



Capítulo 5

Espacialidad de las potencialidades: Una ilustración departamental.

5

*Hay feria de todo
Para los gustos más raros.
La rica fruta del Cuzco
Y el dulce pan de Acomayo.
Las verduras de Arequipa,
Los camarones de Tambo.
El maíz de la quebrada, las cebollas de
Chihuaco;
Los quesos de Santa Rosa,
Los frescos suches del Lago,
Y chicha blanca que cuesta
Sólo diez cobres el vaso.*

(Luis Nieto; *Charango Romancero Cholo*;
Cuzco 1943).

El Perú es un país de economías regionales. Su geografía, los distintos modelos económicos y los regímenes políticos se han encargado de concentrar la población y los capitales en determinados espacios geográficos, generando ejes regionales o regiones. La economía y la sociedad funcionan, en realidad, en estos ejes constituidos por ciudades que tienen un entorno rural, que se articulan a través de vías de comunicación, del suministro de energía y de los mercados. El desarrollo humano depende de los capitales y potencialidades que tiene cada región. Por ello, es importante la espacialidad del desarrollo humano.

El Perú está políticamente organizado en departamentos, provincias y distritos. Los límites departamentales, raramente coinciden con los límites de las economías regionales, pues la organización económica del espacio opera con reglas distintas a las legales y políticas. En consecuencia, los espacios económicos regionales, a menudo, comprenden más provincias de las que tiene un departamento o, a veces, varios departamentos.

Así, el desarrollo regional depende de dos dinámicas no siempre concurrentes. Por un lado, depende de la inversión y de las actividades económicas privadas, para quienes la preocupación esencial son los ejes regionales, es decir, los mercados. Por otro, del gasto público y, en

general, de la acción del Estado que actúa a través de los departamentos, provincias y distritos o sea, aplicando criterios geo-políticos. Para promover el desarrollo humano sobre la base del uso de las potencialidades, es necesario tomar en cuenta la oposición y concurrencia de estas dos vertientes sobre los espacios económicos locales.

Una reciente reforma constitucional ha determinado que los departamentos serán el ámbito territorial de los próximos gobiernos regionales. Esta circunstancia favorece la presentación del análisis de la espacialidad de las potencialidades a nivel departamental, aun cuando seamos conscientes de la existencia de ejes regionales, detectados en el Capítulo 3, y de algunas propuestas normativas de agrupamientos regionales (v.g. las macro-regiones) de orden diverso.

Los capitales y los estilos de desarrollo humano

Desde el punto de vista del análisis de las potencialidades no existe, en la teoría o la historia, un orden estricto y preciso que permita priorizar los capitales – natural, físico y humano – dentro del proceso del desarrollo económico. En parte, porque las sociedades han reaccionado de manera diversa ante sus propias circunstancias, en especial, ante las que la naturaleza les ha establecido; y también, porque las opciones económicas van cambiando con el desarrollo de la historia.

Esta constatación obliga a recordar que el Perú se encuentra ante alternativas diversas en sus espacios regionales, debido a sus desigualdades estructurales. Esta diversidad implica la necesidad de políticas alternativas para cada uno de los casos, inscritas en un marco más amplio de políticas nacionales. Adicionalmente, se debe dar un mayor relieve a las posibilidades internas del desarrollo, partiendo del reforzamiento del capital humano y social como los impulsores del despegue hacia el desarrollo humano.

**Una inversión
intensiva con
cambios
tecnológicos
incorporados,
acompañada de la
tecnificación de la
mano de obra,
puede definir una
secuencia de
desarrollo.**

Tres tipos básicos de desarrollo

El esquema “clásico” del desarrollo industrial consideraba una secuencia, a partir de los recursos naturales pasando por los físicos y llegando a los recursos humanos. Era un proceso del tipo capital natural- capital físico- capital humano que puede simbolizarse como KN-KF-KH. Para Europa de los siglos XVIII, XIX y buena parte del siglo XX, fue una verdad aceptada considerar que el desarrollo de las civilizaciones se había producido alrededor de los grandes ríos, los valles fértiles y las llanuras y que esta secuencia estaba implícita en el desarrollo industrial, basado en la presencia de un sector agrícola próspero y en la disponibilidad de fuentes de energía que alimentan su puesta en marcha y funcionamiento.

Las propias colonizaciones fueron concebidas como una necesidad imperiosa de obtención de materias primas e incluso de “mano de obra” - considerada como un factor más, para garantizar procesos de ahorro y acumulación - que llevarían al desarrollo de la cultura y el bienestar. Es decir, al avance del desarrollo humano como una consecuencia posterior a la generación de riqueza.

Igualmente, se consideraba como crucial una dosis de proteccionismo que sustentara la eficacia de la acumulación y la necesidad de concentrar valor agregado internamente, importando materias primas y exportando bienes elaborados, con el propósito de garantizar el empleo. No puede decirse que estas ideas hayan caído en desuso, pues aún existen. Lo que interesa remarcar es que el esquema de KN-KF-KH, tiene amplias referencias históricas, pues permite describir en líneas generales el desarrollo de buena parte de Europa e incluso de los Estados Unidos de Norteamérica (a partir de la ocupación de su actual territorio por los inmigrantes).

Otro estilo de desarrollo es el basado en la secuencia KF-KH-KN. Se origina a partir del capital físico, seguido de la formación intensiva de recursos humanos para obtener crecimiento y productividades elevadas y de la adecuación de las disponibilidades de recursos naturales, nacionales o importados, a usos técnicamente superiores.

En efecto, en algunos países asiáticos, inmediatamente después de la segunda guerra mundial y con mayor fuerza desde los años sesenta, se dio un proceso de industrialización “tardío” basado en el establecimiento de numerosas plantas industriales avanzadas y de una gran actividad tecnológica, en un proceso sin precedentes en la historia económica reciente, generando rápidos avances nacionales.

Tal es el caso de los denominados “tigres

asiáticos”: Corea del Sur, la isla de Taiwán, el puerto de Hong Kong y el de Singapur.

Desde luego, el formidable avance de estas naciones se debió a una combinación de factores internos y externos que, en el lapso de tres décadas, les permitió pasar de ser áreas de marcada pobreza para ubicarse como líderes del comercio y las finanzas regionales y mundiales. Se tiene claramente establecido que parte importante de los cambios fue determinada por una dosis de nacionalismo marcado, relativa autonomía y soberanía nacionales para negociar los procesos de inserción de las multinacionales y una no desdeñable intervención estatal, además del apoyo internacional.

El resultado ha sido evidente, en el sentido de demostrar que una inversión intensiva con cambios tecnológicos incorporados, acompañada de la tecnificación de la mano de obra, puede definir una secuencia de desarrollo. Tanto así, que comenzó una “segunda generación” de tigres - Malasia, Filipinas, Tailandia e Indonesia - que también tuvieron rápidos progresos sociales y económicos en las últimas décadas.

Se esbozó, entonces, la concepción de una nueva modalidad de desarrollo de tipo secuencial, según la cual los países podían aspirar al desarrollo y al bienestar, a partir de procesos de inversión acelerada, facilitada por políticas deliberadas de apertura. Esta situación, sin embargo, se ha visto debilitada por los efectos de la crisis financiera internacional y por los cambios geopolíticos mundiales.

Otra alternativa, es que el desarrollo también puede originarse y promoverse, partiendo de los recursos humanos, hacia los físicos y naturales, según la secuencia KH-KF-KN. Los ejemplos más saltantes son los del renacimiento alemán y japonés; los denominados “milagros” de la postguerra. Se trataba, precisamente, de las naciones vencidas, devastadas en cuanto a sus acervos productivos, desfinanciadas, políticamente limitadas y, sobre todo, en el caso japonés, sin mayores disponibilidades de recursos naturales ni reservas monetarias para adquirirlos.

Tenían sí, quienes sobrevivieron a la guerra, un pasado industrial y un apreciable bagaje de conocimientos acumulados, a los cuales reconocieron como su capital principal ante la escasez de factores externos que acudieran en su ayuda. El renacimiento en estos países, que los llevó a ponerse a la cabeza de sus respectivos ámbitos regionales en pocas décadas, se basó en sus potencialidades de capital humano.

Trabajo intensivo y trabajo especializado - de manera simultánea, con alta sinergia de todos los estratos sociales, con definitiva complemen-

tariedad de esfuerzos públicos y privados y decisiva conciencia nacional – fueron los elementos de la fórmula. Con ella lograron un resurgimiento que se calificó de “milagro”, aunque fue más bien un resultado conciente del esfuerzo de brazos y cerebros unidos alrededor de los objetivos del desarrollo nacional.

La recuperación japonesa y alemana no se materializó, precisamente, basándose en estrategias de abaratamiento de costos. Fue, más bien, a partir del culto a la optimización de la producción, diferenciándose, en los términos de Porter, a partir de la calidad. Esta estrategia fue el factor que atrajo capitales, que permitió desencadenar e impulsar aún más la industrialización y el liderazgo económico. Los recursos naturales fueron obtenidos a partir de las explotaciones en otras naciones o importados en cantidades significativas como materias primas.

Por supuesto, las secuencias de estas combinaciones no son estrictamente mecánicas. Ningún tipo de recurso puede ser obviado en un proceso de desarrollo. Lo que sí sucede, es que las prioridades y las secuencias son los grandes rasgos generales que les dan perfil propio y permiten un enfoque conjunto como alternativas.

La pregunta en este caso es, si los países en desarrollo podrían reproducir algunos de los procesos de los países que ya alcanzaron dicho estadio, cuando las circunstancias históricas y la economía son diferentes e inclusive adversas. Es cada vez más complejo y esforzado desarrollarse a partir de la autonomía y, es muy posible, que la única alternativa para incorporarse al desarrollo pase por una integración acelerada – en la dirección de la globalización– a los mercados mundiales, en condiciones más favorables, menos excluyentes y más equitativas.

Una mirada al interior del Perú

En las dimensiones departamentales, regionales o locales, se reproducen los procesos económicos nacionales. En buena cuenta, los seres humanos se parecen mucho en sus comportamientos económicos y cuando se crean poblamientos (regiones, países, departamentos, pueblos) delimitados por fronteras, estos agrupamientos humanos pueden repetir procesos semejantes ante circunstancias semejantes.

Lima y, en segundo lugar, los departamentos costeros han sido los que más se han desarrollado en términos relativos, a partir de la dominación económica y política sobre el resto, concentrando el uso de los recursos externos, administrando en su favor la fiscalidad y fijando los precios, a tal punto que pudo convertirse en el eje

industrial y desplegar una mayor acumulación. Pero no puede decirse, a pesar de estas posiciones de privilegio, que Lima sea un centro industrial desarrollado, pues esta posibilidad se ha truncado.

El fracaso del proyecto industrial nacional y limeño, es el fracaso del modelo dirigido por la acumulación de capital físico, KF-KH-KN, como motor del desarrollo económico. Ha sido también el resultado de la generación de una estructura industrial desarticulada, con terciarización de la producción, no como resultado de las necesidades de la industrialización, sino justamente por la poca industrialización y como consecuencia de la sobre-oferta de mano de obra en las ciudades. Esto ha ocasionado una importante ocupación no productiva en condiciones de sobrevivencia.

Los departamentos que dependen principalmente de recursos agrarios no se han desarrollado lo suficiente y se encuentran en los puestos más bajos de desarrollo humano. En el caso agrícola de productos no industriales ni transables, su desenvolvimiento hacia la industria ha estado bloqueado por la dominación limeña y urbana, a través de los precios, además de las limitaciones de propiedad y desarrollo tecnológico que afectaron al sector.

