

# POLÍTICAS PARA UN CRECIMIENTO CON EQUIDAD

Pedro Francke

## INTRODUCCIÓN

Este ensayo plantea una aproximación a las políticas necesarias para un crecimiento con equidad en tres ejes de reflexión. La primera parte discute los conceptos y principios generales que deben servir para orientar las políticas públicas orientadas al desarrollo y la equidad, así como una visión global de los problemas nacionales. La segunda parte se concentra en la economía y plantea un esquema de análisis y propuestas de política a nivel macro, para promover un crecimiento con mayor equidad, favoreciendo el empleo en el sector capitalista y el crecimiento en el sector de subsistencia. La tercera y última parte está dedicada a las zonas que concentran las mayores tasas de pobreza, la sierra y selva rurales, mediante el análisis de las condiciones geográficas y sociales de la baja productividad de los pequeños productores rurales y el planteamiento de alternativas para elevar esa productividad como la clave para reducir su pobreza por ingresos.

## 1. DESARROLLO, EQUIDAD Y POLÍTICAS SOCIALES

### 1.1 ¿Qué desarrollo queremos? ¿A dónde queremos dirigirnos?

¿Cuál es el objetivo último que tenemos en nuestras políticas públicas? Desde nuestro punto de vista, el objetivo del desarrollo es mejorar la libertad y las capacidades de las personas, es decir el rango de sus funcionamientos posibles, de manera sostenible (Sen, 1999). Un enfoque de desarrollo humano como este pone énfasis en la salud, la educación, la participación ciudadana en las decisiones colectivas en democracia, la integración en la vida social y el poder gozar de un medio ambiente no contaminado o destruido. El acceso a bienes y servicios, que es lo que miden los ingresos reales y de alguna manera el PBI, puede ser útil para lograr esos funcionamientos básicos y muchos otros, pero son solamente un medio para ello y puede haber muchos otros factores que los amplíen o reduzcan.

Un segundo elemento fundamental de nuestro objetivo es que esta ampliación de las capacidades de las personas debe alcanzarse *con equidad*. La justicia en la distribución de las oportunidades y las capacidades es otra característica central que define la sociedad a la que aspiramos, y si bien existen diversos enfoques respecto de la justicia social, las grandes desigualdades que existen en el Perú ponen de relieve el enorme camino que tenemos que recorrer en este aspecto.

Digamos entonces que queremos un desarrollo humano con justicia, centrado en la ampliación de las capacidades y libertades de las personas para ampliar sus posibilidades de ser y hacer, de mejorar su calidad de vida en forma equitativa. Queremos un desarrollo donde las inequidades en el acceso a los recursos no condenen a millones a la pobreza. Queremos un desarrollo donde los derechos humanos sean respetados de tal manera que todos los individuos tengan la seguridad que otorgan estas garantías básicas para su vida y que el Estado sea la entidad efectivamente garante de esos derechos. Queremos un desarrollo basado en las comunidades y donde estas, y en especial los pueblos indígenas, tengan un espacio amplio de autonomía en la decisión de su propia opción de desarrollo; lo que demanda el respeto y ampliación de los derechos de los pueblos indígenas. Queremos un desarrollo basado en la justicia social, en el respeto a las diferencias culturales y en el diálogo intercultural. Queremos un desarrollo en el cual la mejora de la calidad de vida y la ampliación de los derechos humanos vayan de la mano con un equilibrio armonioso con el medio ambiente, de tal manera que el aire, el agua, los bosques y la biodiversidad sean respetados y preservados, asegurando de este manera que futuras generaciones puedan gozar también de esos recursos que la naturaleza nos ha brindado.

No decimos nada nuevo: esta misma orientación está presente en diversos convenios e instrumentos internacionales, en particular en la Convención Universal de los Derechos Humanos, la Declaración del Milenio y el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas. No por eso deja de ser un punto de partida indispensable. Desde esta mirada de lo que queremos con el desarrollo se pone en el centro a la vida y no al mercado o a la economía, que pueden tener un rol pero subordinado o instrumental al bienestar de la gente y de los pueblos.

La complejidad de estas orientaciones básicas seguramente no se ve reflejada ni es asumida adecuadamente en las propuestas de política que aquí se presentan, pero es conveniente empezar recordando lo fundamental y no dejar que nuestras propias deficiencias para lograr una propuesta integral nos lo hagan perder de vista.

## 1.2 Políticas públicas y derechos sociales

El llamado «enfoque de derechos», basado en los derechos humanos, es una base conceptual básica a considerar para las políticas públicas. El enfoque de derechos

tiene amplias bases comunes con el enfoque de libertades y capacidades, o desarrollo humano, planteado en el acápite anterior, pero además contiene una determinada visión sobre la equidad y sobre las relaciones entre los individuos y el Estado.

La sociedad moderna no puede entenderse sin esta base de relación entre individuo y Estado que constituyen los derechos, que protegen la autonomía de las personas y ponen freno al poder del soberano. Los derechos humanos incluyen tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que destacamos los derechos a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el trabajo y la seguridad social.

Existe una estrecha relación entre derechos civiles y políticos y derechos económicos y sociales. Por ejemplo, la ausencia de derechos sociales constriñe severamente la posibilidad de ejercer derechos civiles y políticos, como sucede con las personas pobres o analfabetas en el Perú (López, 1997). Debe recordarse, también, la idea de considerar a la ciudadanía social como un elemento fundamental de la democracia (PNUD, 2004). Dado el tema de este artículo nos concentraremos en los derechos sociales.

Hay tres consideraciones propias de un enfoque de derechos que vale la pena resaltar, por sus implicancias sobre las políticas sociales. Una primera consideración a tener en cuenta es que estos derechos en algunos de sus aspectos son de cumplimiento progresivo, dado que el Estado no puede comprometerse a lograr que toda la población peruana tenga, por ejemplo, una atención de salud integral en forma inmediata. Ello, sin embargo, no hace que la obligación del Estado de ese cumplimiento progresivo sea menor. Así, el derecho a la educación, por ejemplo, implica que el Estado debe hacer todos los esfuerzos posibles por asegurar, en el menor plazo posible, que efectivamente todos los niños peruanos tengan acceso a una educación básica de calidad. En este esquema, si bien términos como «el mayor esfuerzo posible» que se utilizan en los tratados internacionales y resoluciones de organismos multilaterales sobre derechos económicos, sociales y culturales pueden parecer poco definidos (Ocampo, 2010, p. 304), al mismo tiempo es bastante claro que ese esfuerzo no se ha hecho en el Perú de manera permanente en las últimas décadas. A casi 200 años de vida republicana y tras veinte años de crecimiento económico, el estrecho alcance que tienen los derechos sociales en el Perú muestra que nuestro Estado ha incumplido las obligaciones que asumió cuando suscribió los convenios internacionales que respaldan estos derechos.

