

INDICE

ARTICULOS		
	JAVIER IGUÍÑIZ E. Visiones del capitalismo y consecuencias de política	11
	HERACLIO BONILLA. Crecimiento y crisis: una visión desde el pasado	49
	ADOLFO FIGUEROA. Producción y distribución en el capitalismo subdesarrollado	63
	MAXIMO VEGA-CENTENO. Cambio técnico y empleo en la industria manufacturera peruana	83
	JAVIER IGUÍÑIZ E. Ciclos en la economía peruana y exigencias de política	119
	OSCAR DANCOURT. Restricción externa, economía de mercado y economía de guerra	133
	ADOLFO FIGUEROA. La agricultura peruana: problemas, potencialidades y políticas	149
	JOSE TAVARA MARTIN. Desarticulación productiva y desarrollo industrial en el Perú	175
	EFRAIN GONZALES DE OLARTE. Opciones para el desarrollo regional en el Perú	201
RESEÑAS		
	MIGUEL JARAMILLO BAANANTE. Las crisis económicas en la historia del Perú de Heraclio Bonilla (Ed.) CESAR MARTINELLI. Priorización y desarrollo del sector agrario de Adolfo Figueroa y Javier Portocarrero (Eds.) CHRISTINE HUNEFELDT. The Women of Mexico City, 1790-1857 de Silvia Marina Arrom	219

OPCIONES PARA EL DESARROLLO REGIONAL EN EL PERU

EFRAIN GONZALES DE OLARTE*

1. INTRODUCCION

El Perú es un país de grandes contrastes y polaridades económicas y sociales. A mediados de los años sesenta, mientras que en Lima se introducía el uso de computadoras, en los confines de la selva amazónica algunas tribus dejaban recién el uso de hachas de piedra. Actualmente, a muchos pueblos de la sierra y selva, viajando en los medios de transporte más rápidos, se llega en más tiempo del que se necesita para ir a Europa. Las disparidades de productividades e ingresos son de las más extremas de nuestro subcontinente (Weisskoff y Figueroa 1977). Las brechas tecnológicas, las distancias y costos de fricción, y las desigualdades de ingresos no sólo se presentan como polaridades entre sectores y personas, sino que tienen una ubicación espacial, pues lo moderno y la riqueza están en la costa y en los centros de las ciudades, mientras que la pobreza y el atraso se encuentran en la sierra rural y en la periferia de las ciudades. ¿Qué procesos económicos y políticos han dado lugar al crecimiento desigual del capitalismo en las distintas zonas del Perú, cuyas apariencias son este conjunto de polaridades? y ¿De qué manera sería posible corregir o cambiar los determinantes de este crecimiento, para disminuir los contrastes espaciales? son las dos preguntas que trataremos de responder sucintamente en este artículo.

El problema regional suele ser definido como estructural en la medida que sus determinantes se reproducen constantemente y no contienen elementos que permitan su cambio o su transformación. Un aspecto fundamental, que cambia muy lentamente, es el espacio físico sobre el cual se organizan las economías regionales; sin embargo, este es un condicionante. Lo que deter-

* Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú e Investigador Principal del Instituto de Estudios Peruanos.

mina el problema estructural regional es la manera de organizar la producción, la circulación y la distribución en dicho espacio, es decir, la economía y política implícita en el patrón de crecimiento en un determinado momento del tiempo. De ahí que el problema regional tenga un contenido territorial preciso, lo que introduce el componente de la identidad espacial de los actores y clases sociales.

Esto, sin embargo, no significa que el problema regional sea la presentación, espacialmente ubicada, de los problemas estructurales de la economía peruana de manera desagregada. Es decir, el problema de cada región es particular a ella, al mismo tiempo que hace parte de lo que de manera abstracta se conoce como lo nacional o el problema nacional. En consecuencia, deben existir dos planos de análisis y de pertinencia de las políticas de desarrollo: el plano regional directo y el plano nacional con repercusiones en las regiones.

En este artículo enfatizaremos algunos puntos que por el momento nos parecen más importantes que otros: el centralismo, la concentración y aglomeración; la relación urbano rural (ciudad-campo); y las instituciones vinculadas con el problema regional. Sin embargo, existe un aspecto crucial que trataremos de explorar: de qué manera las políticas de desarrollo regional pueden influir en ciertas normas que regulan la producción mercantil capitalista y no capitalista, es decir de qué manera el Estado sería capaz de reformar el patrón de crecimiento regional de manera efectiva. Derivado de lo anterior, nos preguntamos si medidas de corte político-institucional, como la regionalización, podrían tener impacto sobre la estructura económica y en qué medida, o más bien son las medidas estrictamente económicas y de estructura de propiedad las que finalmente podrán cambiar las polaridades y desigualdades regionales del Perú.

2. *LOS ORIGENES DEL SUB-DESARROLLO REGIONAL DESIGUAL*

Al respecto hemos escrito varios artículos y un libro (Gonzales, 1982, 1984) que nos permite eximirnos de largas explicaciones teóricas y de cómo el patrón de crecimiento económico peruano después de la II Guerra Mundial ha determinado la existencia de cuatro tipos distintos de regiones en el Perú de hoy. Por esto, haremos una brevísima síntesis de nuestra interpretación de los orígenes recientes del problema regional peruano.

El nuevo patrón de crecimiento se forjó sobre la base de dos condicionantes, uno geográfico y el otro histórico —la llamada “herencia colonial” (Cotler 1978)—. Por otro lado, el Perú conoció un importante cambio poblacional entre los años 1920 a 1930, que se debió a cambios en algunos indicadores demográficos como la tasa de mortalidad y morbilidad infantil, duplicándose las tasas de crecimiento vegetativo de la población. Estos cambios no tuvieron relación con la evolución económica, tuvieron un carácter exógeno hasta mediados de la década de los setenta, salvo en lo referente a la ubica-

OPCIONES PARA EL DESARROLLO

ción espacial de la población y las migraciones, cuyo patrón de asentamiento dependió del patrón de crecimiento primario-exportador y semi-industrial dependiente (PESID).