Otros departamentos con recursos naturales, como los agrarios transables, la propia pesca y la minería, tampoco han podido definir una línea de desarrollo basada en recursos naturales del tipo KN-KF-KH. En la minería, sobre todo, la razón principal ha sido la determinación externa de los precios, la escasa generación de valor agregado, el uso intensivo de capital por hombre ocupado y la débil articulación de los centros mineros a las economías regionales. Para los productos agrícolas ligados a los procesos industriales, que fueron el eje de la agro-industria norteña, la disminución de la productividad por la falta de asistencia técnica e inversión, tras las reformas de propiedad de los años setenta, es también parte importante de la explicación.

En suma, se puede constatar que conforme las estructuras productivas abandonan la preponderancia de la agricultura no transable y se trasladan hacia la agricultura transable, la minería asociada a la refinación y a procesos industriales diversificados, progresan en la posibilidad de ampliar el desarrollo humano.

Los departamentos que han tenido mayor diversificación de su base productiva, combinando varios tipos de recursos y capitales con ventas comerciales, son los que hasta ahora, en términos relativos, muestran mayor progreso dentro del contexto nacional.

Los departamentos que han tenido mayor diversificación de su base productiva son los que hasta ahora, en términos relativos, muestran mayor progreso dentro del contexto nacional.

El reto de nuestras naciones, no es solamente generar el crecimiento sostenido, si bien ésta es una meta imprescindible, sino traducir dicho crecimiento en desarrollo humano, dentro de un mundo de competitividad, aprovechando al máximo las propias potencialidades

Para los pocos departamentos con IDH más alto, sus niveles de desarrollo humano han avanzado, pero no es aún suficiente. En cambio para los departamentos con mayor atraso, la ampliación de las ramas económicas en operación parece ser su posibilidad más inmediata para salir del estancamiento.

No puede hablarse, sino muy limitadamente, de la posibilidad de un desarrollo nacional, regional-departamental o local, basado en la intensificación del uso del capital humano, del tipo KH-KF-KN. La baja calidad educativa y el bajo interés en inversiones en ciencia y tecnología, no facilitan esta vía. Esto se agrava por el hecho de que esta perspectiva es la de mayor posibilidad, bajo el supuesto de un consenso nacional alrededor de ella. Lo más cercano al avance en el desarrollo humano nacional, es el empleo adecuado de su capital humano.

Producción y desarrollo humano

Los elementos

Convencionalmente, el desarrollo económico es definido como el proceso de acumulación y distribución de riqueza; siendo la acumulación el elemento necesario, sostenido por el ahorro y las inversiones. Esta definición económica general, como ya se ha expresado, es insuficiente en términos del desarrollo humano. En esta perspectiva se parte de las personas y se llega a ellas, teniendo como medios la producción y la distribución de la riqueza. Además, se incorporan elementos tan esenciales como los de la sostenibilidad ambiental, la calidad de vida, la justicia distributiva y, sobre todo, la ampliación de las oportunidades de progreso.

Así, siendo el crecimiento y el desarrollo económico indisolubles del desarrollo humano, no abarcan todas sus dimensiones; y a la vez, cuando se produce desarrollo humano suficiente, los efectos sobre el desarrollo económico son palpables y demostrables.¹

La historia del desarrollo económico, allí donde se ha producido, enseña que no existe una modalidad y menos una receta única. Más todavía, contra todo lo esperado, hace pocas décadas ha venido sucediendo que pueden producirse involuciones en el camino del desarrollo a partir del desahorro y la desacumulación de recursos, especialmente, entre los países no industriales y pobres.

1. Ver al respecto, el Capítulo 3 del Informe Sobre Desarrollo Humano 1996 del PNUD, "Vínculos entre crecimiento económico y desarrollo humano", Washington, 1996.

En la experiencia internacional, se verifica que, efectivamente, las naciones con mayor crecimiento y mayor producto per cápita, son también las naciones con mayores avances en el desarrollo humano. Hay, igualmente, una correspondencia entre la baja producción y crecimiento con déficit alarmantes en la calidad de vida de la población. Pero el hallazgo mayor es, seguramente, la presencia de naciones en las que esta correspondencia se pierde.

De un lado, pueden darse casos de elevada producción con retraso social, allí donde usualmente se presenta la explotación intensiva de recursos primarios – como el petróleo o minerales preciosos – con métodos ahorradores de mano de obra, escasa industrialización y poca generación de valor agregado, con Estados débiles e incapaces de generar mecanismos de distribución de la renta.

En el extremo opuesto, existen pocos pero significativos casos de países en los que sin tener producción muy elevada, sus beneficios productivos se han traducido en mejoras importantes de la calidad de vida de las personas. Lo han logrado, privilegiando las inversiones en materia de salud y educación y manteniendo el objetivo de una mayor equidad distributiva, que se traduce en aumentos del rendimiento por unidad de producto.

Dos elementos adicionales de importancia, ilustran el debate reciente sobre el crecimiento económico y la eficiencia social. El primero, es la consideración de la presencia de factores endógenos en la explicación del crecimiento. Frente a la teoría por la cual el crecimiento productivo y el uso eficiente de los factores era, fundamentalmente, producido por un factor exógeno – el progreso tecnológico – que determinaba los aumentos de la productividad, se han desarrollado modelos que ponen acento en factores endógenos como propulsores del crecimiento y de la mayor productividad. Estos factores endógenos – básicamente la suma de elementos que se identifican como el capital humano – son la creatividad de la gente, su capacidad de asociarse y gestionar, su búsqueda de alternativas y juegan un papel trascendente en la generación del clima para el desarrollo de la productividad.

Desde luego, es difícil, como se ha indicado, establecer fronteras muy precisas entre el capital humano y el capital social, principalmente porque el aumento de la calidad de vida influye a su vez en la asociatividad, la empresariedad, la institucionalidad, la ética y la confianza. Inclusive, la acumulación de capital humano favorece el mayor aprovechamiento del factor tecnológico. Así, los factores endógenos pueden

ser fundamentales en los casos en los que los recursos materiales son escasos.

El otro elemento moderno imprescindible en la discusión del desarrollo, es el efecto de la globalización y la competitividad. Aunque éstas se han convertido en conceptos demasiado amplios, podemos considerarlas ligadas, especialmente, a la revolución tecnológica en los sistemas de comunicaciones, a sus efectos en la ampliación de los mercados de capitales, bienes y servicios y al desarrollo acelerado del sistema financiero.

Si bien estamos todavía ante un proceso en curso, se nota que la dinámica de la nueva economía global y su secuela de competitividad, tiene un mayor énfasis en el uso intensivo del capital con efectos adversos sobre el empleo. La competencia internacional entre los países de mayor importancia comercial también ha hecho crecer las brechas tecnológicas internacionales en detrimento de las naciones pobres.

La estrategia de aquellas naciones que han reducido sus autonomías y utilizan sus salarios baratos como factor de atracción de inversiones, ha mostrado sus propios riesgos para la determinación de un impulso significativo hacia el desarrollo humano.

En efecto, la competencia, a través de políticas de abaratamiento del salario, en la medida que se hace más intensa, termina más bien ampliando las brechas entre países pobres y ricos y la desigualdad interior en las naciones. Estos riesgos y contradicciones, llevan a revalorar la importancia del capital humano y la de los factores endógenos, en una perspectiva del desarrollo de contenido más humanista.

El reto de nuestras naciones, no es solamente generar el crecimiento sostenido, si bien ésta es una meta imprescindible, sino traducir dicho crecimiento en desarrollo humano, dentro de un mundo de competitividad, aprovechando al máximo las propias potencialidades y entre ellas, el capital humano y el rol catalizador del capital social.

Producción y desarrollo en los departamentos del Perú

¿Cómo se traducen estas ideas en la realidad interior peruana? ¿Cómo se conciben con la diversidad interna y su desarticulación?

Los departamentos del Perú, tienen además de su disparidad en cantidad de población, una muy desigual distribución de su producción. Lima tiene una producción que equivale, en valores absolutos, al acumulado de catorce departamentos juntos. O visto de otra manera, entre Lima y el

Cuadro 5.1

Perú: Producción, población y desarrollo humano, 2000 **Indicadores básicos departamentales** **ordenados por el PBI Per cápita.**

Departamento	PBI (Millones Soles 1979)	Población (miles)	PBI Per cápita (Soles 1979)	IDH	IDH capital departa- mental	Ingreso Per cápita (Nuevos Soles 2000)
Perú	5,025	25,662	196	0.620	0.684	352.93
Moquegua	118	147	801	0.666	0.662	412.72
Loreto	300	880	341	0.563	0.598	265.28
Pasco	77	248	310	0.575	0.584	233.75
Lima	2,185	7,466	293	0.744	0.751	556.80
Arequipa	297	1,073	277	0.635	0.658	331.33
Tacna	66	277	237	0.681	0.687	420.45
Junín	243	1,190	204	0.578	0.603	253.06
Madre de Dios	17	84	203	0.621	0.650	327.47
Lambayeque	211	1,093	193	0.625	0.646	343.20
Ica	123	649	190	0.667	0.680	357.79
La Libertad	269	1,466	184	0.613	0.673	338.24
Piura	283	1,546	183	0.551	0.570	209.18
Huánuco	91	777	117	0.494	0.520	191.82
Cusco	135	1,158	117	0.537	0.664	259.75
Tumbes	22	194	114	0.620	0.625	311.84
Huancavelica	48	431	112	0.460	0.484	142.06
Ancash	112	1,067	105	0.577	0.582	307.27
Amazonas	41	406	101	0.515	0.557	195.37
Ucayali	42	424	98	0.565	0.583	257.43
San Martín	72	744	97	0.553	0.542	220.57
Puno	100	1,199	83	0.512	0.542	179.72
Cajamarca	115	1,412	82	0.495	0.509	198.44
Ayacucho	38	527	72	0.488	0.540	167.91
Apurímac	21	427	50	0.457	0.509	137.49

Correlaciones	Todos	Sin	
		Moquegua	Pasco y Loreto
PBI Per cápita vs población departamental	0.06	0.32	0.21
PBI Per cápita vs IDH departamental	0.56	0.66	0.80
PBI Per cápita vs Ingreso Per cápita	0.55	0.60	0.76
PBI Per cápita vs IDH capital departamental	0.48	0.62	0.75

Fuente: INEI y Oficina de Inversiones - MEF.

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

aislado y poco poblado departamento de Madre de Dios, hay una relación de 128 a uno en el PBI departamental y de 100 a uno respecto a Apurímac. Lima es, pues, largamente, el centro económico del Perú (cuadro 5.1).

Si se observa el PBI per cápita² llamará la atención que no tiene fuerte correlación con las dimensiones de la población, éste muestra más bien casi independencia con dicha variable.

2. Se utiliza el PBI per capita en lugar del valor total del PBI para neutralizar el efecto de los tamaños diferentes de la población de los departamentos.

El poder de irradiación económica de los grandes y medianos Centros productivos muy raramente traspasa los límites provinciales

En parte, la correlación entre población y PBI per cápita se pierde por la existencia de enclaves mineros. Por tal motivo, puede elevarse de manera considerable, si se excluye a Moquegua. Pero esa no es una regla general, pues hay también yacimientos en departamentos relativamente poblados. Debe, además, tenerse en cuenta que los departamentos no son productivos en la totalidad de sus territorios. Sucede, más bien, que son algunas localidades las que concentran minas, fábricas, actividad financiera y comercial. En el análisis sobre el IDH regional, se ha mostrado que el poder de irradiación económica de dichos centros productivos, muy raramente – con la excepción de Lima – traspasa siquiera los límites de las provincias. Los límites departamentales suelen, más bien, delimitar espacios relativamente aislados.

El PBI per cápita también muestra una correlación importante con el ingreso promedio de los habitantes. Esta relación aumenta cuando no se toma en cuenta a los departamentos de mayor importancia minera. Este resultado es parcialmente tautológico, en la medida que el ingreso de las personas es parte del total del PBI.