El esfuerzo por cumplir y ampliar con los derechos sociales está claramente vinculado, desde la economía, a la recaudación tributaria. Como dice Ocampo (2010), «el avance hacia una política social de corte universal no será posible sin un nuevo “pacto fiscal” en la región, que refuerce en particular la tributación directa» (p. 320).

Una segunda consideración a tener en cuenta es que el avance en la realización de esos derechos debe evaluarse desde la situación de los sectores menos favorecidos de

la sociedad. El criterio básico de equidad en los derechos es que estos son iguales para todos. Para decirlo de una manera, no hay derecho realizado si no lo es para todos; beneficio para algunos no es derecho. Dado que en nuestro país existen todavía sectores sociales marginalizados y excluidos cuyo acceso, por ejemplo, a una atención de salud es mínimo, ello implica que el derecho a la salud en el Perú es casi inexistente.

Esto, por cierto, tiene implicancias sustanciales para las políticas sociales, implicancias que usualmente no se resaltan. Quiere decir que la primera obligación del Estado peruano es lograr que toda la población tenga acceso a un nivel básico de servicios como educación y salud. Esto debe anteponerse a la continuación de tratamientos tributarios especiales hacia sectores donde se generan grandes riquezas o al lanzamiento de nuevos programas sociales que no llegarán sino a una parte minoritaria de la población, por lo menos durante muchos años. Así, defender con firmeza el derecho a la educación implica que proyectos que buscan llevar un nivel básico de educación a los más pobres y que tienen hoy menos acceso a una educación de calidad, debe ser prioritario.

Una tercera consideración a resaltar es que la participación ciudadana es parte fundamental de los derechos sociales. Solamente profundizando la democracia se lograrán los derechos sociales, con una ciudadanía activa y participante que haga oír su voz (ver por ejemplo Banco Mundial 2005; Cáceres *et al.*, 2005). La participación ciudadana exige que la ciudadanía se organice en una sociedad civil autónoma y potente. Por un lado, esta debe ser autónoma, relacionada con el Estado y con los partidos políticos, pero diferenciada de ellos, con identidad y funciones propias. Por otro lado, debe articular la voz ciudadana de manera sectorial para proponer políticas públicas y dialogar alrededor de ellas, participar en la gestión y vigilar los compromisos asumidos por el Estado y por los partidos.

En el marco de estas tres consideraciones, una lógica de derechos quiere decir lo siguiente: 1) que el Estado promueve activamente que toda la población, y ojo, decimos *toda*, pueda gozar de condiciones básicas de educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y seguridad social; es decir, se establece un piso general para el desarrollo humano; 2) que el Estado tiene como primera prioridad y dedica sus mayores esfuerzos a ampliar y mejorar esas condiciones básicas, levantando ese piso; 3) que esas condiciones básicas y esos logros buscados para *todos*, decididos tras una consulta y decisión democrática, son explícitamente informados por el Estado, de tal manera que la gente sabe cuáles son sus derechos y, por lo tanto, tiene una base para exigirlos.

Esta lógica está ausente en el Perú, debido las siguientes razones:

- a) Salvo algunas atenciones de salud muy básicas —como vacunaciones— y una educación primaria de baja calidad, no hay servicios públicos que lleguen a más del 90% de la población.

- b) Las prioridades, tanto de la política económica como de la política social, *no* son levantar ese piso mínimo para llegar a los excluidos.
- c) En la mayoría de programas sociales no hay compromisos claros por parte del Estado, o cuando los hay estos son sistemáticamente incumplidos sin ninguna consecuencia jurídica o política, por lo que predomina una distribución discrecional de los beneficios.

Cabe aclarar, por cierto, que el hecho de Estado tenga un enfoque de derechos y promueva activamente que toda la población tenga acceso a determinadas condiciones básicas, no quiere decir necesariamente que el Estado es el que tiene que proveer o financiar esos bienes o servicios. Que el derecho a la alimentación se resguarde no demanda necesariamente que el Estado reparta alimentos a toda la población, ni el derecho al trabajo se logra solamente cuando el Estado da empleos a todos. Que el gobierno financie o provea directamente determinados servicios que constituyen derechos fundamentales es una opción válida, posiblemente la mejor en muchos casos, pero no la única y exclusiva en el marco de una lógica de derechos. Las políticas para promover una realización efectiva de los derechos pueden ser diversas, pueden incluir mecanismos de mercado y responsabilidades de las familias, pero deben asimismo conllevar a un esfuerzo planificado, el máximo posible, desde el Estado.

En este marco, está claro que una política de derechos sociales en el Perú demanda lo siguiente:

1. Una amplia discusión y una decisión democrática sobre los derechos que queremos y podemos asegurar en el corto, mediano y largo plazo.
2. Una política tributaria orientada a recaudar más impuestos de una manera equitativa, de tal manera de aumentar los recursos orientados a la realización de los derechos.
3. Del modo anterior, aumentar significativamente el gasto social, en particular el gasto en educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y seguridad social.
4. Orientar ese mayor gasto hacia los grupos excluidos y a las prioridades establecidas en términos de derechos.

Los derechos sociales demandan políticas públicas con enfoque de género, de interculturalidad y de integración de las personas con discapacidad. Las mujeres y las personas de diversidad sexual, los grupos étnicos originarios, andinos, amazónicos y afroperuanos y las personas con discapacidad son los sectores que mayor discriminación sufren en la sociedad peruana y con relación al derecho a la salud. Las políticas orientadas específicamente a incluir a estos grupos en la sociedad y el Estado, eliminando las barreras que les impiden el goce de su derecho a la salud y el conjunto de derechos humanos, resultan fundamentales.

### 1.3 Los retos del desarrollo en el Perú: una mirada integradora

Dentro de estas orientaciones fundamentales, una visión del desarrollo como ampliación de capacidades y un enfoque de derechos —antes de entrar al tema específico de las políticas sociales— es importante tener una visión global del Perú y sus retos.

Si hubiera que resumir en una frase los problemas del Perú, podríamos decir que son las condiciones de exclusión social, la inexistencia de un Estado-nación basado en una democracia sólida y duradera y una economía dependiente y primario-exportadora sin una dinámica sostenida de crecimiento con equidad. Estos tres factores, el social, el político y el económico se refuerzan entre sí.