El PESID se constituyó sobre la base de un cambio paulatino de la estructura de las exportaciones, que entre 1950 a 1965 pasó de ser agropecuaria a minera y pesquera, fundamentalmente, produciéndose el languidecimiento de las posibilidades de algún desarrollo descentralizado basado en la agricultura y al mismo tiempo reforzando la importancia económica de las ciudades de la costa. Esta base exportadora tuvo la característica de centralizar los excedentes mineros y agropecuarios, y los ingresos mineros en Lima, donde estaban las sedes de las empresas nacionales y extranjeras propietarias de los principales yacimientos y plantaciones, además del gobierno quien percibía impuestos sobre las rentas mineras, agropecuaria y pesquera. Esta centralización de flujos económicos tuvo doble efecto: 1. Por un lado, disminuyó las posibilidades de inversión en las regiones donde se generaron los excedentes. 2. Se centralizó en Lima las decisiones de asignación e inversión de ingresos y excedentes, cuyos criterios fueron la rentabilidad mayor con el menor riesgo posible.

Entonces Lima comenzó a crecer con tasas mayores a las del promedio nacional (Gonzales et al. 1986) y al mismo tiempo se convertía en un centro de atracción de trabajadores y capitalistas de todo el país. La industrialización limeña no tardó en acelerarse en los años sesenta, basada en los excedentes de exportación, en las divisas que facilitaban la importación de tecnología e insumos y en la demanda de la creciente población de Lima-Callao. Es en 1963 que el crecimiento industrial de Lima dependía más del extranjero que de sus relaciones sectoriales con otras regiones del Perú (Lewis 1973). El centralismo industrial comenzó a tener un contenido distinto del que se cree corrientemente. La vinculación de Lima con el resto de regiones se dio a través de la demanda final; en consecuencia, el resto de regiones dependía de lo que Lima producía como bienes de consumo final y algunos bienes intermedios. Es decir, fue un proceso de industrialización cuyo problema no es que concentre el 65% de la producción industrial nacional y el 75% de la capacidad industrial, sino que creó menores relaciones intersectoriales con el resto de regiones que con el extranjero.

Este proceso de crecimiento PESID creó una estructura de economías regionales con cinco elementos, a saber. 1. Creación y consolidación de cuatro distintos tipos de regiones, cuyas características fueron definidas por su capacidad de articularse al patrón de crecimiento PESID, en función de su geografía, sus recursos naturales, sus formas productivas previamente existentes, su capacidad empresarial y el apoyo del Estado. 2. La articulación piramidal de un sistema de ciudades con Lima, ciudades que articulan sus respectivos "hinterland" rurales, con escasas relaciones económicas horizontales entre sí y mayores relaciones con ciudades de mayor jerarquía hasta llegar a Lima. 3. La metropolización extrema de Lima en relación al resto de ciudades.

Al respecto, el Perú es uno de los casos extremos de metropolización en América Latina, y que contrasta con la dispersión de la población, también una de las mayores a nivel del continente. 4. La periferia de este sistema regional centralizado está constituido por las microregiones, que no son otra cosa que la expresión espacial del subdesarrollo regional de la sierra peruana. 5. Un sistema político institucional fuertemente centralizado pero a la vez redistributivo, mediante el cual el Estado redistribuye ingresos y excedentes a través de sus gastos corrientes y de inversión.

La cuestión regional como problema estructural tiene dos aristas fundamentales. Por un lado encontramos una infraestructura física espacialmente ubicada de difícil traslado, compuesta por ciudades, vías de comunicación, minas, puertos, fábricas, energía, y una población aglomerada alrededor de dicha infraestructura, y por otro lado, un patrón de crecimiento y de funcionamiento de la economía cuyo cambio sólo es posible en base a grandes decisiones políticas, es decir en el plano de la propiedad, de la regulación estatal y de la distribución.

Sin embargo, la pregunta más importante continúa siendo ¿Por qué el patrón de crecimiento tiende a mantener, y en algunos casos acrecentar, las disparidades regionales? o visto desde otro punto de vista ¿Por qué el Estado es incapaz de redistribuir lo suficiente para evitar esta tendencia? La respuesta fácil que surge es que se debe a la naturaleza del capitalismo y a los intereses económicos y políticos que manejan el aparato del Estado en favor de sólo algunos sectores o regiones. Pero las respuestas muy generales tienen el inconveniente de no dar elementos para proponer soluciones operativas.

En nuestro criterio las causas de las disparidades regionales y de su persistencia se encuentran en dos planos. 1. En las características de funcionamiento del patrón de crecimiento primario exportador semi-industrial dependiente (PESID): a) en la preponderancia de la renta (minera, agrícola, urbana, monopólica o financiera) como fuente de excedente, en la medida que la capacidad de crear el ahorro necesario para la inversión proviene del derecho de propiedad de recursos o capital antes que de la innovación tecnológica o la agresividad e imaginación empresarial. El Estado contribuye a este orden de cosas, no solamente como un monopolista más, sino creando a menudo condiciones monopólicas u oligopólicas para el sector privado. En otras palabras, probablemente un capitalismo más competitivo podría disminuir las disparidades regionales; el problema es que en el Perú hay rentistas antes que capitalistas, además de una ideología rentística generalizada. Por esta razón, hay una gran tendencia a invertir en Lima antes que en otras ciudades o en el campo. b) A la naturaleza de las relaciones intersectoriales de distintas regiones, que tienen como pre-requisito un componente importado en cada transacción; es decir, no hay intercambio posible entre la industria y la agricultura o los servicios si la primera no incorpora necesariamente insumos, tecnología o simplemente brevete extranjeros. Esto hace bastante difícil la integración de muchos sectores regionales ya sea porque no producen el insumo re-

OPCIONES PARA EL DESARROLLO

querido por la industria limeña o arequipeña, o porque estas últimas no tienen la tecnología apropiada para absorber insumos como el Tarwi (*Lupinus mutabilis*). c) A la concentración del ingreso que configura una estructura de demanda cuyos segmentos más importantes se encuentran en la costa, las ciudades y Lima dirigida a bienes y servicios producidos en Lima y en el exterior, especialmente de parte de las capas más ricas. En consecuencia, la demanda efectiva para otras regiones es bastante más reducida, deprimiendo las posibilidades de inversión en otras regiones, sobre todo en la sierra.