Es bastante más fuerte e importante la relación entre el PBI per cápita y el Índice de Desarrollo Humano. Como puede notarse, a simple vista, existe, tanto en el plano nacional como en el internacional, una asociación clara entre los montos de la producción y el desarrollo humano. Como que existen también importantes excepciones dignas de ser tomadas en cuenta (Gráfico 5.1).

El PBI per cápita y el IDH de los departamentos, se alinean alrededor de una tendencia marcada por los extremos de Apurímac y Lima. En el caso de Apurímac, se tiene un departamento sumamente pobre, tanto desde el punto de vista de sus recursos naturales y físicos como de los humanos; en el caso limeño, es el segundo departamento en importancia en recursos productivos per cápita, a pesar de las dimensiones muy superiores de su población y del más alto IDH departamental (tabla 5.1).

En el extremo superior del PBI per cápita – bastante alejado del resto – se encuentra el departamento de Moquegua que, como se sabe, tiene en su territorio el gran yacimiento minero cuprífero de Cuajone y la refinera de Ilo, que incrementan drásticamente el producto departamental. Acompañan a Moquegua, en el estrato de mayor producto –Medio Alto y Alto, tanto para el PBI por habitante como para el IDH – los departamentos de Lima y Arequipa.

Aunque Moquegua tiene un PBI per cápita que es más del doble que cualquiera de los otros departamentos y posee una población pequeña (145 mil habitantes), es superado en IDH ligeramente por Ica y de manera más notable por Lima y Tacna.

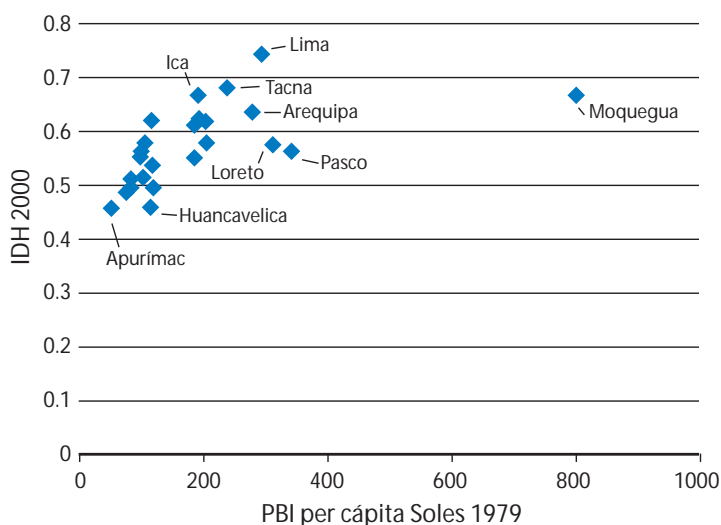
La alta posición del departamento de Ica, tiene mucho que ver con la presencia de varios valles en su territorio que han generado una alta urbanización (el 83 % de la población vive en centros poblados con más de 2 mil habitantes). También favorece a este departamento su comunicación vial interna, su participación pesquera y la presencia del principal yacimiento de hierro del país, el de Marcona.

En el estrato inferior, de baja producción y bajo desarrollo humano, están los departamentos andinos junto con Amazonas y Huánuco. En estos casos, el bajo IDH de las provincias es también originado por la débil dinámica productiva.

Loreto y Pasco, son claros ejemplos negativos de cómo el volumen de la producción en términos per cápita, puede no traducirse, necesariamente, en un progreso significativo del desarrollo humano. En ambos casos, se trata de departamentos cuyas economías son esencialmente extractivas, en petróleo en el primer caso y en minerales en el segundo; están relativamente desvinculados del resto del país en términos de comunicación y comercio y no reciben mayores efectos positivos locales como resultado de la explotación de sus recursos.

El caso más patético en el extremo inferior, es Huancavelica. Es el mayor productor de energía eléctrica y, a la vez, el departamento que menos la consume, principalmente, porque no resulta

Gráfico 5.1
Perú: IDH y PBI per cápita por departamento



Fuente: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

“rentable” llevar la energía a los dispersos domicilios huancavelicanos, donde sus habitantes, además, no tendrían suficientes ingresos para pagar su consumo.

Ucayali y San Martín, y en menor medida Tumbes, tienen relativo desarrollo social en términos del IDH, en grado superior a su ubicación en el ordenamiento de la producción per cápita. En parte, esto ha sido posible, porque las mejoras en su conexión vial han facilitado una mayor concentración y uso de los servicios sociales de salud y educación y también un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos y sociales. Pero tampoco debemos olvidar que la producción de estos departamentos es notoriamente baja y de poca significación, lo cual contrasta con la atención del Estado.

Las vocaciones productivas y las potencialidades departamentales

Para continuar este análisis con mayores conocimientos de causa, se tiene que volver a subrayar las enormes distancias que la concentración económica ha marcado en el Perú. Hasta el momento se ha señalado la diferencia abrumadora de Lima con el resto del país, al representar por sí sola el 43.5 % de la producción nacional. Pero se debe conocer algunos datos adicionales para lo cual, se muestra la estructura productiva nacional, desagregada por sectores y departamentos.

La primera impresión es que dentro de cualquier sector económico las reparticiones departamentales tienen poca significación. Si se hiciera un modelo a relieve de los departamentos y sus aportes en cada sector, sobresaldría largamente la capital, mientras el resto del espacio nacional sería casi plano, con la excepción de algunas ligeras protuberancias, debidas a aportes del sector extractivo. Así, se tiene que en 14 departamentos (más de la mitad del total) ninguno llega a aportar siquiera el 1% del PBI, a través de algún sector económico de la clasificación. Su significado económico se esfuma en el rango de los milésimos³.

En sentido inverso, solamente Lima tiene aportes sectoriales de un orden mayor al 10% de todo el producto peruano. Esto sucede específicamente en la manufactura donde el 12.6% del PBI nacional es aportado por la industria limeña, que a su vez representa el 57% del total manufac-

3. Si se distribuyera la producción proporcionalmente entre todos los departamentos y sectores, la asignación de cada celda sería ligeramente superior a 0.5 por ciento (cinco milésimos). Por lo tanto, el valor de 0.6 por ciento es ya, ligeramente significativo.

turero nacional. Sucede también en los servicios no gubernamentales, donde Lima aporta por esta vía el 13.7% del producto nacional, que a su vez equivale al 55% de este sector en el país. Otros significados importantes de Lima se dan en el comercio (8.2% del PBI, que es el 58% del comercio del país) y la construcción (4.4% del PBI que es el 48 % de la construcción nacional).

Fuera de Lima, ¿qué otras participaciones en la producción nacional pueden considerarse significativas? Si se comienza por los sectores transformadores, manufactura y construcción, en verdad, muy pocas. La Libertad y Lambayeque tienen, respectivamente, 1.5 y 1.4% del PBI nacional manufacturero, con elevada incidencia de la transformación del azúcar. Otro sector primario, la minería, está detrás del aporte de 1.5 y 1.4% manufacturero, de Junín y Moquegua, respectivamente, debido a la refinación de metales, y el 0.6% “manufacturero” de Piura depende en mucho de la refinación de Talara. En suma, en las ocasiones en que puede hallarse alguna relevancia de la producción departamental, ésta se manifiesta vinculada directamente a la extracción o a la industria asociada de manera inmediata a este tipo de actividad.

En cambio, Arequipa, el departamento considerado como el segundo en posibilidades industriales diversificadas, produce solamente el 0.9%

Así, se tiene que en 14 departamentos (más de la mitad del total) ninguno llega a aportar siquiera el 1% del PBI, a través de algún sector económico

Tabla 5.1
IDH y PBI per cápita por estratos 2000

IDH 2000	PBI Per cápita Soles 1979				
	Bajo 50 - 99	Medio bajo 100 - 179	Medio 180 - 269	Medio alto 270 - 600	Alto 601 - 801
Alto 0.755 - 0.653			Tacna Ica	Lima	Moquegua
Medio alto 0.650 - 0.578		Tumbes	Madre de Dios Lambayeque La Libertad	Arequipa	
Medio 0.575 - 0.540	Ucayali San Martín	Ancash	Junín Piura	Loreto Pasco	
Medio bajo 0.535 - 0.481	Puno Cajamarca Ayacucho	Cusco Amazonas Huánuco			
Bajo 0.479 - 0.377	Apurímac	Huancavelica			

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

o nueve milésimos, de la producción manufacturera del país.

La construcción - en las cuentas económicas comprende también la producción de energía y de agua - brinda un aporte nacional del 9.1 %, concentrado casi en la mitad en Lima. Los otros aportes mediante la construcción, en orden decreciente, son los de Loreto y Arequipa (seis milésimas del PBI peruano), Piura (cinco milésimas), La Libertad (cuatro milésimas) y Junín, Lambayeque y Huancavelica, con tres milésimas.

Otras cifras de relativo interés para el concierto nacional en materia productiva, se deben al petróleo. Este brinda el 3.3% del PBI, a través de Loreto y el 1.5 %, a través de Piura.

Lima tiene más significado agropecuario en el escenario nacional que cualquier otro departamento. Su producción en este sector equivale al 1.7 % del producto nacional. Esta primacía es en parte explicada por la producción avícola y la

ganadería de engorde, pero también por la propia producción agraria de caña de azúcar, algodón, maíz, frutales y hortalizas, en donde este departamento muestra agricultura de riego y productividades altas. Le siguen, La Libertad con 1.4%, Junín con 1.1%, Arequipa y Piura con 0.9%, Lambayeque, Cajamarca con 0.8%, Cusco con 0.7% y Ancash y Huánuco, con 0.6% de incidencia en el producto total nacional. Estos son los departamentos que se consideran como los típicamente agrícolas y ganaderos.

En realidad, el carácter agrario nacional no proviene de la incidencia de la producción; es, sobre todo, de empleo: este sector concentra en el interior de la República alrededor del 30% de la ocupación se halla asociada a la explotación minifundaria y familiar. En su mayor parte, se trata de empleo de muy baja productividad, pero, a la vez, es el que está proporcionando medios de subsistencia estable al segmento más pobre del país (cuadro 5.2).

Lima tiene más significado agropecuario en el escenario nacional que cualquier otro departamento. Su producción en este sector equivale al 1.7 %

Cuadro 5.2

Perú: Estructura productiva sectorial de los departamentos, 2000
Porcentajes del total nacional
ordenado por el PBI departamental

Departamento	PBI total	Agropecuario	Comercio	Construcción	Manufactura	Minería	Servicio no Gubernamental	Pesca	Gobierno
PERU	100.0	13.2	14.1	9.1	22.2	10.5	24.9	0.7	5.4
Lima	43.5	1.7	8.2	4.4	12.6	0.6	13.7	0.1	2.2
Loreto	6.0	0.4	0.4	0.6	0.2	3.3	0.8	0.0	0.2
Arequipa	5.9	0.9	0.8	0.6	0.9	0.6	1.8	0.0	0.3
Piura	5.6	0.9	0.9	0.5	0.6	1.5	0.6	0.2	0.3
La Libertad	5.4	1.4	0.4	0.4	1.5	0.3	1.2	0.0	0.2
Junín	4.8	1.1	0.4	0.3	1.5	0.3	1.1	0.0	0.2
Lambayeque	4.2	0.8	0.7	0.3	1.4	0.0	0.9	0.0	0.2
Cusco	2.7	0.7	0.3	0.2	0.3	0.2	0.6	0.0	0.2
Ica	2.5	0.5	0.3	0.2	0.3	0.4	0.6	0.1	0.2
Moquegua	2.3	0.0	0.1	0.1	1.4	0.6	0.2	0.0	0.0
Cajamarca	2.3	0.8	0.1	0.2	0.2	0.5	0.4	0.0	0.2
Ancash	2.2	0.6	0.2	0.2	0.2	0.0	0.6	0.2	0.2
Puno	2.0	0.5	0.2	0.2	0.2	0.3	0.5	0.0	0.2
Huánuco	1.8	0.6	0.2	0.1	0.1	0.3	0.4	0.0	0.1
Pasco	1.5	0.2	0.1	0.0	0.1	0.9	0.2	0.0	0.1
San Martín	1.4	0.5	0.3	0.1	0.1	0.0	0.3	0.0	0.1
Tacna	1.3	0.1	0.2	0.1	0.1	0.5	0.3	0.0	0.1
Huancavelica	1.0	0.2	0.0	0.3	0.0	0.2	0.1	0.0	0.1
Ucayali	0.8	0.3	0.1	0.1	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1
Amazonas	0.8	0.4	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.1
Ayacucho	0.8	0.2	0.0	0.2	0.1	0.0	0.2	0.0	0.1
Tumbes	0.4	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Apurímac	0.4	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1
Madre de Dios	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0

Fuente: INEI y Oficina de Inversiones - MEF.
Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

El mayor de los rubros, como es sabido, es el de exportación de minerales. Sus aportantes principales son: Lima, Moquegua, Pasco, Cajamarca y Tacna, en el año 2000. La perspectiva futura de este campo es más amplia que en todo el resto de sectores, por importantes proyectos de inversión en pleno desarrollo⁴. Las circunstancias actuales de los precios de los metales o los mecanismos de distribución y comercialización, en el caso del gas de Camisea, retrasan la concreción de proyectos y su desarrollo; pero a mediano plazo se tiene como seguro el aumento significativo de la producción. Se espera también la superación de los impactos negativos sobre el medio ambiente y los conflictos creados por la superposición de yacimientos y tierras agrícolas en explotación. El reto mayor, como se ha indicado ya, es el de vincular esta producción con el desarrollo local y en general, con el progreso del desarrollo humano nacional.