Desarrollemos un poco estas ideas. En efecto, nuestra sociedad es socialmente excluyente, con amplios sectores sociales sin acceso a servicios básicos, con posibilidades muy limitadas de tener un empleo formal o de gozar plenamente de sus derechos civiles (Figuroa, Sulmont & Altamirano, 1996). Desde el poder se desprecia a las culturas originarias y se discrimina a quienes no son blancos y a las mujeres, que no son tratados como iguales. Hay una fuerte desigualdad y estratificación social. El resultado de esa fractura histórica es la debilidad de un sentimiento o configuración nacional: mientras buena parte de los grupos dominantes tiene su faro mirando al extranjero, las grandes mayorías sienten que el país no les pertenece porque quienes lo dominan lo hacen sin ellos y a sus espaldas. Ello ha generado un sentimiento general de desconfianza y de desprecio hacia lo público, cuyas consecuencias son una corrupción muy extendida y profunda y un deterioro de los «bienes comunes». No es solamente el espacio de las representaciones políticas el que está desgastado; casi todo espacio colectivo sufre problemas similares, desde el fracaso de las cooperativas azucareras hasta los clubes deportivos.

Este resultado social en buena parte se debe a lo que sucede en las esferas política y económica. En lo político, tenemos un Estado que no asegura casi ningún derecho social de manera universal y que no atiende ningún servicio ni trámite en quechua (un tercio de la población tiene como lengua materna alguna lengua autóctona, el 90% de ellos el quechua). Toda la dinámica política es básicamente ajena a este grupo social. Por otro lado, la estructura económica no ha integrado al país, sino que ha generado algunas áreas —territoriales y sectoriales— de progreso capitalista en un mar de pequeña producción de subsistencia campesina y urbana. De esta manera, no se ha generado ni una burguesía nacional fuerte ni un proletariado significativo: prevalece la «cultura combi».

En segundo lugar, tenemos el problema económico. El neoliberalismo nos ha llevado de regreso al modelo primario-exportador, que —como en los años cincuenta— genera enclaves de grandes empresas mineras poco generadores de empleo (Francke

& Iguíñiz, 2006) y poco relacionados al resto de la estructura productiva, que además están mayoritariamente bajo control de capitales extranjeros. Esta estructura no logra generar una dinámica económica de amplia base diversificada productivamente, ya que la minería y otros sectores primarios si bien generan divisas necesarias para el crecimiento económico, en términos de ampliación del mercado interno, generación y absorción de tecnologías, desarrollo de nuevos productos y servicios, son demasiado pequeños (Jiménez, 2010b). El empleo creado es poco y la concentración de ingresos, sobre todo en años con altos precios internacionales como los recientes, es muy grande. El Estado tendría que ser el llamado a redistribuir el ingreso y aprovechar las riquezas minerales para impulsar el desarrollo tecnológico y de otros sectores e industrias; sin embargo, el Estado está capturado por estos sectores que frenan una tributación efectiva sobre las riquezas minerales que constitucionalmente pertenecen a la nación.

Este resultado también tiene bases sociales y políticas. Entre las primeras, parte de la debilidad de un sector de medianas empresas nacionales se debe a la dificultad de asociación, ya que la enorme mayoría de empresas son familiares y los esfuerzos asociacionistas o cooperativistas han tenido poco éxito. Entre las segundas está un sistema político dominado por estos grandes intereses y por lo tanto incapaz de asumir el rol de liderazgo y promoción que se necesita.

Finalmente, está el problema político. Hay una democracia débil, en la que las demandas de cambio del pueblo no logran ser canalizadas por el sistema político, terminando con un gran desgaste no solo de los gobiernos son también del propio régimen —como lo atestiguan encuestas del Latinobarómetro y diversos estudios—. En el pasado este desgaste ha provocado cada cierto tiempo el regreso a regímenes autoritarios y es aún incierto si hemos superado ese problema. El sistema político es muy poco transparente y la prensa, en particular la televisión, se mantiene por un oculto intercambio de favores con el régimen de turno. Los grupos gobernantes tienden a utilizar su acceso a cargos en provecho propio y quienes tenemos algunos años sabemos que los casos de corrupción no son solo de este gobierno (Lynch, 2010).

Las dificultades de representación política tienen bases sociales y económicas. La propia fragmentación social, así como la desconfianza imperante a todo nivel, llevan a representaciones muy débiles. Los excluidos económica y socialmente tienden a ser también excluidos políticos (Figueroa, Sulmont & Altamirano, 1996). Por otro lado, la estructura económica genera una alta concentración de ingresos que en un sistema tan poco transparente se traslada inmediatamente también como alta desigualdad política. Hay una estrecha relación, captura casi, del poder político por el poder económico (Durand, 2003; 2005). Además, hay una dependencia económica y los tratados de libre comercio limitan el espacio real de soberanía nacional sobre la que el sistema político puede decidir (Fairlie *et al.*, 2006).

## 1.4 Entendimiento y rol de las políticas sociales

¿Qué nos dicen este marco conceptual y esta visión global del Perú en relación a cómo debemos entender las políticas sociales en el Perú?

Lo primero es revalorar la importancia de los objetivos sociales. Desarrollo, progreso y bienestar no se limitan ni se logran únicamente con mayor PBI o un acceso más amplio a bienes y servicios en el mercado, con todo lo que esto puede ayudar. Mayores conocimientos y habilidades, mayor esperanza de vida y menos discapacidad, mejores relacionamientos sociales, son fundamentales; y para el logro de esos objetivos, las políticas sociales son muy importantes.

Lo segundo es la necesidad de enfocar los problemas de la desigualdad y la exclusión como centrales, y su superación como un objetivo fundamental de las políticas públicas. No es suficiente confiar en el «chorreo» para que el crecimiento económico, manteniendo las condiciones de desigualdad y exclusión, vaya lentamente mejorando los ingresos de los pobres. No es suficiente en relación al objetivo mismo, más allá y adicionalmente a las críticas a ese enfoque que se han hecho en el Perú debido a la lentitud y debilidad del «chorreo». No es suficiente, además, por el entramado de exclusiones que hace que esta situación ponga en riesgo la sostenibilidad del crecimiento, la democracia y los progresos sociales, incluso bajo condiciones de reducción de la pobreza. Las políticas sociales, ante esta necesidad, pueden y deben convertirse en un instrumento fundamental para promover la igualdad e inclusión social.

Lo tercero es que una propuesta de políticas debe considerar lo económico y lo social de manera conjunta. Bajo este enfoque, se debe incluir una propuesta económica como parte fundamental de las medidas orientadas a superar la exclusión y avanzar en los logros sociales, ya que: i) la pobreza y la desigualdad económica son problemas sociales fundamentales, ii) las condiciones de pobreza y desigualdad económica son una barrera fuerte para que las familias excluidas mejoren sustancialmente sus condiciones de educación, salud y saneamiento y gocen de manera efectiva de sus derechos civiles y políticos. Del mismo modo, las políticas de educación, salud y seguridad social no solamente son indispensables para enfrentar las condiciones de exclusión social sino que tienen efectos sobre las posibilidades de aprovechar las oportunidades económicas por parte de estos sectores sociales.

El cuarto elemento importante se refiere a los derechos como enfoque central en las políticas sociales. Como hemos planteado, este enfoque nos plantea criterios hacia los derechos sociales vinculados a las prioridades, la consideración prioritaria de los excluidos y las condiciones de democracia y participación en la definición de las metas y políticas sociales.