2. En las políticas estatales casi siempre entrampadas en el corto plazo, es decir, en cómo evitar la inflación, y los desequilibrios fiscal y de balanza de pagos. Se trataría de un "normal" funcionamiento del *mismo* patrón de crecimiento. Mientras que las políticas de desarrollo, inclusive las reformas más radicales del gobierno Velasquista, apoyaron a los sectores más dinámicos o con más posibilidades de procurar excedentes o divisas, pues las presiones poblacionales y el sub-empleo han empujado a los gobiernos a efectuar proyectos que sólo contribuyeron a consolidar el mismo patrón de crecimiento. Por otra parte, las políticas redistributivas regionalmente tuvieron dos características: a) La redistribución espacial de ingreso contribuyó mayormente al desplazamiento del consumo de bienes limeños o costeños en otras regiones, en consecuencia favoreció a la expansión del área de influencia de, sobre todo, los oligopolios limeños, imposibilitando o dificultando la creación de pequeña y medianas industrias en las regiones serranas (espacios mercantiles). b) La redistribución o reasignación de las inversiones regionales fuera de Lima siempre han representado entre el 40% o y 45% de la inversión nacional (FitzGerald 1981), siendo el Estado el mayor inversor. Sin embargo, no han sido suficientes para revertir la tendencia a la concentración en Lima, entre otras razones por el énfasis en la construcción de infraestructura cuya tasa de retorno es positiva a muy largo plazo.

Cualquier esfuerzo de desarrollo en el Perú debe modificar estos puntos. En la medida que lo haga, las disparidades regionales tenderán a disminuir. En otras palabras, la modificación del patrón de crecimiento y de los criterios en las políticas de desarrollo son condiciones necesarias para un desarrollo regional que se oriente hacia los necesarios equilibrios e igualdades entre los distintos habitantes del Perú. Sin embargo, la condición suficiente no es económica sino política e institucional; cualquier cambio sustancial en el patrón de crecimiento y en las políticas de desarrollo y distributivas requieren de una organización institucional del Estado distinta de la existente y de una distinta estructura política del gobierno, con bases democráticas en su funcionamiento.

3. POSIBILIDADES Y OBSTACULOS ECONOMICOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Todo esfuerzo de desarrollo regional debe partir de las bases económi-

cas e instituciones existentes, pues si bien muchas de ellas deberían ser cambiadas o reformadas en el mediano y largo plazo, en el corto son condicionantes importantes. Nosotros tocaremos sólo tres aspectos: 1. El centralismo, la concentración y aglomeración de Lima. 2. El sistema de ciudades y las relaciones campo-ciudad. 3. El grado de desarrollo capitalista.

3.1. Centralismo, concentración y aglomeración de Lima.

Centralismo es un concepto ambiguo utilizado con muchas connotaciones. Desde el punto de vista económico, el centralismo proviene de la centralización del capital y del trabajo en un área o región determinada, es decir emerge de la tendencia natural del capitalismo a centralizar en un número cada vez menor de capitalistas y empresarios el control del capital, o dicho de otra manera, a la tendencia hacia el capitalismo oligopólico y transnacional. En consecuencia, en el caso peruano, dado su bajo nivel de acumulación de capital en relación a su población y la naturaleza del patrón de crecimiento PESID, la centralización del capital no fue un producto de la acumulación interna, sino que el capital del extranjero vino previamente centralizado y el capital nacional se encontró con una centralización política que le convenía. Así el proceso de descentralización del capital no sería sólo una contratendencia histórica sino el inicio de un nuevo mecanismo de acumulación, que para ser factible en el Perú debería basarse sobre el cambio en el comportamiento rentístico de los capitalistas nacionales y extranjeros.

La concentración del capital está íntimamente vinculada a las economías de escala en la producción y con la demanda efectiva. Por una parte, la escala de producción está definida en relación al tamaño de mercado que se piensa satisfacer y la competencia, dada la estrechez del mercado interno de los años 50 inclusive de los 60, muchas inversiones sólo se justificaban si el mercado tenía una extensión nacional antes que regional, y Lima, por éstas y otras razones, era el lugar "óptimo" para la localización industrial. Por otra parte, en la medida que Lima fue creciendo al punto de constituir el 50% del ingreso nacional, obviamente se convirtió en la ciudad con la mayor demanda relativa y absoluta. La desconcentración del capital sólo se puede lograr bajo dos condiciones: 1. La nueva inversión debería ser localizada preferentemente fuera de Lima, sobre todo la inversión en sectores de nueva tecnología. Por ejemplo, la industria de computación debería estar obligatoriamente en provincias. 2. El Estado mediante su propia inversión y mediante cambios institucionales debe crear focos de acumulación allá donde aún no existen y apoyar la iniciativa privada.