La pesca, bastante disminuida en los últimos años, por razones climáticas que influyen sobre la hidrobiología es, casi una ausente, a pesar de su potencialidad. En su conjunto aporta solamente 0.7% al PBI nacional, siendo Piura, Ancash, Ica y Lima (Callao), los principales aportantes. Sin embargo, estos departamentos son los productores de nuestro segundo rubro de exportación tradicional.

El resto del producto peruano es terciario, básicamente de servicios – sociales, a empresas y sobre todo personales – así como de circulación comercial y administración gubernamental. Para el país este conjunto de ramas de actividad significa el 44.4 % de su producto. La producción de servicios se halla repartida en los centros urbanos y tiene baja productividad por la predominancia de la reducida escala y la informalidad en el comercio y los servicios a personas. En algunos departamentos, sin embargo, la existencia de servicios de mayor calificación o el comercio internacional hacen posible una mayor productividad sectorial y el aumento de su aporte a la producción nacional. Tales son los casos de Lima, Arequipa, Piura, La Libertad y Lambayeque, entre los principales.

Hay nueve departamentos que no han sido citados en este recuento. Estos son: Puno, Huánuco, San Martín, Ucayali, Amazonas, Ayacucho, Tumbes, Apurímac y Madre de Dios y se debería añadir Huancavelica, mencionada circunstancialmente por la instalación, en su territo-

4. Especialmente, por los más inmediatos: La Granja y Michiquillay en Cajamarca y Bayobar en Piura. El Perú es el séptimo país en importancia minera del planeta. Se esperan entre 6 y 7 mil millones de inversiones para los próximos siete años y esta cifra puede considerarse conservadora.

rio, de la Central Hidroeléctrica del Mantaro y que figura dentro de la rama agregada de construcción. Son departamentos con escasa presencia en el marco productivo, en su mayoría, relativamente, débiles en recursos naturales y físicos, como también en desarrollo humano –con la excepción de Madre de Dios y Tumbes. En estos dos últimos casos, la baja producción global está relacionada con el hecho de tratarse de los departamentos más pequeños en población. Por ser pobres o pequeños, no son, sin embargo, departamentos sin posibilidades: están en condiciones de modificar su situación a partir de sus actuales disponibilidades, potencialidades y sus propios esfuerzos, si se les acompaña de políticas adecuadas.

De la “primarización” a la transformación.

La lectura de la incidencia de las producciones departamentales en el conjunto nacional tiene por finalidad presentar la realidad peruana en una dimensión más objetiva, recuperando la visión panorámica frecuentemente distorsionada, a partir del éxito circunstancial o el impacto local de algunos productos.

Fuera de Lima y en dimensiones bastante menores, tienen importancia nacional, el petróleo –aunque no abastezca la demanda nacional– y a éste pueden, débilmente, sumarse la agricultura en los valles del Norte y la minería y sus efectos sobre la manufactura y la construcción. Tal parece ser el mensaje.

Esta visión debe complementarse con una lectura sectorial al interior de los departamentos. Si como los datos vienen insinuando, el Perú, fuera de Lima, aparenta ser un archipiélago de centros productivos aislados, de reducidos efectos económicos sobre el entorno y conglomerados poblacionales, con insuficiente capacidad de articularse para integrar mercados regionales; puede esbozarse, entonces, la necesidad de una estrategia “desde” estas localidades. Habrá pues que partir del examen de estas fragmentadas realidades, en pos de la creación de una masa crítica de crecimiento y desarrollo humano.

En el cuadro siguiente se presentan las distribuciones internas de la producción en los departamentos, como referencia de sus vocaciones y posibilidades (cuadro 5.3).

La mayor parte de departamentos se encuentran anclados en la producción primaria. Abastecen, principalmente, a la capital en alimentos e insumos y a la exportación, con un impacto escaso sobre las economías locales. Esta debilidad del impacto social tiene que ver mucho con la determinación exógena de los precios y, en el caso

El Perú, fuera de Lima, aparenta ser un archipiélago de centros productivos aislados, de reducidos efectos económicos

Cuadro 5.3

Perú: Producción por grandes sectores y sectores preferenciales, 2000
Porcentajes departamentales
ordenados a partir del Sector Primario

Departamento	Grandes sectores			Sectores preferenciales		IDH	
	Total	Primario	Secundario	Terciario	Sector principal (%)		Segundo sector(%)
Perú	100.0	24.3	31.3	44.4	Serv. No Gub. (24.9)	Manufactura (22.2)	0.620
Pasco	100.0	72.7	6.5	20.8	Minería (57.9)	Agropecuario (14.8)	0.575
Loreto	100.0	63.0	13.7	23.2	Minería (55.5)	Serv. No Gub. (14.2)	0.563
Cajamarca	100.0	56.3	16.3	27.4	Agropecuario (33.9)	Minería (22.4)	0.495
Amazonas	100.0	50.5	20.0	29.5	Agropecuario (50.5)	Manufactura (15.4)	0.515
Huánuco	100.0	50.4	9.1	40.4	Agropecuario (35.2)	Serv. No Gub. (22.0)	0.494
Madre de Dios	100.0	49.7	12.9	37.4	Agropecuario (28.1)	Minería (21.6)	0.621
Piura	100.0	46.7	20.7	32.6	Minería (27.4)	Comercio (16.3)	0.551
Apurímac	100.0	45.3	15.1	39.6	Agropecuario (44.8)	Serv. No Gub. (17.5)	0.457
Tacna	100.0	44.1	12.2	43.8	Minería (34.6)	Serv. No Gub. (25.5)	0.681
Huancavelica	100.0	43.4	36.2	20.5	Construcción (33.3)	Agropec y Min. (21.7)	0.460
Ucayali	100.0	38.2	36.5	25.2	Agropecuario (32.9)	Manufactura (25.7)	0.565
Puno	100.0	36.9	17.7	45.4	Agropecuario (23.6)	Serv. No Gub. (22.9)	0.512
Ica	100.0	36.4	18.8	44.8	Serv. No Gub. (24.7)	Agropecuario (18.7)	0.667
San Martín	100.0	35.6	18.4	46.0	Agropecuario (35.6)	Serv. No Gub. (19.6)	0.553
Cusco	100.0	35.1	19.5	45.4	Agropecuario (26.6)	Serv. No Gub. (24.0)	0.537
Ancash	100.0	34.1	19.5	46.4	Agropecuario (27.3)	Manufactura (10.7)	0.577
La Libertad	100.0	31.5	35.0	33.5	Manufactura (27.1)	Agropecuario (25.9)	0.613
Moquegua	100.0	28.4	60.9	10.7	Manufactura (58.1)	Minería (25.6)	0.666
Junín	100.0	28.3	37.6	34.0	Manufactura (31.8)	Agropecuario (23.0)	0.578
Arequipa	100.0	25.9	25.3	48.8	Serv. No Gub. (30.1)	Manufactura (15.5)	0.635
Ayacucho	100.0	25.3	31.4	43.3	Agropecuario (23.0)	Construcción (22.4)	0.488
Tumbes	100.0	20.4	14.5	65.2	Serv. No Gub. (30.8)	Comercio (26.2)	0.620
Lambayeque	100.0	18.9	38.5	42.6	Manufactura (32.3)	Serv. No Gub. (21.9)	0.625
Lima	100.0	5.4	39.1	55.5	Serv. No Gub. (31.6)	Manufactura (29.0)	0.744

Nota: Serv. No Gub.: Servicios no Gubernamentales.

Fuente: INEI y Oficina de Inversiones - MEF.

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

agrario, por notables problemas de productividad.

En estos departamentos “primarizados”, puede haberse o no generado un sector secundario “manufacturero” como resultado de las potencialidades de la agricultura o la minería; ya sea a través de la agroindustria de exportación o de la refinación de minerales y petróleo, pero de alguna manera, manteniendo vinculaciones muy fuertes con la producción primaria.

Se puede notar así, que mientras los departamentos continúan en situación de dominancia de la producción agraria -incluidos los casos en los que se suma la extracción minera, sin ningún proceso de transformación ni siquiera en la refinación- sus niveles de desarrollo humano están en los estratos Bajo y Medio Bajo del IDH. Huancavelica está incluida en este grupo en la

medida que su sector “construcción” incluye las instalaciones hidroeléctricas. En este departamento se mantiene la misma lógica extractiva y ahorradora de mano de obra. El trabajo en las minas -éstas ni siquiera llevan a cabo procesos de refinación- tampoco tiene repercusiones en el bienestar local.

Comienzan a superar esta situación los departamentos en los cuales, aun siendo de importancia el sector agrario, la artesanía, el comercio y los servicios, han logrado dar mayor diversidad a sus mercados de productos y trabajo. Ante la escasez de capitales, la diversificación ha sido una alternativa tan lógica como inevitable.

La incursión en el sector secundario o transformador -se toma en cuenta en esta categoría las refineras- y el conocido impulso de las articulaciones productivas, permiten generar

Ante la escasez de capitales, la diversificación ha sido una alternativa tan lógica como inevitable.

desarrollo, como vuelve a indicarlo el IDH promedio de estos departamentos (Tabla 5.2).

Los datos indican que al existir procedimientos de transformación, el cambio hacia el desarrollo comienza a producirse. Y, finalmente, cuando se instala la manufactura, la diversificación se hace presente y los índices de desarrollo humano se hacen más altos. Aun teniendo en cuenta que los procesos industriales han sido truncados e inclusive agredidos por diversas medidas económicas, sobre todo, en la década pasada, estos han podido brindar cierto progreso social.

Las vinculaciones al mercado y la competitividad

Un tema esencial para el desarrollo productivo y sus efectos en el desarrollo humano, es la inserción competitiva de la producción nacional en el mercado internacional. Se ha mencionado que la posibilidad del desarrollo está vinculada a la integración en el mercado mundial, siempre y cuando ésta sea en términos de mayor equidad y con beneficios compartidos.

