareas en el hogar, luego, asociada a lo anterior en el grado y calidad de la educación alcanzada, también en el acceso a los empleos más estables, con suficientes horas de trabajo y remuneraciones. Este conjunto termina reflejado en el indicador de empleo que utiliza el ADH.

En menor dimensión, también la educación muestra disparidades a favor de los hombres, pero leves, con la excepción particular de Huancavelica, donde la proporción entre la cobertura masculina y la femenina es de 1,25. En la práctica, puede afirmarse que en el terreno de la educación —para las edades entre 5 y 64 años— la batalla por la igualdad está casi ganada<sup>25</sup>.

Los indicadores que se ha denominado universales —vivienda, salud y alimentación— en el sentido de estar calculados para todas las edades, no indican diferencias de género. Hombres y mujeres viven en las mismas casas, bajo el mismo techo y comen con el mismo presupuesto familiar, siendo casi igualmente pobres desde este punto de vista<sup>26</sup>, y se atienden casi con la misma frecuencia por personal médico cuando se enferman, con cierta ventaja para las mujeres, posiblemente por efecto de la atención de la maternidad.

Las dimensiones de la inequidad, por supuesto, son mucho más amplias. La violencia

contra la mujer, que es la demostración más patética de la incultura y del abuso —transversal también a todos los estratos sociales y a todos los tamaños de localidades— no está contenida en el ADH, porque la estructura de este indicador está restringida a los aspectos esenciales del ciclo vital. Puede aducirse que sí lo están las variables de su fundamento estructural, que en buena proporción son la llave para cambiar la situación.

La desigualdad en el acceso al empleo adecuado es una causa básica del abuso masculino, al facilitar la sujeción de las mujeres al poder económico de sus parejas, en nombre de su propia seguridad vital y de la de sus hijos. Esta desigualdad de oportunidades sí es directamente proporcional al subdesarrollo o a la falta de desarrollo humano. Es por ello muy saludable que dicha desigualdad sea menor en las regiones de mayor progreso, y también —como se mostró en el INDH 2002— entre las nuevas generaciones, lo que permite esperar su desaparición en el futuro próximo.

La igualdad en el empleo es un gran paso en la lucha por la equidad de género, pero la progresiva eliminación de sus fuentes y de la discriminación expresa que todavía persista, no resolverá en su totalidad el abuso, presente en todos los estratos sociales.

La superación de las versiones violentas de este abuso reclama un cambio cultural sustancial que ha venido ya dando en todo el mundo. El cambio cultural suele ser más difícil que el de las políticas sociales y económicas, pues tiene raíces ancestrales y se transmite de generación en generación. En cada familia debe producirse el quiebre de las posiciones machistas en la formación de los niños, en la asignación de roles en la actividad hogareña cotidiana, en la adopción de valores universales de solidaridad, equidad y paz que se pongan en acción.

La gran mayoría de gobiernos ha venido reconociendo este esfuerzo y afirmándolo institucionalmente. Pero es claro que resta mucho por andar aún. Lo propio puede decirse de la comunidad internacional, y en especial de las Naciones Unidas, que han promovido la equidad de manera amplia y decidida, como lo confirma, en su mayor nivel, la Cumbre de

<sup>25</sup> Debe notarse que al limitarse la edad hasta los 64 años se eliminan las diferencias creadas por el analfabetismo en la tercera edad, que es casi totalmente femenino.

<sup>26</sup> Si bien hay una leve diferencia a favor de los hombres (el promedio nacional es 1,02), ésta podría ser simplemente un efecto de los errores muestrales, y lo propio podría decirse para la vivienda (promedio 0,95). Pero a la vez —insistimos que a través de este indicador— los resultados proponen revisar el discurso sobre la feminización de la pobreza, que es más una acusación contra las mujeres que una demostración de su abandono.

la Mujer de Beijing 1995, cuya Plataforma de Acción ha sido evaluada, incorporándose nuevas iniciativas de acción en Nueva York, el año 2000 en la Conferencia de Beijing+5. Precisamente, el tercero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es *promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer*. En el 2005, se realizará la Conferencia Beijing+10. Todas estas acciones se coordinan y ejecutan a través de la División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer (DAW) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM). A su vez, todas las agencias de las Naciones Unidas tienen acciones comprometidas con la equidad de género, y en el ámbito regional se encuentran abocadas

al cumplimiento de las tareas derivadas de la realización de la IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, de México 2004.

Mientras la cultura se transforma, la lucha contra el abuso de las mujeres debe extenderse a la institucionalidad social. Sistemas de denuncia y protección, leyes claras y eficientes que repriman este tipo de delitos, cumplimiento real de esas leyes, instituciones especializadas dotadas de recursos suficientes, son imprescindibles. Se trata de un esfuerzo constante que ha tenido y tiene como impulso principal la acción de las propias mujeres, en casi todas las naciones y sociedades, y que es un objetivo elemental del progreso social.

## Anexo ADH

## Descripción de Indicadores

Componente	Indicador	Ponderación de Población		Ponderación por Costos	
		Edades	Habitantes	Criterio	US\$
Alimentación	Ingreso familiar mayor a la canasta alimentaria	Todas	26 513 547	1,5 dólares diarios por persona durante 70 años	37 800
Salud	Atención por personal profesional médico de la última enfermedad	Todas	26 513 547	70 años de seguro de salud de 200 dólares anuales	14 000
Vivienda	Paredes de material noble	Todas	26 513 547	Aporte para vivienda de material noble urbanizada	20 000
Educación	Estudia o ha concluido estudios superiores	5 a 64	22 177 443	Seis años de estudios secundarios o superiores	9 000
Empleo	Empleo adecuado por horas e ingresos	25 a 64	10 685 282	100 dólares mensuales adicionales durante 40 años	48 000
Jubilación	Aporta a un sistema de pensiones o recibe pensión	65 o más	1 636 446	Aporte a la pensión de 200 dólares durante 180 meses	36 000

**Nota:** Los criterios y precios que se utilizan en la definición de los indicadores y en las ponderaciones son arbitrarios, y solamente se utilizan para ejemplificar esta propuesta.