La aglomeración es el emplazamiento contiguo de factores, recursos y población. La aglomeración industrial es uno de los aspectos más importantes del centralismo limeño y se relaciona con las economías externas y de aglomeración, es decir aquellos beneficios que provienen de la cercanía de centros productores de bienes y servicios, sin que medie alguna transacción

FIGURA 1

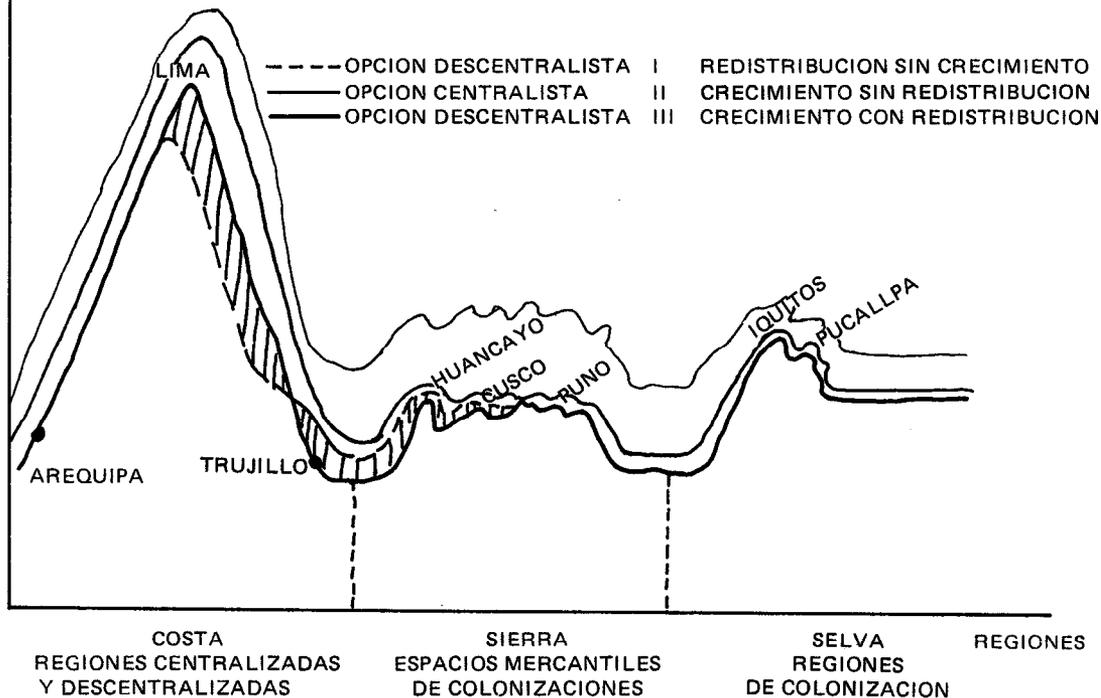
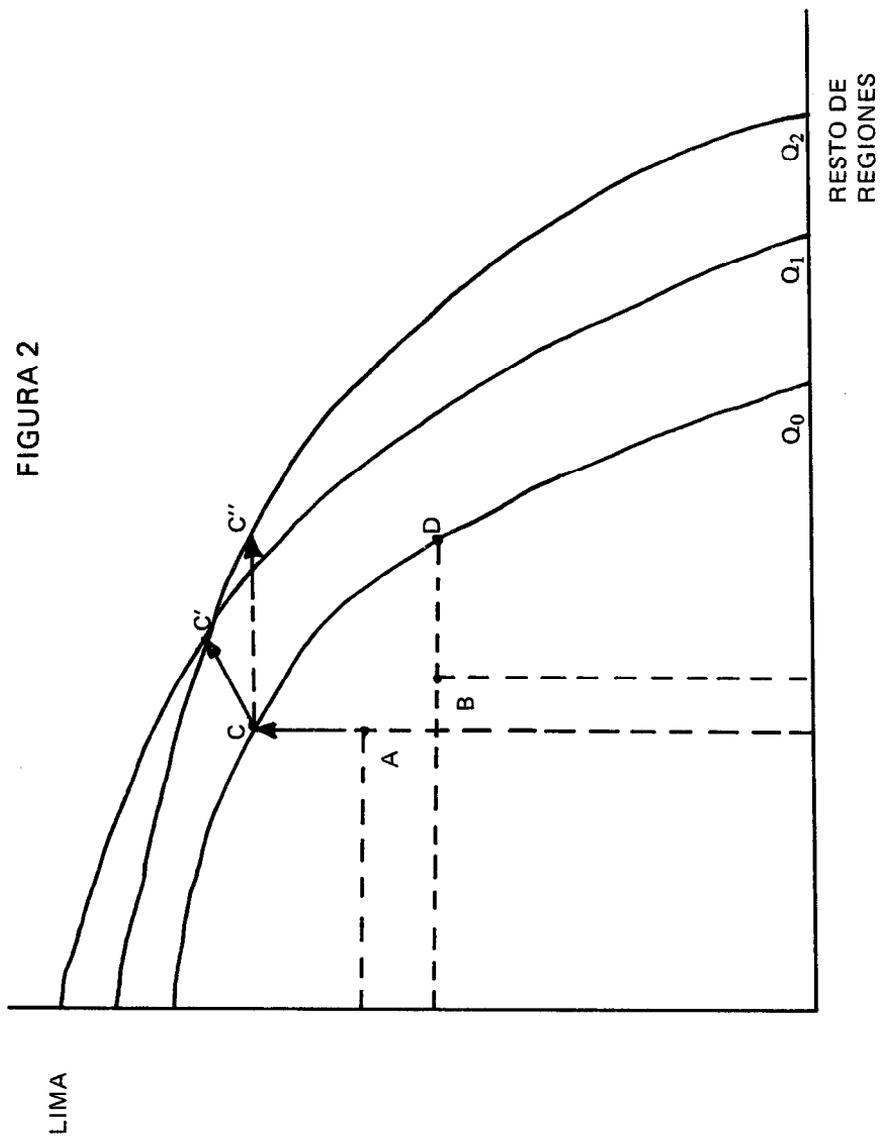


FIGURA 2



OPCIONES PARA EL DESARROLLO

mercantil o institucional. Son estas externalidades las que dificultan la reversión de tendencias en la industrialización, pues no es lo mismo crear una planta de deshidratación de papa en Huancavelica, donde si bien la materia prima estaría teóricamente a la mano, la energía, el transporte, los servicios de comunicación y computación son prácticamente inexistentes.

Como se confunde a menudo estos componentes del llamado problema del centralismo, es bueno conocer sus características si se desea descentralizar.