En los acápitales que siguen, se parte del supuesto de que existe voluntad política de aplicar políticas sociales con un enfoque de derechos, luchando contra la desigualdad



y la exclusión. Dejamos de lado los cambios en las reglas electorales y del sistema político, y en la organización social misma de los excluidos, que siendo fundamentales corresponden a otro tipo de análisis (para un ejemplo, ver Francke & Iguíñiz, 2006). Para decirlo de otra manera, suponemos que la exclusión política es una variable exógena (a diferencia de Figueroa, 2003) que ha sido cambiada.

## 2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EQUIDAD

### 2.1 Visión del desarrollo económico

No hay problema más importante para el desarrollo económico nacional que la difícil combinación entre, por un lado, el crecimiento económico y la concentración de ganancias en los sectores de punta de la economía nacional y, por otro, el progreso de la enorme base de peruanos empobrecidos que se refugia obligadamente en su pequeña chacra o negocio ambulante.

Desde un punto de vista, la solución pasa por atraer a los grandes capitales, cuyos negocios irán generando un «chorreo» que eventualmente beneficiará a los pobres. Este enfoque, predominante en nuestra vida republicana, no ha logrado incorporar a la mayoría de peruanos a un empleo digno y una vida decente. La pobreza se ha reducido lentamente en la última década dejando a amplios sectores de lado y persiste una enorme desigualdad, con una minoría privilegiada y un Estado sin recursos para cumplir su función, lo que desemboca en conflictos sociales, inseguridad e inestabilidad.

Una propuesta de desarrollo nacional tiene que ser incluyente. La cuestión no es que «chorree», concepto según el cual hay un crecimiento económico concentrado en pocos, mientras la mayoría debe esperar a que le caigan gotas de mejora social en mayor o menor cantidad. Lo que debe buscarse es que el desarrollo sea de todos, también y sobre todo de los campesinos, los pequeños empresarios de la ciudad y del campo y los trabajadores. Estos sectores también tienen potencial económico, pueden producir más y mejorar sus negocios, y con un apoyo inteligente del Estado pueden lograrlo más rápidamente.

Quienes piensan que las grandes inversiones son la única alternativa, también consideran que el crecimiento económico lo determina todo y subordina lo social. No es así. Si bien es cierto que el crecimiento económico promueve el desarrollo social, este tiene también su propia dinámica. En el mundo, países del mismo nivel económico tienen esperanzas de vida que se diferencian hasta en ¡veinte años! Una visión integrada de desarrollo económico y desarrollo social es fundamental.

Una propuesta de desarrollo alternativo no puede ignorar, sin duda, la necesidad de que se incrementen las inversiones de gran volumen, que generan empleo, aportan al fisco, traen divisas y promueven la modernización. Pero a ello, hay que añadir

también las pequeñas inversiones y tener claro que lo que queremos como sociedad no es maximizar inversiones sino aumentar el bienestar. Atraer grandes capitales al país es importante, pero debemos lograr que aporten lo más posible al desarrollo nacional: que paguen impuestos, que generen masivamente empleo, que transfieran tecnología, que se alíen y trabajen con los pequeños productores, que no dañen el medio ambiente ni afecten a los indígenas o campesinos. Una alternativa de políticas debe preocuparse por la base y no solo por la punta.

## 2.2 Crecimiento, progreso inequitativo y daño

La economía peruana ha crecido de una manera excepcional entre 2006 y 2009. En esos cuatro años el crecimiento acumulado del PBI ha sido del 30% y el de la demanda interna del 40%, algo nunca antes visto en el Perú. El crecimiento del empleo formal (empresas de más de diez trabajadores del Perú urbano) ha sido de 30%. Es decir, partiendo de una base de 1,6 millones de trabajadores en 2005, se han creado unos 500 000 empleos.

La inversión pública ha aumentado 140% entre 2005 y 2009 (aunque desde una base muy pequeña) y el gasto no financiero del gobierno general más del 50%. Si se compara al Estado peruano con otros países estamos todavía muy atrás en gasto social, pero si comparamos con anteriores gobiernos, es decir con nuestra propia historia, este ha podido gastar como nunca antes.

Sin embargo, este crecimiento ha sido muy desigual. Los pequeños agricultores y autoempleados no han recibido apoyo. Los sueldos y salarios no han aumentado, los contratos a plazo fijo han aumentado mucho más que los trabajos permanentes y no ha habido avances en cuanto a sindicalización y negociación colectiva, de tal manera que los trabajadores dependientes no están mejor que antes. Aunque, claro, para quienes hoy tienen un trabajo que no tenían antes, un empleo malo es siempre preferible a ningún empleo.

Simultáneamente, ha habido un fuerte aumento de las ganancias de las grandes empresas, en particular las empresas mineras y petroleras que se han beneficiado de los altísimos precios de los minerales. Por ejemplo, las empresas que producen oro han ganado en cinco años 17 500 millones de dólares de utilidades y en 2009 sus ganancias fueron cinco veces más que en 2004. El reciente Marco Macroeconómico Multianual del MEF (2010) afirma que la desigualdad, medida a través del indicador Gini, ha bajado de 0,54 a 0,47 entre 2003 y 2009. Sin embargo, estos cálculos del MEF no consideran las utilidades de las empresas e inversionistas extranjeros que se encuentran en nuestro país. Los capitales extranjeros tuvieron utilidades netas de 239 millones de dólares anuales en promedio en el periodo 1998-2002. Esas ganancias subieron muy rápidamente, pasando en 2003 a 1112 millones, llegando en 2007 a

7788 millones, en 2008 a 8346 millones y en 2009 —año de crisis— a 7064 millones de dólares. En 2010, recuperados los precios del oro y el cobre, las ganancias de las trasnacionales deben volver a estar por encima de los 8000 millones de dólares.

Para apreciar cómo influye esto en la distribución, el decil más pobre, compuesto por casi tres millones de peruanos en pobreza extrema, tiene ingresos de 72 soles mensuales. El ingreso total de los 2,9 millones de peruanos del decil más pobre suma 2500 millones de soles al año. El capital extranjero, por sus operaciones en el Perú, tiene actualmente ganancias que son nueve veces esa suma. Si consideramos al 40% de peruanos de menores ingresos, su ingreso promedio es de 150 soles mensuales y la suma de todos sus ingresos es menos de 21 000 millones de soles, menos que las ganancias del capital extranjero.

Técnicamente, las ganancias de las trasnacionales, siendo parte del PBI, no son parte del ingreso nacional. Son retornos a factores de producción que no son nacionales. Sin embargo, si queremos entender lo que pasa en el país con la distribución, no podemos obviar al capital extranjero ni sus ganancias.