No es el caso especialmente de los productos mineros y, en general, de la exportación de materias primas que tienen una alta volatilidad de precios. De manera más amplia, los términos de intercambio nacionales han sido, históricamente, inestables y de tendencia decreciente en las últimas décadas. La balanza comercial ha sido negativa en los noventa y, solamente tiende al equilibrio al producirse una caída de las importaciones, derivada de la recesión y por el ingreso a la operación de concesiones mineras.

El Perú ha llegado a ser deficitario en el comercio con los países andinos, y lo es también con Estados Unidos, el socio comercial mayor.

El desarrollo de las potencialidades tiene que tener en cuenta las características del comercio internacional y los procesos de integración. Como suele repetirse, el problema esencial ya no es producir, sino tener un mercado creciente, diversificado y estable, con fronteras bastante más amplias a las actuales.

Más todavía, no solamente se trata de asegurar la existencia de mercados; se trata también de lograr una integración superior, en términos de alta competitividad dada por las productividades, el grado de exclusividad del producto, estándares elevados de calidad, el avance progresivo en las cadenas de elaboración y la negociación comercial internacional en términos igualitarios. Esto significa también un enfoque más autónomo y soberano en las pautas del comercio exterior.

Tabla 5.2

Las prioridades productivas actuales por departamentos agrupados

Prioridades productivas actuales	Departamentos	Promedio del IDH
Principalmente agropecuarios	Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Amazonas y Ucayali	0.504
Agropecuarios, con mineros o petroleros	Huancavelica, Cajamarca, Piura, Madre de Dios	0.532
Agropecuarios, con manufactura o diversificados	Puno, Cusco, San Martín y Ancash	0.541
Refinería y agrario	Junín	0.578
Manufactura de industria agrícola	La Libertad y Lambayeque	0.612
Principalmente mineros o de refinación	Loreto, Pasco, Tacna y Moquegua	0.619
Con manufactura y sectores terciarios diversificados	Tumbes, Arequipa, Ica y Lima	0.667

Fuente: INEI y Oficina de Inversiones - MEF.
Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

Es obvio que estas aspiraciones en competitividad no son todas simples y, seguramente, se encuentran todavía alejadas de los estándares actuales. Sin embargo, no por eso dejan de ser impresionables en cualquier visión de futuro del Perú.

Los departamentos frente a su desarrollo

En el marco de las caracterizaciones de la realidad productiva departamental que se viene tratando, ¿Cómo se ubican las variables para las cuales se ha determinado una cantidad en uso de recursos – su RCU presente – y una cantidad por emplear, que es su potencialidad futura? ¿Qué relaciones se encuentra entre los RCU y las potencialidades al interior de los departamentos? ¿Cuáles son las implicancias de sus estructuras internas en las potencialidades más importantes para efectos de su desarrollo futuro?.

En los cuadros que siguen⁵, se contrasta la estructura de los RCU y las potencialidades de los departamentos, mediante sus rangos nacionales, en contraste con sus vocaciones productivas, tal como se clasificaron en la Tabla 5.2. Así se podrá ver a los departamentos según los bloques de su producción actual, contrastados con los principales tipos de recursos que se han venido describiendo.

5. La información de estos cuadros proviene en buena parte del trabajo de Gonzales-Vigil (2002).

Cuadro 5.4

Promedios de los ranking de los indicadores per cápita de los recursos y/o capitales utilizados (RCU)

Departamento	Capital Natural					Capital Físico					Capital Humano		IDH	
	Cultivo, pastos y bosques	Ganadería	Pesca	Minería	Petróleo y gas	Máximo Uso de energía eléctrica	Capacidad instalada usada hotelera	Capacidad financiera colocaciones)	PBI Manu- facturero	Inversión pública acumulada efectiva	Empleo adecuado calificado (en tasa)	Empleo adecuado calificado (en PEA)	Ranking	IDH
Principalmente agropecuarios:														
Apurímac	6	3	15	15	18	22	20	23	23	17	4	16	24	0.457
Ayacucho	2	1	20	6	10	24	17	21	22	10	7	14	22	0.488
Huánuco	5	6	23	10	4	23	10	18	16	21	5	11	21	0.494
Amazonas	7	16	22	18	21	21	24	22	20	20	9	18	18	0.515
Ucayali	13	22	9	24	2	3	15	10	8	23	19	19	13	0.565
Agropecuarios, mineros o petroleros:														
Huancavelica	4	2	17	5	9	1	23	24	24	7	3	15	23	0.460
Cajamarca	12	12	24	9	12	9	22	19	15	24	1	2	20	0.495
Piura	18	15	4	21	1	10	18	9	9	4	16	4	16	0.551
Madre de Dios	3	17	13	16	19	17	1	20	19	5	14	24	7	0.621
Agropecuarios con manufactura o diversificados:														
Puno	8	7	12	17	20	16	19	16	18	18	2	3	19	0.512
Cusco	9	5	21	12	15	18	2	11	13	15	10	6	17	0.537
San Martín	11	20	19	22	23	19	14	13	17	12	6	13	15	0.553
Ancash	15	8	1	2	6	6	12	5	10	3	8	8	11	0.577
Manufactura de refinería y agrarios:														
Junín	10	11	14	8	13	7	9	14	11	22	12	7	10	0.578
Ucayali ha desarrollado parte de su capacidad industrial por la refinación de petróleo, pero también por la explotación maderera y la transformación en alimentos y bebidas. Manufacturera de industria agrícola.														
La Libertad	20	14	5	7	11	15	16	4	6	8	15	5	9	0.613
Lambayeque	21	21	10	19	22	20	8	8	5	14	21	9	6	0.625
Principalmente mineros o de refinación:														
Loreto	16	24	11	20	3	11	21	12	12	9	11	10	14	0.563
Pasco	1	4	18	1	5	14	11	17	21	19	13	21	12	0.575
Moquegua	14	9	3	11	14	2	6	6	1	1	20	23	4	0.666
Tacna	17	13	16	13	16	5	3	7	7	11	17	20	2	0.681
Con manufactura, sectores terciarios o diversificados:														
Tumbes	24	19	7	23	24	12	13	15	14	6	18	22	8	0.620
Arequipa	19	10	8	3	7	4	7	2	2	2	22	12	5	0.635
Ica	22	23	2	14	17	13	5	3	4	13	24	17	3	0.667
Lima y Callao	23	18	6	4	8	8	4	1	3	16	23	1	1	0.744

Fuente: INEI y Estadísticas Sectoriales

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

Existe, en el caso de los RCU, una relación notoria, pero no estricta, con la estructura productiva presentada. Este es un resultado lógico esperado, puesto que determinado sector productivo puede ser importante al interior de un departamento, pero esa producción departamental no es muy significativa en el contexto nacional⁶ (Cuadros 5.4 y 5.5). Cuando se aprecian los capitales departamentales

6. Para el caso en que se han promediado varios rangos, en especial la minería y el petróleo, resultan favorecidos los departamentos que tienen recursos variados, en

en uso, la primera gran constatación, ya sostenida, es la relación entre las características de desarrollo de la estructura productiva y el índice de desarrollo humano. Los departamentos ordenados a partir de su carácter agrario, siguiendo con las composiciones de producción que los llevan hacia el desarrollo de la manufactura diversificada y los servicios derivados, van también ascen-

detrimento de los que tienen solamente uno de ellos. Para una referencia de mayor detalle puede recurrirse a los cuadros que aparecen al final del Capítulo 4.

Cuadro 5.5

Promedios de los ranking de los indicadores per cápita de las potencialidades

Departamento	Capital Natural					Capital Físico				Capital Humano			IDH	
	Cultivo, pastos y bosques	Ganadería	Pesca	Minería	Petróleo y gas	Potencia no usada de energía eléctrica	Capacidad hotelera por usar	Capacidad financiera no usada	PBI de la capacidad ociosa	Inversión pública no utilizada	Subem-pleo por calificación (en tasa)	Subem-pleo por calificación (en miles PEA)		Ranking IDH
Principalmente agropecuarios:														
Apurímac	24	1	22	16	11	22	22	14	23	16	17	18	24	0.457
Ayacucho	21	4	23	9	16	20	17	9	21	9	19	16	22	0.488
Huánuco	6	22	20	10	5	17	11	13	17	14	21	14	21	0.494
Amazonas	4	12	21	15	12	16	23	16	20	13	24	23	18	0.515
Ucayali	2	23	10	24	1	9	13	12	6	22	14	17	13	0.565
Agropecuarios, mineros o petroleros:														
Huancavelica	23	2	24	8	17	2	24	19	24	3	23	20	23	0.460
Cajamarca	10	3	14	7	18	23	21	11	15	21	22	11	20	0.495
Piura	9	15	4	22	2	7	19	18	8	24	15	6	16	0.551
Madre de Dios	1	24	11	18	9	15	1	8	16	8	16	24	7	0.621
Agropecuarios con manufactura o diversificados:														
Puno	17	6	18	12	14	6	20	15	19	19	7	5	19	0.512
Cusco	8	16	13	13	3	24	5	7	14	15	8	7	17	0.537
San Martín	7	21	16	23	7	13	15	20	18	12	20	13	15	0.553
Ancash	16	10	2	2	23	5	8	23	11	4	12	9	11	0.577
Manufacturero de refinación y agrarios:														
Junín	19	9	19	3	22	18	10	4	12	23	6	4	10	0.578
Manufactura de industria agrícola														
La Libertad	13	14	6	5	20	10	16	21	7	11	11	3	9	0.613
Lambayeque	11	18	7	20	6	21	18	22	5	17	9	8	6	0.625
Principalmente mineros o de refinación:														
Loreto	3	20	9	21	4	4	14	10	10	2	18	12	14	0.563
Pasco	20	19	15	1	24	12	12	5	22	20	13	19	12	0.575
Moquegua	22	5	1	4	21	1	3	2	1	1	5	22	4	0.666
Tacna	15	7	17	17	10	19	2	1	9	6	3	15	2	0.681
Con manufactura, sectores terciarios o diversificados:														
Tumbes	5	17	12	19	8	3	7	6	13	10	10	21	8	0.620
Arequipa	18	8	5	6	19	11	6	17	2	5	4	2	5	0.635
Ica	12	11	3	14	13	14	4	24	3	7	2	10	3	0.667
Lima y Callao	14	13	8	11	15	8	9	3	4	18	1	1	1	0.744

Fuente: INEI y Estadísticas Sectoriales

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

diendo en desarrollo humano.

Igualmente, resulta muy clara la relación entre el desarrollo humano y la calidad de los recursos humanos. Para el caso del capital humano utilizado, tenemos que los departamentos de menor desarrollo tienen mejores posiciones de empleo adecuado, por el hecho que sus escasos recursos en trabajadores calificados son absorbidos por la producción o, bien, porque para el tipo de demanda laboral, que una sociedad atrasada plantea, los niveles de calificación del medio,

insuficientes en términos absolutos, satisfacen los requerimientos presentes.

Las potencialidades de capital humano, en cambio, medidas como la proporción de subempleados por instrucción, son directamente proporcionales al desarrollo. Los departamentos con mejor desempeño productivo relativo, están utilizando, parcialmente, sus recursos humanos, en la medida que no han desarrollado, suficientemente, sus potencialidades. Estas, permanecen como reservas, haciendo notar su sub-utilización

El capital humano, sin embargo, aun cuando sea escaso en los pueblos más retrasados, es el que puede ser modificado y adaptado con mayor rapidez. Es el más cercano a un desarrollo “desde dentro” de las regiones, o departamentos

al producirse la ocupación de profesionales y de técnicos en puestos de trabajo que requieren menor instrucción.

El capital humano, sin embargo, aun cuando sea escaso en los pueblos más retrasados, es el que puede ser modificado y adaptado con mayor rapidez. Es el más cercano a un desarrollo “desde dentro” de las regiones, o departamentos.

Vistos los departamentos de acuerdo a su estructura productiva, al uso actual de sus capitales y a sus potencialidades, no debe dejarse de tener en cuenta la gravedad de la influencia del capital humano y el hecho que las potencialidades se realizan a partir de sus combinaciones más adecuadas.