Por otro lado, el centralismo tiene su componente político, que en general es el más reconocible y tiene que ver mucho con las instituciones del Estado y con la organización política nacional. La relación entre centralismo económico y centralismo político-institucional es un aspecto importante que será abordado en la última sección de este artículo.

En los debates sobre descentralización se asume casi de manera automática que todo esfuerzo de descentralización económica tenderá a la redistribución de recursos y factores productivos. Esto no es necesariamente cierto, si tenemos en cuenta las anteriores consideraciones. Para explicar este punto veamos las Figuras 1 y 2. En la Figura 1 hemos presentado un perfil de grado de centralismo económico. Como se observa, la mayor centralización, concentración y aglomeración se encuentra en las regiones de la costa y en Lima en particular, luego las regiones de colonización de la selva y con el menor grado de centralismo se encuentran los espacios mercantiles de la sierra. Para descentralizar existen tres opciones: 1) la opción que descentralizaría la actual estructura productiva y en consecuencia crearía un proceso redistributivo negativo, pues se perderían una serie de economías de escala y externalidades sin compensación, al transferirse a las regiones de la sierra parte de la capacidad industrial de Lima. En la Figura 1 la parte hachurada que pierde la costa en términos de producción se convierte en una menor en la sierra. Claro está que las regiones de la sierra tendrían una mejora productiva absoluta, a cambio de una desmejora absoluta y relativa de la costa y a nivel nacional. Esta opción por cierto es bastante extrema. 2) La otra opción II es la centralista y propone simplemente reactivar el aparato productivo actual y en consecuencia sólo se obtendría crecimiento sin redistribución. 3) Finalmente, la opción III que pretende crecimiento con redistribución, se basa en la necesidad del crecimiento en todas las regiones con tasas diferentes. En la región de la costa, el crecimiento debería tener menores tasas que en la sierra y selva. Las políticas de desarrollo deberían ser diseñadas para alcanzar estos objetivos, aunque es necesaria una evaluación de los instrumentos adecuados.

Veamos el mismo problema de una manera un poco distinta. En la Figura 2 tenemos una frontera de producción Q_0 para dos regiones, Lima altamente centralizada y el resto de regiones; de ahí la forma de la curva. La producción actual se encuentra en el Punto A, donde Lima produce el 55% del PBI y el resto de regiones el 45%, y por razones de sub-utilización de la capacidad empleada y de la fuerza laboral no se encuentra en la frontera de producción. La opción I—de redistribución sin crecimiento—nos

llevaría a una situación B donde, pese al aumento de la producción del resto de regiones, hay una disminución evidente del PBI nacional. La opción II —centralista— nos llevaría del punto A al punto C, es decir, trataría de ocupar la capacidad instalada, sobre todo la industrial. En otras palabras, las opciones industrialistas para salir de la crisis acrecentarían aún más el centralismo de Lima. La opción III —de crecimiento con redistribución— tiene dos posibilidades; una que no cambia el patrón de crecimiento pero que da posibilidades para la redistribución a partir de políticas del Estado; ésto desplazaría la frontera productiva Q_0 a Q_1 . La otra que desplazaría a Q_2 la concavidad de la curva, es la que significaría una modificación del patrón de crecimiento. En consecuencia, haría variar las condiciones distributivas de C a C' y por cierto las posibilidades redistributivas de C' a C''.

Como se observa las opciones son múltiples. No obstante, si pensamos en el largo plazo y con una población cuyo ritmo de crecimiento no disminuirá en el mediano plazo y el conflicto latente que surja de las desigualdades y polaridades descritas, el crecimiento con redistribución basado en un cambio del patrón de crecimiento¹ se presenta como la opción más adecuada. Además, sólo un cambio de esta magnitud es la condición necesaria para la consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático.

3.2. El sistema de ciudades y las relaciones campo-ciudad

La presentación física de las regiones es de un conjunto de ciudades-eje regional (Huancayo, Piura, Chiclayo, Trujillo, Arequipa, Ica, Cusco, Puno-Juliacca, Iquitos, Pucallpa) que articulan ciudades secundarias, en general, con poblaciones por debajo de 50,000 habitantes. Todas ellas relacionadas de manera jerarquizada a la ciudad de Lima.

Existe pues un sistema de ciudades al que se articulan, a través de vías de comunicación y a través de los mercados, una serie de entornos rurales ("hinterland"). Una de las particularidades de este sistema es que en la sierra (en los espacios mercantiles) existe un conjunto de microregiones cuyos centros están constituidos por las ciudades secundarias o poblados aún más pequeños, en general, capitales de provincia o distrito, que articulan políticamente a los campesinos, que constituyen la población mayoritaria de la periferia regional.

Históricamente, la ciudad clásica se formó sobre la base de los excedentes rurales, sobre todo agrícolas, que podía proporcionar el campo. En el Perú dicha tendencia fue modificada por la colonización española y en los últimos cuarenta y cinco años el crecimiento de las ciudades tuvo poco que ver con el desarrollo de la agricultura del "hinterland", observándose el fenómeno más bien inverso: el campo creció en la medida que las ciudades fueron creciendo en función del patrón de crecimiento PESID y de las políticas redistributivas

1. Es evidente que este viraje se debe sustentar sobre nuevas maneras de financiamiento del desarrollo (Ahorro-inversión).

OPCIONES PARA EL DESARROLLO

estatales que fueron pro-urbanas. Un primer análisis efectuado al respecto² da resultados que corroboran esta hipótesis y que invita a un análisis en profundidad.

Primeras correlaciones efectuadas entre tamaño de ciudad y pobreza rural de hinterland respectivo arrojan coeficientes positivos $R^2 = 0.27$, coeficiente que mejora si en lugar de tener en cuenta el tamaño de la ciudad como variable independiente se le reemplaza por la tasa de crecimiento de la población urbana entre dos censos -1961 y 1972- ($R^2 = 0.40$). Todo esto teniendo en cuenta datos departamentales. Sin embargo, cuando se hace un cálculo para los departamentos serranos, que son los más pobres, la correlación aumenta a $R^2 = 0.44$. Estos indicadores sugieren que a mayor tamaño de ciudad a las que se relacionan, sobre todo los sectores campesinos, la pobreza rural es menor.