Además, por cierto, en los párrafos anteriores he analizado los efectos de las ganancias del capital extranjero sobre la distribución, pero en los datos de distribución del MMM del MEF tampoco están considerados los grandes grupos económicos nacionales y los que podríamos llamar «millonarios», familias de muy altos ingresos, tal vez el 1% del pico de la distribución de ingresos. Esto sucede porque la metodología del MEF utiliza exclusivamente las encuestas de hogares, las que dejan de lado las grandes fortunas. Como dice Martin Ravallion (2001): «No es raro que los ricos sistemáticamente se rehúsen a responder las encuestas o que sean imposibles de encuestar».

Los fundadores de los estudios sobre distribución de ingresos en el Perú, Richard Webb y Adolfo Figueroa, siempre incluyeron en sus cálculos a quienes concentran la riqueza (Webb & Figueroa, 1975; Figueroa 2001). Más recientemente, Gustavo Yamada y Juan F. Castro (2006) reestimaron los cálculos sesgados basados en encuestas de hogares y estimaron que para 2004 el Gini no fue de 0,48 sino de 0,69, es decir 44% más alto, y que en los siete años anteriores no había disminuido en 2% sino aumentado en 12%.

La excesiva concentración de los ingresos debido a que muchos no se benefician del crecimiento y son dejados atrás, no es todo el problema. Debido a la falta de regulación y control efectivos, la extracción de nuestros recursos naturales ha dejado a su paso contaminación de aguas y suelos, degradación del bosque amazónico y otros ecosistemas, afectación de recursos naturales que sustentan la vida de poblaciones indígenas y campesinos y deterioro de relaciones en las comunidades. Muchos de estos efectos negativos afectan sobre todo a algunas de las poblaciones más pobres y excluidas, y más que económicos, son ambientales y sociales.

### 2.3 Explicando la exclusión desde la economía

Para entender este crecimiento inequitativo, hay que analizarlo considerando los dos grandes canales que conectan el crecimiento económico con los progresos sociales. El primer canal de conexión entre crecimiento económico y progresos sociales es el del empleo y la generación de ingresos. Este es el canal a través del cual el crecimiento de la actividad económica privada, mediante el funcionamiento de los mercados, la contratación de trabajadores y la compra a pequeños productores, se convierte en mayores ingresos y consumo de las familias, reduciendo la pobreza monetaria. El segundo canal de conexión entre crecimiento económico y progresos sociales es el de la recaudación tributaria y el gasto social. En este trabajo nos centramos en el primer canal de transmisión, empleo e ingresos, sin que ello quiera decir que el segundo, impuestos y gasto social, sea menos importante. Se trata simplemente de desarrollar un análisis bien enfocado.

En relación a la generación de empleo e ingresos, es analíticamente útil considerar los modelos dualistas, desarrollados seminalmente por Lewis y Goergescu-Roegen, donde la economía es estructuralmente heterogénea y puede simplificarse en dos sectores:

- a) el que corresponde a puestos de trabajo generados por empresas organizadas formalmente como sociedades anónimas que en búsqueda de ganancias contratan a trabajadores que están explícita y nítidamente excluidos de la gestión de la empresa y la distribución de las ganancias;
- b) el que corresponde a la respuesta familiar a la necesidad de sobrevivencia, con autoempleos o microempresas donde no se ha establecido una clara separación entre trabajo y capital, ni entre gestión directiva y trabajo productivo.

Si entendemos la economía desde este tipo de modelos dualistas —propuestos y desarrollados en el Perú por Richard Webb y Adolfo Figueroa—, un punto clave es el volumen de empleos que puede generarse en el sector capitalista o «moderno» de la economía. A su vez, la creación de empleos en este sector se asocia a la inversión y el crecimiento del mismo y a la elasticidad empleo-crecimiento, es decir, a la relación entre mayor producción y mayor empleo.

Los estudios han mostrado que la elasticidad empleo-crecimiento depende fundamentalmente de la estructura sectorial del empleo. En el sector minero o energético esta elasticidad es mucho menor, en el sector industrial es mediana y en sectores como agroexportación y turismo hay una elasticidad más alta (Francke, 1996; Francke & Iguíñiz, 2006; Sánchez-Páramo, 2005).

Cuadro 1: Crecimiento y empleo

	Crecimiento anual PBI (%)	% Fuerza laboral	Elasticidad PBI-Empleo	Crecimiento anual del empleo	Salario medio
Minería	7,0	0,7	0,04	2,2	6,5
Electricidad y agua	4,1	0,3	-1,7	-2,3	7,9
Agro	4,2	31,2	1,0	4,8	2,2
Pesca	1,9	0,7	1,0	2,8	5,7
Manufactura	1,0	9,6	2,2	2,9	5,1
Servicios	1,5	32,7	1,5	3,6	6,0
Comercio	0,9	20,7	0,02	2,1	9,1
Construcción	-2,2	4,3	0,4	0	5,7

Fuente y elaboración: Sánchez-Páramo (2005).

La creación de empleos depende, así, fundamentalmente del ritmo de crecimiento económico y de su estructura sectorial. Una alternativa de políticas orientadas a reducir la pobreza, entonces, tendrá que orientarse hacia maximizar el crecimiento en los sectores intensivos en la creación de empleos.

Sin embargo, la mayor parte de la población económicamente activa, unas tres cuartas partes (ver por ejemplo García *et al.*, 2004), no se encuentra trabajando en este sector, que podemos llamar moderno o formal de la economía y que además, ostenta menor pobreza y mayores logros sociales como salud y seguridad social (Banco Mundial, 2005). Los problemas de la desigualdad y la exclusión se concentran en el otro grupo social, el que depende mayormente de unidades familiares de producción con baja productividad y en relación al cual la clave es precisamente aumentar su productividad.

### Propuestas de política: visión macro

Aún cuando propuestas a favor de la reducción de la pobreza y de un crecimiento más equitativo deben concentrarse en este sector que podríamos llamar de subsistencia, empezaremos desarrollando las políticas generales que deben existir para que haya un contexto económico —una dinámica de los mercados nacionales— que favorezca su crecimiento. La idea fundamental es que las pequeñas y microempresas del campo y la ciudad no operan aisladamente ni su progreso depende exclusivamente del esfuerzo de los trabajadores-emprendedores o de programas estatales orientados directamente a favorecer sus factores y técnicas de producción. Las condiciones de los mercados nacionales les resultan de gran importancia.