En el sector esencialmente agropecuario, y más retrasado, conformado por los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Amazonas y Ucayali, se da una presencia agropecuaria importante, no solamente en su interior, sino también representativa como parte del PBI nacional. El problema mayor, en estos departamentos, es que suelen tener ineficiencias en la explotación de sus cultivos, pastos y recursos forestales, como consecuencia de la sobre utilización, mal uso de insumos, retraso técnico y baja productividad de los recursos que, teóricamente, tienen disponibles, pero en los que en realidad han reducido o eliminado muy significativamente su potencialidad. Huánuco, Amazonas y Ucayali conservan potencialidades, especialmente forestales, más por la importante extensión de sus áreas, que por haber tenido un uso racional del bosque. Ucayali ha desarrollado parte de su capacidad industrial por la refinación del petróleo, pero también por la explotación maderera y la transformación de alimentos y bebidas.

Estos departamentos –con la relativa excepción de Ucayali– se hallan postergados en términos de capital físico, por ejemplo, en el uso eficiente de las inversiones públicas, la falta de capital financiero –a pesar de tener depósitos susceptibles de uso– o de capital en maquinaria y equipo para los procesos industriales. Es decir, son los que han hallado más obstáculos a su desarrollo, desde cualquier perspectiva, pero no son – y esto es lo importante– departamentos desprovistos de potenciales. En este terreno, del capital físico, un uso más decisivo sería el de sus posibilidades turísticas – con las implicancias en inversiones, cultura de servicios y acondicionamientos que ello significa – es una posibilidad más cercana, que el desencadenamiento en corto plazo de un sector de transformación.

La mayor necesidad y a la vez, un importante proyecto, es el uso de los capitales locales en la

modernización técnica agraria y en la creación del valor agregado industrial.

Una política de mejora de recursos humanos es igualmente imprescindible; este será un objetivo más complejo, habida cuenta de su postergación notable. Amazonas, en su reducida economía, es el “más agropecuario” de los departamentos del país, desde el ángulo de la proporción de su producción en dicho sector, pero es a la vez, el de indicadores más desfavorables en capital humano, graficando así las distancias entre necesidades y recursos de las áreas del país cuya producción es esencialmente agropecuaria.

Se requiere enfrentar el conjunto de aspectos de gestión y tecnificación, implicados en el desarrollo de la mayor parte de nuestras zonas agropecuarias de la Sierra y la Selva y es casi seguro que no se cuenta con los profesionales y técnicos necesarios para emprender el inicio de estas tareas. El primer paso tendría que ser, por ende, el de la conformación de una burocracia con experiencia y capacidad como para desencadenar procesos ampliados de inversiones y gestión eficaz, en los diferentes campos productivos.

Cuando se trata de departamentos con recursos agrarios y mineros o petroleros, combinados de manera que dominen la matriz productiva, la situación de retraso no cambia, como es en el caso de Huancavelica, Cajamarca, Piura, y Madre de Dios.

Estos departamentos tienen los problemas agrarios –en el caso de Madre de Dios se debe, sin embargo, destacar también sus elevados stocks y potenciales forestales– sin que la presencia de los recursos mineros haya significado una mayor dosis de desarrollo del departamento. Con mayor razón cuando los yacimientos están aislados, como en el caso especial de Huancavelica.

Hay diferencias de potencial dignas de tener en cuenta. Es el caso de los recursos mineros de Cajamarca, cuyas reservas son elevadas, sus yacimientos se hallan más próximos a los centros urbanos o éstos están mejor comunicados y se tienen, además, potencialidades de capital humano. En este departamento, así como en las futuras explotaciones mineras de Ancash, es posible lograr un impacto mayor de la explotación minera sobre el bienestar local, a través de políticas concertadas con el desarrollo empresarial. Lo propio podría decirse de Huancavelica, respecto de la importancia de su aporte a la producción energética – en este caso estatal – aunque hasta el momento, dicho aporte, no se haya reflejado, como se señaló, ni siquiera en la existencia de usos locales de dicha energía.

En este grupo, destaca también el caso de la hotelería en Madre de Dios, cuyos usos y disponibilidades son altos en términos per cápita. Es decir, sin ser grandes las dimensiones respecto de los totales nacionales, están teniendo incidencia en términos per cápita, por tratarse de un departamento de población relativamente pequeña.

El testimonio de la ineficacia de las políticas que vinculen recursos naturales con desarrollo humano, en estos departamentos, está dado por el hecho que tampoco tienen rangos importantes en el subempleo por capacitación, usado como indicador de potencialidades de capital humano. No hay mayores recursos calificados por utilizar. Esto es parte de la explicación del escaso aprovechamiento de la existencia de algunos recursos productivos y, a la vez, consecuencia de las políticas ineficaces en materia educativa y de formación para el trabajo, limitadas a reproducir el estado del desarrollo presente.

En otros departamentos, también con importante incidencia agraria, la producción se ha comenzado a diversificar. Puno, Cusco, San Martín y Ancash han sido clasificados en este grupo. Una característica importante es que en estos departamentos existen mayores potencialidades de suelos, pastos y forestales, lo que indica un uso más racional y una relativa mejora tecnológica.

Puno y Cusco tienen posibilidades agropecuarias seculares que pueden aún desarrollar, especialmente por disponer de capitales humanos por utilizar. Cusco tiene capacidad hotelera en uso y potencial y una dotación importante de capital humano por utilizar, obviamente en relación a su enorme potencial turístico. En Ancash y San Martín, hay usos y potencialidades comerciales y turísticas.

En estos departamentos la industria no ha tenido suficiente desarrollo; mientras que, especialmente por el turismo, se vienen desplegando los servicios privados. Es a la vez preocupante –en los casos de Ancash y San Martín– la insuficiencia de capital humano. Intensificar la provisión de recursos humanos es una necesidad del propio desarrollo turístico departamental, pero, sobre todo, del paso hacia mayores dosis de valor agregado en la producción.

El caso particular de Junín, es el de la dominación de la producción del departamento por la refinación de la Oroya, lo que tiende a aparentar una estructura esencialmente industrial, aun cuando su actividad agropecuaria, segunda en orden de importancia, es un complemento de orden mayor, de medular importancia para el empleo. Se trata, además, de un sector

agropecuario más tecnificado y vinculado comercialmente con Lima, de manera intensiva. Entre ambos sectores, manufactura de refinación y agropecuario, suman más del 50% del total de la producción.

El desarrollo producido por esta combinación, es intermedio y sus posibilidades son mayores comparadas con los anteriores departamentos, sobre todo si se realizaran nuevas colocaciones financieras a partir del ahorro local existente y se agilizará el empleo de sus recursos humanos desaprovechados.

Los resultados de la transformación de la agricultura de productos transables, son al menos similares o más altos que los de la minería. Esta conclusión parece desprenderse de los índices de desarrollo humano de los departamentos de Lambayeque y La Libertad, cuyo desarrollo se ha basado en la manufactura de transformación de productos agrícolas comerciables con el exterior.

Los procesos económicos de la transformación a partir de la agricultura del azúcar y el algodón, no han sido más duraderos que los de la minería, pero estos departamentos han tenido mejor desempeño económico y social que los exclusivamente mineros o muy asociados a la agricultura de consumo interno.

Aun cuando esta manufactura de origen agrario no llegase siempre hacia productos de consumo final y se exportara como productos semi-elaborados, su traducción en desarrollo humano sería mayor. Una de las razones es que este tipo de producción cumple, simultáneamente, con dos efectos favorables sobre la acumulación interna: sobre el empleo (y a la vez sobre los salarios) y sobre las divisas.

El algodón, la caña de azúcar, el arroz, exigen una mayor especialización agropecuaria en el sentido de elevación de la productividad, pero no dejan de demandar, de manera importante, mano de obra semi-calificada, remunerada mejor que el promedio de la agricultura familiar de la Sierra. Y en la medida, que se exporten estos productos podrían ser generadores de divisas. Piura, por la incidencia de la extracción y refinación de petróleo, es también un departamento próximo a esta posibilidad, al menos en su franja costera.

Estos departamentos, además, muestran cómo la agricultura puede encadenarse de manera más prolífera hacia otros sectores, especialmente en la industria de consumo, en los servicios calificados y en el comercio mayorista.

Se verá ahora departamentos con alta incidencia de la minería y la refinación, donde están clasificados los departamentos de Pasco y Loreto, así como Moquegua y Tacna.

El algodón, la caña de azúcar, el arroz, exigen una mayor especialización agropecuaria en el sentido de elevación de la productividad, pero no dejan de demandar, de manera importante, mano de obra semi-calificada, remunerada mejor que el promedio de la agricultura familiar de la Sierra

Recuadro 5.1

La acuicultura, un gran potencial para la Amazonia

En 1999 a nivel mundial, la acuicultura igualó a la ganadería en producción de proteínas (la ganadería produce 200 kg/carne/ha/año). La demanda de alimentos sanos y naturales como el pescado que contiene grasas buenas y bajo contenido en colesterol, se incrementa en todos los continentes. En el Perú, la demanda de productos acuáticos es una oportunidad que puede contribuir decisivamente al desarrollo sostenido de la Selva Amazónica Baja, que goza de ventajas competitivas por los ecosistemas acuáticos y la diversidad de reptiles, peces e invertebrados. En el eje Iquitos-Nauta, gracias al apoyo del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana y la ONG Terranova se tiene cerca de 305 acuicultores con más de 200 ha. de estanques. Algunos de ellos han logrado producir hasta 5000 kg/ha con gamitana y paco. Los siguientes productos pueden ser base inicial de la acuicultura amazónica peruana. **Piscicultura comercial:** El Paiche es el mayor pez amazónico. La alta demanda debido a su excelente carne ha generado riesgos en su población natural. Su reproducción en embalses artificiales es espontánea, donde se han obtenido de 4000 y 8000 kilos/carne/ha/año. Existen otras especies con potencial, como la gamitana, paco, sábalo y boquichico - cuya reproducción es inducida con hormonas- que ha obtenido entre 1000 y 4000 kilos/carne/ha/año. La producción se orienta a los mercados de Iquitos, Pucallpa, Tarapoto y Lima; sólo se exporta el paiche. Existen centros de producción de alevinos en Iquitos; el IIAP Pucallpa y en San Martín. Se dispone de paquete tecnológico validado. La experiencia de los centros pilotos, ha permitido comparar la producción bruta por hectárea de Gamitana: Baja Tecnología 2 000 kg/ha (S/. 6000 ha). En Tecnología Alta 8000kg/ha (S/. 18000 ha).

Vacunos: Extensivo (1 uv/3 ha) 150 kg/ha (S/. 450 ha). En Semiintensivo (1 uv/2 ha) 200 kg/ha (S/. 600 ha).

Cría de peces ornamentales: El Perú exporta unas 300 especies de peces ornamentales amazónicos desde Iquitos. Existe un inventario de las especies exportadas como ornamentales. El paquete tec-

nológico aún es incipiente para reproducir algunas especies sostenidamente.

Cría del caracol churu : El churu (*Pomacea* spp.) es un caracol herbívoro acuático, con potencial para cría intensiva en estanques, es de alta productividad. Se alimenta con hojas de plantas acuáticas locales y otras de fácil cultivo. Se han hecho estudios para enlatados ahumados de churu en Iquitos. Debe evaluarse su potencial y aceptación en el mercado europeo.

Cría del cocodrilo y el caimán: El cocodrilo del manglar de Tumbes (*Crocodylus acutus*) y cuatro especies de caimanes en la Amazonía: el lagarto negro (*Melanosuchus niger*), el lagarto blanco (*Caiman crocodilus*) y los lagartos enanos (*Paleosuchus palpebrosus* y *P. trigonatus*), son especies muy apreciadas por su cuero fino y carne buena. En los años 60 y 70, el Perú exportaba hasta 50000 cueros anuales vía Iquitos. Por su sobreexplotación se impuso la veda estricta desde 1973. Tenemos cierta experiencia en manejo del cocodrilo de los manglares.