Presumimos que un análisis más desagregado, a nivel provincial o micro-regional, y con mayor precisión en la hipótesis sobre las relaciones económicas ciudad-campo, debe arrojar mejores y más precisos resultados, que serían útiles para orientar las políticas de desarrollo regional.

En virtud de estos primeros hallazgos, pensamos que las políticas de desarrollo regional no pueden pasar por alto el distinto papel que cumple la demanda y oferta urbana para el desarrollo de las microregiones y los entornos rurales, según el tamaño de ciudades. En consecuencia, las políticas de desarrollo sectoriales tienen que combinar impulsos a la producción agropecuario-minera y urbano-industrial en cada región, con diferencias entre: a) los distintos tipos de regiones (costa, sierra y selva) y b) en función del tamaño de ciudades, priorizando los sectores.

Asimismo, las políticas de ingreso deberían tener distintos énfasis. En regiones con pequeñas ciudades se debe privilegiar la mejora de los ingresos rurales, mientras que en las regiones con ciudades grandes el énfasis debe estar dado a los ingresos urbanos. Por esto, el desarrollo sectorial y las políticas de ingresos no pueden ser planteados de manera nacional sino de manera regional, tratando de modificar las relaciones intersectoriales creadas por el PESID, al mismo tiempo de ir modificando las relaciones campo-ciudad, haciendo de la ciudad grande un reactivador de la producción rural, agrícola y no-agrícola, y del campo y microregiones activadores del crecimiento de las ciudades pequeñas.

3.3. *Grado de desarrollo capitalista regional*

Una de las características del crecimiento capitalista en el Perú es el distinto grado de desarrollo de las relaciones de producción capitalistas y forma de acumulación por regiones. El patrón de crecimiento de economía abierta y las capacidades de transformación de los sectores productivos previamente

2. Para estos cálculos he contado con el apoyo de Miguel Jaramillo.

existentes (haciendas, comerciantes, propietarios urbanos, mineros, comunidades campesinas) determinó distintos grados de desarrollo del capitalismo por regiones. Tal como lo señalamos anteriormente, la costa y la selva son predominantemente capitalistas en el sentido de que la mayor parte de la fuerza laboral trabaja bajo relaciones de producción capitalista y la forma de capital dominante es el financiero (industrial y bancario), mientras que en la sierra predominan relaciones de producción no capitalistas vinculadas al capital no a través de relaciones de producción, sino a través de relaciones de circulación, de ahí que la forma dominante del capital en estas regiones es el comercial-financiero.

Si comparamos la importancia relativa de los asalariados en relación a la fuerza laboral total de Lima y del resto de regiones, como indicador del grado de desarrollo capitalista, tenemos que en 1940³ el 62.50/o de trabajadores de Lima eran asalariados, mientras que en el resto de regiones era apenas el 11.30/o. En 1972, Lima había cuadruplicado su población y casi quintuplicado su fuerza laboral y, sin embargo, los asalariados representaban el 67.20/o; mientras que con el resto de regiones apenas aumentó su fuerza laboral en 300/o durante el mismo período, pero la tasa de asalariamiento pasó a 35.20/o, es decir se triplicó. En 1981, Lima disminuyó a 65.50/o, fruto de la crisis económica y el resto de regiones se estancó en 35.50/o.

Estas cifras indican dos cosas: 1) Que la intensidad del desarrollo capitalista en Lima fue relativa y absolutamente mayor que en el resto de regiones. 2) Pese al avance en el desarrollo capitalista del resto de regiones su brecha con Lima aún es muy significativa. Además este proceso ha sido fundamentalmente urbano y muy ligado al tamaño y crecimiento de las ciudades. En consecuencia, el entorno rural y las microregiones, sobre todo serranas, aún funcionan en base a relaciones de producción no capitalistas. Por otra parte, se observa que a mayor desarrollo capitalista regional menor pobreza relativa. Esto no debe sorprender pues el capitalismo genera mayores ingresos que formas no capitalistas de producción. Además sus productividades y rentabilidades son mayores en las áreas urbanas que en el campo debido a los niveles de concentración, centralización y aglomeración. En consecuencia, el problema regional, patológicamente hablando, se encuentra en las áreas rurales por la baja rentabilidad de sus recursos de base y la escasa calificación de su mayor recurso —la mano de obra— que no da bases para un desarrollo capitalista y donde, a lo sumo, sólo es esperable algún proceso de modernización favorable a los campesinos.

Sobre el problema del desarrollo rural, serrano y campesino existen puntos de vista divergentes. Por ejemplo, Figueroa (1986) representa la corriente optimista que percibe posibilidades para el desarrollo de los campesinos, mientras que Caballero (1981) es más bien pesimista y piensa que los límites al desarrollo rural serrano ya han sido alcanzados. Sin embargo, ambos

3. Estas cifras las hemos tomado de Verdera 1984, en González et. al. 1986.

OPCIONES PARA EL DESARROLLO

concuerdan implícitamente en que es necesario transferir recursos netos al campo. Quizás el debate, entonces, gira en torno a cómo efectuar las transferencias y cómo asegurar que sus efectos sean multiplicativos y modernicen el campo de manera permanente. En nuestro criterio, la manera más eficiente de hacerlo es regionalmente, teniendo en cuenta las desigualdades ya señaladas, distinguiendo prioridades de inversión sectorial según el grado de desarrollo de cada región, diseñando políticas de ingresos complementarias a las de inversión que distingan tipos de región e importancia del tamaño de ciudad-eje. Esto en términos de políticas directamente concernientes a sectores y regiones, las que deberían guardar la suficiente coherencia con las políticas macro-económicas.