En otro trabajo (Iguíñiz & Francke, 2006), hemos desarrollado con mayor detalle las conexiones centrales que existen entre estos sectores de la economía, el capitalista y el de subsistencia, y en consecuencia las orientaciones generales para favorecer el crecimiento del sector de economía de subsistencia, que repetimos acá:

**a. Exportaciones y distribución de activos:**

La disponibilidad de recursos para la inversión en maquinaria y equipo depende del ahorro nacional (aquel que se queda en el Perú) y, más específicamente, de la disponibilidad de divisas. La inserción internacional será favorable si se establecen las medidas para: i) aumentar las exportaciones e incentivarlas con creciente mayor valor agregado con el fin de evitar la restricción externa al crecimiento y poder expandir el mercado interno sin inflación, así como aumentar el empleo; ii) retener para beneficio del país una proporción creciente del PBI y de las divisas generadas, limitando en la medida de lo posible y conveniente las remesas de utilidades, el pago de la deuda externa y las importaciones improductivas; iii) promover la inversión de las PYME urbanas y rurales en nueva tecnología y su asociación en conglomerados productivos en todas las regiones del país.

**b. Tributación y capital humano:**

La capacidad humana de absorber conocimientos del exterior y combinarlos con los propios requiere medidas para: i) elevar la recaudación tributaria haciendo más progresiva la distribución de la carga impositiva; ii) aumentar la proporción del ingreso familiar y del presupuesto público asignado a la educación, salud, y nutrición infantil<sup>1</sup>; iii) reducir la precariedad del ingreso familiar con el fin de facilitar la inversión en muy pequeña escala y la inversión que amplíe el capital humano de las familias.

**c. Remuneraciones y mercado interno:**

El principal incentivo para la inversión en nueva tecnología, especialmente en pequeña escala y descentralizada, es la perspectiva de un mercado interno competitivo y en expansión, que se puede lograr más rápidamente si se toman medidas para: i) permitir una mejor distribución de los beneficios del crecimiento privado entre clases (propietarias de los factores de producción) y una mayor seguridad en los ingresos recibidos por parte de los trabajadores, promoviendo un pacto social y convenios entre trabajadores asalariados y empresarios que incentiven el cambio tecnológico y la estabilidad en las relaciones laborales (García *et al.*, 2004); ii) impulsar una política de compras estatales que se constituya en la base para que las PYME urbanas y rurales puedan insertarse cada vez más en nuevos mercados, iii) establecer políticas de protección temporal del mercado interno frente a la competencia extranjera, parti-

---

<sup>1</sup> El presupuesto público también es importante para facilitar crédito, asistencia técnica y otros programas de apoyo a las pymes urbanas y rurales.

cularmente aquella desleal (*dumping*, subsidios a la exportación) para los principales productos de estas PYMEs urbanas y rurales»<sup>2</sup>.

Estas propuestas de política para que el crecimiento económico jale mucho más al sector de subsistencia, deben ser complementadas con otras orientadas precisamente a actuar más directamente en la promoción de la mejora de la productividad y los ingresos de los más pobres. Dado que los mayores índices de pobreza y exclusión se encuentran en las zonas rurales, será en ellas que nos concentraremos en la siguiente y final sección.

### 3. POBREZA Y DESARROLLO RURAL

La pobreza se concentra en las zonas rurales, donde el porcentaje de población que es pobre y el que es pobre extrema es mucho más alto que en las ciudades.

Cuadro 2: Pobreza 2009

	Pobreza	Pobreza extrema
Nacional	34,8	11,5
Urbano	21,1	2,8
Rural	60,3	27,8
Costa Urbana	21,4	2,3
Costa Rural	40,6	9,2
Sierra Urbana	31,3	6,8
Sierra rural	65,6	33,2
Selva urbana	32,5	8,8
Selva rural	57,4	23,8
Lima metropolitana	14,1	0,2

La mayor parte de la población rural está en la sierra y en la selva, donde las condiciones geográficas, climáticas y culturales son particulares y donde el crecimiento económico ha sido más lento, con sus repercusiones sobre la pobreza.

En estas regiones, las posibilidades de un crecimiento extensivo se ven limitadas porque no hay muchas tierras con vocación agropecuaria disponibles. La posibilidad de optar en la sierra y selva por nuevos productos industriales, intensivos en empleo, se ve frenada por la dispersión y poca capacidad adquisitiva de la población, a lo que se añaden los mayores costos de transporte, además de las carencias de mano de obra calificada e insumos y servicios críticos.

<sup>2</sup> Debido a que estos sectores producen sobre todo para el consumo, el efecto de una mayor protección al mismo sobre la competitividad de la producción nacional en mercados externos será reducido.

A esto se debe añadir, desde luego, la propia dificultad de las familias en pobreza de poder conseguir los recursos, ya sea por ahorro o por financiamiento, para realizar inversiones que aumenten su capital. Otro argumento que se ha señalado es el de la aversión al riesgo que tienen estas familias campesinas, debido a que su pobreza convierte a esos riesgos en riesgos catastróficos en los que se juegan la vida. Es decir, aún existiendo y siendo conocidos los cambios técnicos necesarios, las condiciones económicas son desfavorables a la inversión, que es el vehículo a través del cual muchas veces vienen los cambios técnicos y que implican de por sí un aumento en la productividad del trabajo.

Más allá del incremento en la cantidad de los factores de producción, la experiencia internacional muestra que el crecimiento económico se debe fundamentalmente al aumento de la productividad gracias al cambio tecnológico. Hay varias razones por las cuales ese proceso es más difícil y lento en las zonas rurales de la sierra y selva. La primera es que muchas tecnologías de los países avanzados tienen mayores dificultades de aplicación en las zonas rurales de la sierra y la selva debido a estas condiciones geográficas, climáticas y culturales. Pocos o casi ninguno de los productos agropecuarios que se han masificado en el mundo, como el trigo o el arroz, se dan bien en la sierra. Las diferencias de idioma y el atraso educativo añaden a esta dificultad; resolver los problemas de la educación y la salud interculturales no es igual en zonas donde predomina la población aymara, quechua, asháninka o cocamillas. Este no es un fenómeno que afecte a todas las tecnologías, ya que algunas de ellas, como los teléfonos celulares, por ejemplo, pueden ser utilizadas masivamente con algunas pocas limitaciones debidas a la geografía, pero sin que las diferencias culturales ni los bajos niveles educativos sean un obstáculo para su uso. Pero no es el caso de algunas tecnologías claves como las agropecuarias. No hay muchos lugares en el mundo donde haya un desarrollo económico y humano avanzado encima de los 3000 metros de altura, o en bosques tropicales separados de la costa por cadenas montañosas de 6000 metros de altura o ubicados en laderas con fuertes pendientes.

Una segunda razón es que la sierra y la selva presentan además una gran variedad de zonas con condiciones ecológicas distintas entre sí, ya que nuestro país tiene el 80% de las zonas ecológicas identificadas en el mundo. Además, en amplias zonas geográficas se constituyen archipiélagos de zonas ecológicas discontinuas que están poco conectadas entre sí por redes viales, lo que dificulta la difusión de nuevas tecnologías. Por ejemplo, el café que se cultiva sobre todo en ceja de selva, se concentra en zonas tan lejanas y desconectadas entre sí como Jaén-San Ignacio-Bagua, Chanchamayo-Satipo, La Convención y Sandia. Cada una de estas zonas está incluso relativamente desconectada de su capital departamental. De tal manera que nuevas tecnologías aplicadas en una zona demoran en conocerse y en replicarse en otras, y



alternativas como las de los cafés orgánicos y *premium* se difunden con lentitud y solo gracias al apoyo de las ONG.