Resultados obtenidos de la acuicultura:

- No requiere nuevas áreas, puede ser en tierras ocupadas y deforestadas.
- Protege la población de las especies, que están en riesgo por la forma de colectar y sobreexplotación.
- Alta rentabilidad. Puede llegar a 8000 kg/carne pescado/ha/año (cuatro veces más que la ganadería).
- Genera divisas. Sólo en el año 2000 Chile exportó US\$ 1200 millones.
- Es fuente de trabajo permanente directo, así como, en otras actividades de cría y transformación.
- Contribuye a la seguridad alimentaria de poblaciones rurales y urbanas.

Fuente: Equipo INDH-PNUD, Perú 2002, resumen elaborado del artículo "La Acuicultura un gran potencial para la Amazonía" del Dr. Antonio Brack Egg, 2002

Las posibilidades de la refinación, sin ser extensas, pueden ser mayores en sus efectos que la simple explotación de minerales, excepto que dicha explotación sea muy importante, se distribuya en departamentos pequeños y esté también asociada a la refinación.

Dentro de este grupo, con un desarrollo humano más bajo, están Loreto que depende de su petróleo y Pasco de la minería polimetálica. El desarrollo de estos dos departamentos está limitado por ser eminentemente extractivos, sin un mayor progreso hacia el procesamiento y la refinación. Tienen, además, poco uso de sus recursos actuales, si bien se presentan amplias potencialidades específicas: forestales en Loreto y de recursos financieros en Pasco, seguramente, debidos a depósitos de las empresas mineras locales.

En cambio, Moquegua y Tacna – los grandes productores de cobre - están ubicados bastante mejor en el ranking de IDH, basados en el impulso determinado por las refineras o las instalaciones eléctricas para las minas, aunque muy especialmente por el hecho de tratarse de departamentos pequeños en población. Esta reducida dimensión poblacional, tiene efectos estadísticos en el resultado de los indicadores per cápita, pero también y más importantes, en la difusión de los efectos favorables de los ingresos laborales producidos por el empleo en las minas y refineras u otros sectores adicionales, como el pesquero y el comercial.

Los más elevados en desarrollo humano lo conforman los departamentos de Tumbes,

Arequipa, Ica y Lima, todos ellos con una considerable diversificación de la producción.

No se trata, sin embargo, de un grupo de departamentos que pueda considerarse homogéneo en su dinámica productiva. Tumbes es pequeño en área y población y está activado, principalmente, por el comercio fronterizo y por los servicios; está rezagado en cuanto a sus potencialidades en materia de recursos humanos, por cantidad y por empleo adecuado de su capacitación. Su IDH alto se funda en la disponibilidad de servicios sociales y el peso relativo de la inversión pública, es decir, es más un producto de la acción del Estado que del desarrollo del mercado.

Ica, en cambio, tiene un importante sector agrícola, además de una diversidad de recursos, como su cercanía a Lima y buena provisión de recursos humanos. Aunque no ha desarrollado de manera significativa su sector industrial, tiene en uso y en disponibilidad, diversos recursos de capital físico, destacando sus potencialidades en capital financiero. Son la diversidad productiva y la proximidad del mercado limeño, las fuentes principales de su aceptable desempeño relativo en el progreso económico y social.

Arequipa, es también un caso de diversidad de recursos, con una mayor "carga andina" que como en el caso de Piura o La Libertad, por ejemplo, hacen disminuir sus indicadores promedio. En el desarrollo arequipeño tienen incidencia la minería cuprífera en Cerro Verde y sus asociaciones con la producción de energía y el comercio. Igualmente, le favorecen la presencia de un prolongado y amplio proyecto de inversión pública, como el de Majes y también su ubicación como una plaza turística de importancia por la arquitectura colonial de la capital y por los atractivos del Cañón del Colca. Arequipa tiene también recursos humanos disponibles.

La mayor frustración arequipeña es, sin embargo, el fracaso de su proyecto industrial y, como en el caso de los principales departamentos del Norte, sus obstáculos para generar una economía regional no tributaria de Lima. Aunque sus indicadores relativos sean favorables, lo que está en tela de juicio son las barreras al desarrollo que impone el centralismo, especialmente en materia financiera – Arequipa, La Libertad y Lambayeque no tienen suficientes depósitos frente a sus colocaciones - y en la subordinación de sus mercados a las decisiones industriales y comerciales limeñas.

Lima también tiene estos problemas –desfinanciamiento, dependencia mercantil- a pesar de su poder político, de sus privilegios comerciales, de la ubicación en su territorio de la mayor parte

de la industria nacional y de sus potencialidades en capital humano. Lima no progresa, como es bien sabido, porque esta misma concentración de recursos viene siendo también la fuente de sus problemas. Así, aunque los volúmenes de inversión pública sean importantes son insuficientes, en términos per cápita, para abastecer las demandas crecientes de una población que se extiende, costosamente, en una geografía plana y desértica.

La capital está tan o más condenada por el centralismo que el interior. Sobre todo, por haberlo ejercido hasta convertirse en el foco principal de atracción poblacional, recibiendo inmigrantes a tasas sostenidamente mayores que las de su mejoramiento en producción y productividad.

Si se observa desde el exterior, se ve como en Lima se sufren más explícitamente los males del Perú, en el sentido de la subordinación económica y la ausencia de acumulación. Aunque se le aprecia a primera vista como un departamento privilegiado, Lima es una víctima mayor de las frustraciones del desarrollo nacional. Debe asumirlas y enfrentarlas, atendiendo a la vez a una población exponencialmente creciente, en conflicto de intereses con el interior del país.

Lima no ha podido ni podría plantearse, actualmente, el proyecto de un desarrollo autónomo, debido a su influencia nacional y por que en su intento actuaría en la misma dirección problemática de la concentración de población, en grados mayores que los recursos. Para desarrollarse, paradójicamente, Lima necesita de la descentralización, tanto o más que los departamentos del interior.

En buena cuenta, la capital es el mejor reflejo de la relatividad del progreso en el Perú. La calidad relativa de sus indicadores sociales, recuerda el rezago del resto del país. Y la apreciación objetiva de sus problemas actuales, lo pone en una clara desventaja en el escenario del resto de América y del mundo.

Desarrollo local, capital social y políticas públicas.

De acuerdo con los planteamientos de este Informe, el análisis de las potencialidades en su contexto espacial, es un paso imprescindible, pero no el definitivo.

Para avanzar más en la dirección de la creación de posibilidades de desarrollo humano, sea en los departamentos o en otro tipo de divisiones, combinando óptimamente las diferentes potencialidades, se requiere del capital social. Su rol catalizador, desencadenante, es imposible de obviar.

Ahora bien, cuando se habla de capital social y de sus manifestaciones en el Perú, surge la grave

Los más elevados en desarrollo humano lo conforman los departamentos de Tumbes, Arequipa, Ica y Lima, todos ellos con una considerable diversificación de la producción.

Recuadro 5.2

La productividad en el Perú

Varias grandes corporaciones transnacionales tienen ventas superiores a todo el Producto Bruto Interno del Perú, aunque apenas emplean directamente a algunas decenas de miles de trabajadores, mientras el Perú tiene población ocupada superior a los once millones de personas. La cantidad de capitales, acceso al financiamiento, calidad de los insumos, tipo de producto, tecnología utilizada, formación de los trabajadores y sus condiciones de vida y trabajo, renombre y presencia en los mercados, inserción en las redes financieras y comerciales, entre los principales factores, explican estas enormes diferencias de productividad agregada. Las naciones desarrolladas, por su parte, tienen producto por hombre ocupado entre cuatro y diez veces superior al peruano.

La baja productividad, condensa la suma de problemas del desarrollo productivo y el desarrollo humano. Sus raíces están en la insuficiente inversión de capital, el retraso tecnológico y los déficits en la calidad del trabajo. Las políticas económicas y sociales armoniosas, al incentivar la inversión, dotar de capacidades y recursos a las personas y actualizar las técnicas e instrumentos para la producción, favorecen el desarrollo de la productividad y por tanto, la capacidad competitiva. La productividad, además, debe alcanzar un óptimo social, en el sentido de sujetar la selección de técnicas y las dosis de capitales, a las capacidades de las personas, favoreciendo su empleo. La realidad peruana muestra su enorme heterogeneidad, en la variedad de las cifras de producto por ocupado, tanto en el ámbito geográfico como sectorial. Los sectores intensivos en capital, suelen ser los de más productividad, aunque usualmente no son demandantes importantes de mano de obra. La minería, y en especial la gran minería y la extracción de petróleo, tienen una elevada relación de producto por habitante, que lleva a que Loreto y Moquegua se distancien por encima del promedio nacional.

Los sectores agropecuario, comercio y servicios privados, son los que menores productividades tienen, pero son a la vez los mayoritarios en el empleo. Este es el nudo principal, el problema de fondo en el desarrollo. Se trata de sectores económicos que implican el trabajo de más del 80 por ciento de los peruanos, pero cuyo nivel de inversiones y tecnificación es reducido, y por tanto, ni demandan mayor calificación de sus recursos humanos ni la promueven. En estos sectores, además, existe un extendido problema de escala económica, que reduce la eficiencia productiva, ya que la mayor parte de ocupados son independientes o trabajan en pequeñas unidades familiares.

Estas productividades promedio – las del sector agropecuario, el comercio y los servicios privados – descenderían más aún si de los sectores respectivos, se sustrajeran sus segmentos modernos, como la agricultura de los complejos azucareros y algodoneros, los servicios financieros, el comercio mayorista o las cadenas de comercio minorista en supermercados. Se restaría así la mayor parte del producto, sin alterar en mucho la cantidad de ocupados, y llegando a la conclusión que tres cuartas partes de los trabajadores peruanos desarrollan sus actividades con niveles de productividad quince veces menores que un sector relativamente moderno (minero, pesquero, gobierno, construcción e industria) e integrado en mayor medida al mundo de la técnica y la calificación constante, que ocupa a la cuarta parte restante de trabajadores.

Los departamentos más pobres serían los mismos que los de menor productividad, si no fuera por el efecto de los capitales insumidos en la minería y los niveles de producción de ésta. Igualmente, cuando no se tienen estimaciones válidas de la cantidad de trabajadores mineros – en el total nacional son alrededor del uno por ciento – para algún departamento, el promedio de productividad se reduce, como puede suceder en casos de suma importancia como Ancash y Ucayali, donde los trabajadores mineros por ser pocos y estar concentrados no son captados por las encuestas de hogares.

Tras la minería, el sector productivo de manufactura y el de construcción, muestran, a pesar de sus componentes artesanales, productividades más de dos veces (2.4 y 2.3) superiores al promedio nacional, y mayores a la de la administración gubernamental (que es 1.7 veces la nacional). La importancia de la manufactura y la construcción (que incluye la infraestructura de agua y electricidad), no necesita argumentarse; aún en sus actuales condiciones de receso, estos sectores aportan el 30 por ciento de la producción con 13.7 por ciento de la ocupación (Cuadro 5.6).

La principal condición de la mejora de la productividad es el incremento de la inversión y reinversión, complementado con políticas sectoriales que permitan el desarrollo de los sectores con mayor efecto en el empleo. En el caso peruano, sin embargo, se vive la contradicción entre el efecto empleo y el efecto en divisas. La manufactura y la construcción demandan insumos extranjeros y son consumidores de divisas: en otros términos, el crecimiento del empleo, desfinancia. Y en el otro extremo, el crecimiento en divisas (en la gran minería y el petróleo, precisamente) no ocupa, e incluso, por las nuevas técnicas, desocupa. Los dos grandes sectores empleadores actuales – agricultura y servicios – sin embargo, tienen políticas sectoriales débiles, se les considera marginales en las decisiones económicas y sólo recientemente, en el señalamiento de la agroindustria y el turismo como objetivos, se les ha brindado atención.