Es evidente que la condición necesaria para llevar a cabo estas transferencias y políticas regionales es el cambio del patrón de crecimiento económico y de los criterios redistributivos a partir del Estado. De lo que no estamos seguros es si este cambio significaría también un cambio en el modo de producción o más bien una modernización capitalista. En todo caso, desarrollo regional significa por lo menos importantes reformas conjuntas tanto productivas y distributivas, como institucionales. Lo único seguro es que las decisiones deben ser tomadas por el gobierno, para lo que se requieren condiciones políticas especiales.

4. *LOS PROBLEMAS INSTITUCIONALES Y LA REGIONALIZACION*

Las instituciones⁴ y la organización institucional son aspectos cuyo tratamiento por los economistas es bastante pobre, quizás por el secreto temor de ser calificados como sociólogos. Sin embargo, en países como el Perú, cuyas instituciones son frágiles, poco duraderas y muy profundas, no sólo hay que incorporarlas en el análisis sino que no tener en cuenta su existencia y características de funcionamiento, simplemente llevaría al fracaso de políticas económicas.

Las relaciones entre las instituciones y el funcionamiento de la economía tienen dos caras. La primera cuando se crea una norma o mecanismo institucional para organizar el funcionamiento económico, por ejemplo, el Banco Central de Reserva que regula la oferta de dinero. En este caso la institución organiza o dirige la actividad económica. La segunda es cuando una institución ya creada en lugar de dar fluidez al funcionamiento económico o rapidez en la ejecución, entorpece o retarda la producción, circulación o distribución, creando una suerte de "externalidades institucionales negativas". Este problema existe cuando hay exceso de normas, inestabilidad institucional, o una burocracia lenta e ineficiente. En consecuencia, las instituciones en lugar de favorecer el desarrollo en cierta dirección pueden llevarlo en otra. Por cierto,

4. Entendemos por institución a la forma socialmente organizada por la cual se efectúa, en una sociedad dada, determinadas tareas.

en el Perú la regla es la inestabilidad institucional, analíticamente poco explicada, que obliga a definir cierto comportamiento a las unidades económicas, por ejemplo, el comportamiento rentista de los empresarios nace de parte de la inestabilidad institucional, que se traduce en objetivos de rentabilidad a corto plazo y con las más altas tasas posibles, pues “nadie sabe si las reglas serán las mismas el próximo año”.

Dentro de este contexto las instituciones para el desarrollo regional hacen parte de este problema de orden nacional. Probablemente, el Perú tiene el record de creación y reemplazo de organismos estatales para el desarrollo regional: las juntas departamentales creadas en los años cincuenta fueron reemplazadas por las ORDES, luego las CORDES, en seguida los CORDES finalmente los COR. O. Como señala Giesecke (1986), se encuentra una enorme cantidad de organismos destinados a desarrollar las regiones; por ejemplo, en 1984 en Puno existían 67 oficinas estatales que tenían que ver con el desarrollo regional. Así que, como él dice, “imagínese lo que significa coordinar acciones de desarrollo” (p. 400).

Es evidente que las instituciones creadas para el desarrollo regional fueron explícitamente descentralistas, es decir, trataron de corregir la tendencia centralizadora que imponía el patrón de crecimiento, a través de sus tareas redistributivas. Lo que se observa hasta ahora es que las tendencias económicas prevalecen sobre los esfuerzos institucionales. Aunque también es cierto que probablemente la situación de algunas regiones sería todavía peor de no mediar la intervención del Estado a través de sus instituciones.

Por estas razones, la re-regionalización del Perú contemplada por la constitución, que se cree será la forma más adecuada de iniciar un proceso de descentralización, no llevará necesariamente a un desarrollo regional más equitativo, mientras no cambie el patrón de crecimiento. Este último es la condición necesaria, en tanto que el cambio institucional y de la estructura del gobierno sería la condición suficiente.

Esto significa que si se lleva a cabo el proceso de regionalización y la constitución de gobiernos regionales variarán dos aspectos económicos importantes: 1) La asignación de las inversiones y algunas fuentes de ahorro y los criterios del gasto público. 2) Los criterios redistributivos a nivel de cada región. Estos cambios serán importantes pero insuficientes a menos que se definan los nuevos sectores productivos, la asignación del ahorro generado por el gobierno nacional y una política tecnológica, todo lo cual significa un cambio del patrón productivo y distributivo.

5. REFLEXIONES FINALES

Este pequeño “tour de force” nos lleva a las siguientes reflexiones que creemos deben ser debatidas y discutidas por quienes se sienten concernidos con los problemas del desarrollo en el Perú. 1) El desarrollo económico no sólo requiere de voluntad política de parte del gobernante, sino también de

OPCIONES PARA EL DESARROLLO

conocimiento y reconocimiento del papel que juegan ciertas estructuras e instituciones. El voluntarismo no siempre lleva a los resultados deseados. Por esta razón, si se desea alcanzar el desarrollo regional es necesario pensar en los cinco problemas principales del patrón de crecimiento: 1.— El crecimiento poblacional, que debe ser controlado. 2.— El financiamiento del desarrollo, es decir cómo y quién generará el ahorro necesario para las nuevas inversiones y cómo y dónde se efectuarán estas últimas. 3.— Las relaciones sectoriales-regionales tienen que ser redefinidas, esto significa cambiar el papel de los sectores dinámicos actuales (minería e industria) y replantear la articulación de la agricultura y una política tecnológica que nunca existió en el Perú. 4.— El problema externo: por una parte, es necesaria una solución definitiva al problema de la deuda externa; por otro el sector exportador debe ser reformado en su propiedad y reforzado con mayores exportaciones industriales y agropecuarias. Además, se requiere de un control selectivo de las divisas para las importaciones. 5.— Finalmente, los criterios redistributivos deben permitir aumentar ostensiblemente el componente de recursos para la inversión en mejora de la estructura productiva, sobre todo fuera de Lima. Cambios importantes en estos aspectos tendrán repercusiones casi seguras sobre el desarrollo regional.