En las investigaciones seminales de Figueroa (1986) y Cotlear (1989), ya se encontró que la productividad agropecuaria en zonas ecológicamente similares podía ser tan grande como de 4 a 1. Es decir, el aumento de la productividad no solo es posible, sino que ya se conocen las técnicas para lograrlo. Así, aún sin pretender llegar a la innovación tecnológica propia, indispensable si pensamos en el desarrollo de largo plazo, las características geográficas y culturales de nuestro país hacen que el cambio tecnológico enfrente particulares dificultades, cuya superación exige una institucionalidad orientada a ello. Por un lado, la identificación y adaptación de tecnologías apropiadas a la realidad de nuestra sierra y selva, las que pueden provenir tanto de otros países como del nuestro y que además pueden exigir varias «adaptaciones» a diferentes realidades geográficas y culturales —incluso innovaciones tecnológicas como las producidas por el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP) en piscicultura para la selva baja—, requieren adaptarse con algunos cambios para ser aplicadas a otras zonas de la selva baja o alta. Por otro lado, la difusión y promoción del uso de esas tecnologías, dada la fragmentación de las zonas ecológicas y de la propiedad, la escasa infraestructura de comunicaciones y el bajo nivel educativo, enfrentan grandes obstáculos.

## Propuestas de política

### a) Implementación de tecnologías básicas

Un primer piso de políticas, fáciles de aplicar y lograr retornos económicos y sociales importantes, se refiere a la difusión de tecnologías básicas conocidas. A nivel internacional, Jeffrey Sachs (2006) ha insistido en este enfoque, proponiendo por ejemplo agua segura y mosquiteros impregnados frente a la malaria. A nivel nacional, siguiendo experiencias internacionales, ha habido varios casos exitosos en salud, tal vez los más importantes hayan sido las vacunas y las sales de rehidratación oral para hacer frente a los casos de diarreas agudas en niños, que hasta hace una década eran la primera causa de mortalidad infantil.

En nuestro enfoque anterior, se trata de tecnologías que son aplicables sin mayor cambio a las condiciones rurales de amplias zonas de la sierra y selva, pero que no se han generalizado por desconocimiento de las familias campesinas e indígenas, por barreras culturales, porque su propia pobreza les impide afrontar los costos y porque no ha habido instituciones que las promuevan.

En la parte productiva, cuyo objetivo es elevar la productividad y por tanto las posibilidades de autoconsumo y los ingresos por ventas en el mercado de las familias campesinas, están los paquetes tecnológicos como el propuesto por el programa Sierra

Productiva, basado en implementar el riego tecnificado por aspersión bajo una tecnología de bajo costo. Con 600 soles para el riego y otros 500 para semillas mejoradas y otros, los campesinos pasan a tener tierras en secano a tierras con riego, a tener hortalizas todo el año y a multiplicar sus pastos, permitiendo mejorar su ganado, que les da carne y leche (multiplicando su producción entre cinco y quince veces), que a su vez pueden transformar en yogurts, quesos, etcétera. Otros 1500 soles permiten un fitotoldo que protege la producción de hortalizas en las épocas frías.

En la parte social, orientada más directamente a derechos sociales como el derecho a la salud, hay varias tecnologías conocidas y con costo-efectividad comprobado. Proveer de agua potable, por ejemplo, en zonas de sierra no es técnicamente costoso ni difícil, gracias a la existencia de manantiales y fuentes de agua segura en casi todas partes, con la ventaja de que las pendientes permiten su traslado a bajo costo. En el tema de nutrición, hay alternativas simples como el refuerzo de hierro en productos de uso masivo y en alimentos de ayuda social, o pastillas o jarabes entregados en centros de salud, para hacer frente a la anemia; y en relación a la desnutrición crónica, una combinación de agua potable, controles del niño sano y capacitación y cambio de hábitos para asegurar lactancia materna exclusiva hasta los seis meses y otra media docena de buenas prácticas de cuidado del niño o niña, pueden dar grandes resultados. En salud, además de las atenciones preventivas y curativas, alternativas de cocinas mejoradas hacen una gran diferencia y las viviendas rurales pueden mejorarse además con «muros trombe» para mejorar la calefacción y con refuerzos y mejores diseños para su resistencia antisísmica. Se pueden añadir, sin duda, tecnologías de bajo costo adaptadas a zonas de sierra y selva en energía, agua y otros rubros.

Dos elementos parecen críticos al momento de pensar en poner en marcha programas de este tipo. El primero es el presupuesto. El cálculo del programa Sierra Productiva es que diez tecnologías básicas productivas cuestan 1100 soles por familia, y otras ocho tecnologías de mayor efecto social (agua, saneamiento, energía) cuestan 6000 soles.

**Cuadro 3: Costos del programa sierra productiva**

<b>Módulo I</b>	
Riego	S/. 600
Huerto fijo a campo abierto, pastos asociados, mini-parcelas, animales menores y otros	S/. 500
Subtotal	S/. 1100
<b>Módulos II y III</b>	
Fitotoldo	S/. 1500
Establos mejorados, energía, desechos, cocina solar y otros	S/. 4500
Subtotal	S/. 6000
<b>Total</b>	<b>S/. 7100</b>

Fuente: Instituto para una Alternativa Agraria

Para un millón de familias campesinas, estamos hablando de 1100 millones de soles para el paquete básico, equivalente a un 5% de las ganancias del capital extranjero en el Perú en un año. Es perfectamente posible, y estamos hablando de inversiones que tienen un efecto permanente sobre los ingresos y la calidad de vida, no de un gasto corriente.

El segundo elemento fundamental para que las familias campesinas y la institucionalidad que las apoya —comunidades y municipios rurales fundamentalmente— asuman el buen uso y el mantenimiento de esas tecnologías es la adecuación cultural y la organización social. El principal problema de las obras de agua potable rural es la falta de una institucionalidad que les dé mantenimiento permanente. El tema central de la desnutrición crónica es el cambio de hábitos de las madres y padres en relación al cuidado de sus hijas e hijos. No es eficaz construir pequeñas obras de agua potable o repartir alimentos si no hay una organización social y unas familias usando, manteniendo y gestionando bien esos recursos. Las experiencias más exitosas parecen ser las que aprovechan y potencian la institucionalidad existente —sean estas comunidades, federaciones campesinas o municipios— y las que han enfrentado el reto de la interculturalidad con los esquemas de capacitación «de campesino a campesino» mediante los llamados *yachachiqs* o *kamayoqs*.