No deben olvidarse sin embargo, los requerimientos de políticas de carácter transversal en el fomento de la productividad. Algunas son de mayor arraigo estructural y plazos más largos, como las que afectan a la educación, la ciencia y la tecnología, o a la definición de un sistema de relaciones laborales eficiente. Otras tienen carácter específico, como las referidas al despliegue de capacidades y recursos en productos “estrella”, que tengan efecto en la ocupación, se apoyen en insumos nacionales y sean exportables, inclusive, desde la perspectiva local y comunal.

La productividad y competitividad nacionales, sin embargo, dependen al fin y al cabo del complejo conjunto de factores que determinan el nivel y la eficiencia de la producción. El actor principal continuará siendo el ser humano, y las políticas mejores son las que mantengan firme orientación a su favor. Aún cuando pueda considerarse, por necesidades formales, la existencia de dos factores esenciales –capital y trabajo– debe recordarse que el capital es también el resultado del esfuerzo humano y que las decisiones sobre su inserción y condiciones de operación, si son ajenas al desarrollo humano, resultan ser a mediano y largo plazo, ineficientes.

Fuente: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

Cuadro 5.6

Perú: Producto por ocupado de los departamentos por rama de actividad, 2000
Índice respecto del Promedio Nacional = 1.0.

Departamento	Ramas de actividad									Ocupados (miles)
	Total	Agropecuario	Pesca	Comercio	Construcción	Manufactura	Minería	Servicio	Gobierno(*)	
Perú	1.0	0.4	1.3	0.7	2.4	2.3	13.6	0.8	1.7	11,560.7
Amazonas	0.6	0.5	-	0.3	1.5	2.0	-	0.7	2.6	157.6
Ancash	0.5	0.3	2.6	0.3	0.9	0.9	-	0.5	2.4	494.4
Apurímac	0.2	0.2	-	0.1	0.4	0.7	-	0.3	1.6	204.7
Arequipa	1.4	1.1	2.6	0.9	2.1	2.1	8.1	1.1	3.4	482.4
Ayacucho	0.4	0.1	-	0.2	4.9	0.5	-	0.5	1.7	240.6
Cajamarca	0.4	0.2	-	0.1	1.4	0.4	9.0	0.5	2.4	691.4
Cusco	0.6	0.3	-	0.6	0.9	0.8	7.0	0.6	1.3	553.4
Huancavelica	0.6	0.2	-	0.2	11.0	0.5	4.1	0.6	1.9	191.3
Huánuco	0.6	0.4	-	0.4	1.3	0.5	-	0.7	2.3	348.8
Ica	1.0	0.8	1.5	0.6	2.0	1.2	-	0.7	1.7	276.2
Junín	1.0	0.5	-	0.4	2.3	3.8	5.1	0.9	1.7	557.6
La Libertad	1.0	0.8	-	0.3	2.7	2.1	9.6	0.8	1.6	638.0
Lambayeque	1.1	0.9	1.3	0.7	2.2	3.2	-	0.7	0.8	452.8
Lima	1.4	1.3	1.6	1.0	2.7	2.9	3.1	0.9	1.7	3,672.7
Loreto	1.8	0.4	0.7	0.6	7.7	1.0	145.4	0.8	1.0	383.2
Madre de Dios	1.1	0.6	-	1.1	-	-	-	0.9	1.8	33.0
Moquegua	4.0	0.2	1.2	0.8	3.8	32.7	25.9	0.9	1.0	67.7
Pasco	1.6	0.7	-	0.5	1.3	0.9	14.3	0.6	1.6	111.1
Piura	1.1	0.5	1.1	1.0	4.5	1.4	19.0	0.4	1.7	609.0
Puno	0.3	0.1	0.2	0.3	0.9	0.3	4.3	0.7	3.4	665.4
San Martín	0.5	0.3	-	0.6	1.4	0.9	-	0.5	1.0	332.6
Tacna	1.1	0.5	-	0.6	1.2	1.6	15.5	0.7	1.5	136.0
Tumbes	0.6	0.5	0.8	0.5	0.5	1.1	-	0.6	0.9	83.4
Ucayali	0.5	0.6	0.8	0.2	1.5	1.5	-	0.2	1.7	177.3
Ocupados (miles)	11,560.7	3,575.0	59.9	2,297.5	445.7	1,139.1	89.1	3,581.7	372.7	-

Notas: Los valores son índices con la base Perú = 1.0. El PBI del 2000 es el de base constante 1979.

Las celdas en blanco indican inexistencia del sector o insuficiencia muestral de casos de ocupados.

(*) Incluye solamente la administración central.

Fuente: Convenio INEI / PNUD y Oficina de inversiones - MEF.

Elaboración: Equipo INDH - PNUD, Perú 2002.

pregunta de si estas manifestaciones han venido progresando a la medida de las exigencias. ¿Ha avanzado en los departamentos del Perú, la creatividad, la empresariedad, el agenciamiento y la asociatividad?.

Un balance provisional lleva hacia la preocupación. Si la creatividad está asociada a una educación de calidad, como todo parece indicar, se tendra que pensar que ha tenido serios retrasos en las últimas décadas, de extremo debilitamiento cualitativo de la educación en todos sus niveles y en especial de la educación pública, que es la disponible para el 85 % de la población peruana.

Lo propio puede decirse de la empresariedad, retrasada por la tasa descendente de creación de empresas, con una economía de

escala capaz de desarrollar el producto y a los productores. El empleo nacional se ha deteriorado sensiblemente, perdiendo en productividad, refugiándose en el trabajo informal, ante la ausencia de inversiones en los sectores de mayor efecto en el empleo. El 85% del empleo nacional se distribuye entre: campesinos, en unidades de explotación familiar, trabajadores independientes no calificados en las ciudades, empresas de menos de 10 trabajadores y trabajadores en los hogares. El resto es el empleo provisto por el Estado – en buena parte también de débil productividad – y en las empresas privadas con más de 10 trabajadores.

La ocupación en empresas de por lo menos 50 trabajadores, se ha reducido a los alrededores del 6% a escala nacional: Una empresa, siquiera

La tarea de construir el desarrollo humano tiene, necesariamente, que oponerse a las posiciones que pretenden la inacción con el pretexto de las adversidades geográficas, estructurales y de las presiones de intereses grupales internos y externos.

mediana, es como una isla en el mar de la informalidad.

En tales condiciones, a pesar de saludables y excepcionales ejemplos, es difícil esperar un progreso en términos del adelanto empresarial que permita salir de los males tradicionales, del “rentismo” y la aversión al riesgo.

Especialmente al interior del país la mayor parte de instituciones de promoción que se han abocado al desarrollo de los mercados y la modernización de las instituciones públicas, señalan la necesidad de técnicos y profesionales con espíritu empresarial, capaces de activar y desencadenar el desarrollo local.

La asociatividad y su elemento cercano, el agenciamiento, se han incrementado en el periodo de crisis de los últimos lustros. Aunque las instituciones laborales del sector moderno – los sindicatos y su capacidad de protesta, concertación y negociación – se debilitaron sensiblemente a la par de su base social; su ausencia ha sido suplida por el desarrollo de nuevas formas gremiales y asociativas, asentadas en los barrios marginales y lideradas frecuentemente por mujeres. También se han reforzado los frentes locales y regionales y se ha mantenido la organización comunal y los gremios de productores agrarios. Existe pues una red social bastante más amplia ahora que antes.

Puede, sin embargo, argüirse que estas nuevas formas asociativas han tenido un rol no solamente defensivo, sino más bien atado a las políticas asistenciales y sujeto a la manipulación política. Esto puede ser cierto y preocupante. Pero lo sería más, la falta de espíritu organizativo. Es muy posible y positivo que estas organizaciones se transformen a partir de sus iniciativas y en un entorno democrático. Lo lamentable hubiera sido que su inexistencia permitiera la anomia, el abuso del poder y la ausencia de mecanismos gestionarios.

Con ello se toca el tema siguiente, el de las grandes políticas que puedan generar el clima del desarrollo humano en los ámbitos regionales y locales. La búsqueda y acierto en este campo es fundamental y necesaria, sobre todo bajo la sombra de los fracasos pasados.

La presencia de entornos adversos, sin embargo, no debería limitar ninguna iniciativa a favor del desarrollo humano en todos los rincones del Perú. La tarea de construir el desarrollo humano tiene, necesariamente, que oponerse a las posiciones que pretenden la inacción con el pretexto de las adversidades geográficas, estructurales y de las presiones de intereses grupales internos y externos.

Los entornos locales, muy en especial, tienen mayor campo de acción para el desarrollo de sus potencialidades; así, lo ha ido mostrando la expe-

Recuadro 5.3

El Liderazgo como parte del capital social: De dirigentes sindicales a líderes sociales y empresariales

Numerosas pequeñas y hasta medianas empresas fueron creadas por ex líderes sindicales, que utilizaron las capacidades de liderazgo desarrolladas en la organización sindical durante los años setenta. La capacidad de adaptación y conversión ha sido recogida en el estudio de Jorge Parodi, cuyo título “Ser obrero es algo relativo” expresa la frase de Jesús Zúñiga, ex dirigente de Metal Empresa, una de las mayores fábricas metal mecánica del país, cerrada a fines de los setenta. Con otros compañeros, Jesús formó una pequeña empresa metalmecánica y de fundiciones. Otro ex dirigente sindical de la misma empresa, Delmer Quiroz, luego de varios intentos ha derivado en la empresa de fabricación de productos metálicos (“la enfermedad de los fierros”, como dice), el producto más reciente de su empresa es una máquina para cerrar

botones publicitarios, con ello se ha evitado la importación de máquinas de ese tipo, que hasta entonces eran importadas. Pero la cosa no quedó ahí, Quiroz debió enfrentar la ausencia de producción nacional de agujas e imperdibles (uno de los principales insumos de los botones publicitarios), así que inventó y construyó una máquina original para la fabricación de imperdibles. Actualmente su empresa es la única en producir imperdibles y se orienta a nuevos productos innovativos para el mercado nacional.

Estos casos no son excepcionales. Muchos nuevos pequeños empresarios han sido dirigentes sindicales que trabajan su liderazgo hacia una nueva actividad.

Elaboración: Equipo INDH – PNUD, Perú 2002

riencia. Es verdad que en estos niveles, no se esperan, sino cambios igualmente locales, sin impacto nacional. Inclusive, lo que pueda ser exitoso en un pueblo o distrito, no es, necesariamente, replicable ni igualmente eficiente en entornos más amplios.

Resulta también verdadero que el estancamiento de los esfuerzos locales para derivar en el asistencialismo, en la inacción y la cultura mendicante, de pedir todo, son una trampa mayor y actúan evidentemente en sentido, adverso al desarrollo humano.

Hay mucho camino por recorrer en el campo del desarrollo local y regional para producir más desarrollo humano, incluso en los escenarios adversos. Para mayor abundamiento, es muy posible que en estos niveles de acción y

decisión, sea donde deberán crearse y crecer los recursos humanos y sociales que se necesitan para el desarrollo humano y la transformación del país.

Se debe, así mismo, propiciar la permanente discusión de políticas nacionales mucho más preocupadas en las personas, de lo que hasta ahora han sido. No debe haber oposición entre la promoción del desarrollo humano y la capacidad para movilizar la totalidad de las potencialidades regionales, locales y nacionales. Por el contrario, debe mantenerse entre ambos frentes de acción una amplia complementariedad, la misma que permitirá enrumbar hacia dinámicas económicas que cumplan con el rol esencial de buscar el desarrollo humano, basándose en las potencialidades territoriales.