2) Sólo un cambio en el patrón de crecimiento puede asegurar el éxito de la regionalización, es decir, el Perú requiere de una reforma institucional y reorganización del gobierno adecuada a su patrón de crecimiento. 3) Se debe reevaluar el papel centralista de Lima, sobre todo en el plano económico. Su actual centralización, concentración y aglomeración económica no es necesariamente el efecto del menor crecimiento de las otras regiones, y puede tener ciertas ventajas mantener cierta aglomeración industrial. Un aspecto necesario es que el futuro crecimiento debe fijarse en base a tasas diferenciales por regiones. Lima deberá crecer a menores tasas que el resto del país.

4) El actual sistema de ciudades y el papel del tamaño de las ciudades para articular su entorno rural debe incorporarse dentro de los criterios de desarrollo regional sobre todo para las políticas de ingresos y de inversiones. Los campesinos articulados a pequeñas ciudades como Ayacucho, Cajamarca o Huancavelica tienen menores posibilidades de modernización que la de sus compañeros de Cusco o Huancayo. La forma de balancear sus posibilidades es invirtiendo o gastando de manera distinta en cada tipo de región.

Por otra parte, la jerarquización piramidal de ciudades con Lima, en función de sus tamaños y ubicaciones, y la naturaleza de los intercambios sectoriales interregionales plantean la pregunta ¿Un inti invertido en Lima tendrá el mismo efecto multiplicador que un inti invertido en Puno? La respuesta puede ser variable; sin embargo, bajo ciertas condiciones, un inti invertido en Lima tiene un mayor efecto multiplicador, precisamente por la capacidad de difusión de las exportaciones limeñas hacia las otras regiones, lo que no ocurre en sentido inverso sobre todo para las regiones de la sierra.

5) Finalmente, un asunto de fondo que plantea la discusión del proble-

ma del desarrollo económico peruano es ¿Bajo qué régimen económico e institucional podría darse el cambio de patrón de crecimiento?; o en otros términos ¿Es posible el cambio en el patrón de crecimiento sin cambio en los mecanismos de asignación de recursos y de la circulación mercantil? En la actual economía mixta imperante en el Perú, parte de la asignación de recursos se efectúa a través del mercado, otra parte a través de la economía pública y otra es autoconsumida por vastos sectores semi-mercantiles; sin embargo, todas estas formas se subordinan a la larga a las leyes del mercado capitalista que prevalecen finalmente.

Dada esta situación, hoy existen dos posiciones polarizadas: algunos proponen la liberalización de la economía y la reducción de la participación del Estado, mientras que otros sostienen que es irreversible una mayor participación del Estado, sobre todo dada la crisis. Detrás de ambas posiciones existen proyectos políticos precisos, de un lado un capitalismo liberal y del otro una transición hacia un socialismo a la peruana. Para dilucidar una salida, las distintas corrientes se apoyan en criterios éticos, de eficiencia, filosóficos, geopolíticos e históricos. Las tendencias históricas son adversas a un capitalismo liberal propio de fines del siglo pasado; la eficiencia se puede lograr con cualquier modo de producción. En consecuencia, quedan los criterios éticos y filosóficos, que en el fondo deben guiar hacia la organización más adecuada para tener crecimiento con redistribución regional, es decir desarrollo nacional.

OPCIONES PARA EL DESARROLLO

BIBLIOGRAFIA

CABALLERO, José María (1981)

Economía Agraria de la Sierra Peruana. Antes de la Reforma Agraria de 1969. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

COTLER, Julio (1978)

Clases, Estado y Nación en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

FIGUEROA, Adolfo (1986)

“Acumulación, Control de Excedentes y Desarrollo en la Sierra del Perú”, en *Estrategias para el Desarrollo de la Sierra* UNA, Centro de Estudios Rurales Andinos “Bartolomé de las Casas”. Cusco.

FITZGERALD, E.V.K. (1981)

La Economía Política del Perú. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

GIESECKE, Alberto (1986)

“Estado, Planificación y Desarrollo en Sierra”, en *Estrategias para el Desarrollo de la Sierra* Ibid. Cusco.

GONZALES DE OLARTE, Efraín (1982) (1984)

Economías Regionales del Perú, Instituto de Estudios Peruanos. 1a. Edición. 2da. Edición aumentada.

GONZALES Efraín; VERDERA Francisco; César HERRERA

La Economía de Lima y las Clases Populares.
Instituto de Estudios Peruanos. En preparación.

IGUÍÑIZ, Javier (1984)

“Ciclos Productivos y Región en el Perú: 1971-1981”, en *Allpanchis*, Nº 23, Cusco. En Javier Iguíñiz, *Crisis y Fluctuaciones en la Economía Peruana, 1950-1983*, TAREA, Lima (2da. edición).

(1983)

“Perú: Dinamismo Económico y Tensiones Sociales, 1950-1983”, *Defensa Nacional*, Nº 3, Octubre. En J. Iguíñiz, *Crisis y ... Op. cit.*

(1986)

“Sobre la Sierra en el Futuro de la Economía Peruana”, en UNA-Las Casas. *Estrategias para el Desarrollo de la Sierra*, Cusco. Editado en Javier Iguíñiz, *Materiales para un proyecto económico*, TAREA, Lima.

(1986)

“Opciones Descentralistas” en ANC, *Descentralización y Desarrollo Regional*, ANC-Ebert, Lima. Editado en J. Iguíñiz, *Materiales...* Op. cit.

LEWIS, Robert Alden (1973)

“Employment Income and the Growth of the Barriadas in Lima, Perú”, Tesis doctoral. Cornell University.

VERDERA, Francisco (1986)

“Población, Migración y Fuerza Laboral en Lima y las Clases Populares”, en Gonzáles et. al. Instituto de Estudios Peruanos. En preparación.

WEISSKOFF, Richard y Adolfo FIGUEROA (1977)

“Examen de las Pirámides Sociales: Un Estudio Comparativo de la Distribución del Ingreso en América Latina”, en *El Trimestre Económico* Nº 176, México.