#### **b) Identificación y promoción de tecnologías productivas y negocios**

Al mismo tiempo que se debe promover masivamente estas tecnologías probadas, hay una diversidad de avances tecnológicos que deben adaptarse de manera específica a distintas localidades. En estos casos, lo que es necesario hacer y se ha probado ya con bastante éxito no es la aplicación generalizada de un paquete único de tecnologías, sino mecanismos institucionales para recoger y promover la aplicación de esas tecnologías identificadas como viables por los propios campesinos.

Básicamente, estos proyectos consisten en técnicas simples y de bajo costo ya aplicadas y utilizadas en otras partes, pero que requieren difundirse hacia nuevos distritos y nuevas comunidades. La diversidad es grande, e incluye mejores técnicas pecuarias, nuevos productos agrícolas (incluyendo a los productos orgánicos) o pecuarios de mayor valor y también producción rural no agrícola como piscigranjas o turismo comunitario y vivencial.

Proyectos como MARENASS (Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur), corredor Puno-Cusco y Sierra Sur han probado con éxito mecanismos institucionales basados en concursos de mini-proyectos de servicios de capacitación y apoyo técnico. La idea básica de estas metodologías es que las propias familias campesinas asociadas presentan sus iniciativas de mejoramiento productivo y económico y parte del costo del cambio técnico, incluyendo sobre todo los costos de

capacitación y capital, es asumido por el Estado (en los casos mencionados, con financiamiento de la cooperación internacional). Otros mecanismos institucionales aplicados de manera importante en los últimos años son las iniciativas de desarrollo económico local que empiezan a generalizarse en los municipios rurales como una actividad permanente y las desarrolladas por las cooperativas cafetaleras con apoyo de ONG internacionales para promover productos orgánicos y comercio justo.

Estas metodologías tienen la ventaja fundamental de que la identificación de cambios técnicos y económicos parte de las propias iniciativas de los productores, aunque seleccionadas con el apoyo de profesionales y sus propias organizaciones, que son las que evalúan la viabilidad de las mismas. Además, quienes prestan los servicios de asistencia técnica son proveedores básicamente privados seleccionados por los propios productores, de tal manera que se promueve la formación de una oferta y un mercado de servicios de asistencia técnica. En el caso de iniciativas como el café y los productos orgánicos, son más bien las oportunidades del mercado y las características del producto demandadas por este las que determinan los cambios técnicos a realizar, que a su vez son promovidos hacia los agricultores interesados.

La agricultura de contrato es una posibilidad adicional en algunas regiones y para algunos productos. En estos casos, se trata de promover contratos entre pequeña agricultura familiar y empresas que sirvan de intermediarias en la comercialización, con estandarización y mejora de la calidad y provisión de servicios de asistencia técnica y financieros. Algunos proyectos han puesto el énfasis en este tipo de cambio institucional que tiene la ventaja de una fuerte conexión con el mercado, aunque por eso mismo no se aplican a todas las zonas y circunstancias. Por otro lado hay que recordar que los contratos entre la pequeña agricultura familiar y los intermediarios se caracterizan por fallas de información e inequidades en el poder que deben ser equilibradas por una acción colectiva, ya sea desde el Estado o desde las propias organizaciones de pequeños productores.

### c) Crédito rural

El crédito rural ha sido señalado como un servicio o factor básico para favorecer el cambio tecnológico, a partir de resolver la barrera económica para que las familias campesinas puedan realizar inversiones que incorporan las nuevas técnicas (Figueroa, 2001).

Sin embargo, los mercados de crédito tienen fallas importantes que llevan a que sean prácticamente inexistentes en las zonas rurales. Las fallas más conocidas en la literatura sobre los mercados de crédito se refieren a las fallas de información y los problemas de riesgo moral, que hacen que los bancos exijan garantías antes de otorgar un crédito, garantías que los hogares pobres no tienen. El otorgamiento de créditos

tiene además costos de transacción que llevan a economías de escala, encareciendo los créditos de bajo monto. Para las zonas rurales, a eso se suman los mayores riesgos exógenos vinculados a la actividad agropecuaria debido al clima, los riesgos naturales y la volatilidad de precios; el hecho de que esos riesgos de las familias están correlacionados en regiones y productos; los mayores costos de transacción debido a las distancias; además de los problemas de educación y conocimiento de las familias campesinas.

Algunas de estas fallas de mercado han sido enfrentadas en las últimas décadas, en varias partes del mundo y en el Perú, a través del desarrollo de las microfinanzas, con nuevas tecnologías financieras basadas en avales sociales y otras. Las microfinanzas y los créditos a pequeñas empresas, sobre todo a través de Cajas Municipales, se han desarrollado fuertemente en el Perú en los últimos años (Conger, Inga & Webb, 2009), pero su cobertura en zonas rurales y a los pequeños agricultores es todavía muy reducida.

#### **d) La importancia del conocimiento y la información**

Si uno de los problemas claves para enfrentar la pobreza rural es la dificultad en la difusión de conocimientos tecnológicos, es claro que hay una gran oportunidad en el mucho mayor acceso de los hogares rurales a los medios de comunicación masivos (radio, televisión, periódicos) y las nuevas tecnologías de información (internet).

No trataremos acá en extenso los problemas de la educación en las zonas rurales, ni compartimos la idea de que un tema tan importante y complejo deba reducirse exclusivamente a sus contenidos en relación a la producción y la economía. Al mismo tiempo, no puede dejar de notarse la necesidad de la mejora de la calidad de la educación inicial y primaria y la ampliación de la cobertura y mejora de localidad de la educación secundaria y superior no universitaria y universitaria, incluyendo una mayor vinculación con los aspectos productivos y económicos de su región.

Queremos resaltar más bien la oportunidad desaprovechada que representan, en primer lugar, medios masivos de comunicación como la radio y la televisión. Su difusión hoy es amplia en hogares rurales, 85% de los cuales tienen radio o televisión y 44% televisión (ENAH0 2009). Tanto para aspectos productivos y económicos, a través de la difusión de nuevas alternativas tecnológicas y oportunidades de negocios y sociales (salud, prevención de desastres, etcétera), estos medios masivos pueden transmitir información y conocimientos. Lo pueden y deben hacer, por cierto, en doble vía: no solamente pensando que esos conocimientos ya existen formulados por expertos, sino sobre todo para que la propia población informe y comparta sus experiencias de desarrollo. La internet, si bien tiene una difusión todavía menor, está presente en muchos distritos y pequeñas ciudades, capta la atención de los jóvenes y llega a un buen número de hogares rurales y permite un acceso a una información mucho más diversa y «a la medida».

### e) Nuevas oportunidades desde la biodiversidad

Un reciente artículo de Carlota Pérez (2010) pone de relieve las oportunidades que la actual ola de revolución tecnológica y los cambios que vienen significan para las economías basadas en recursos naturales en América Latina. Particularmente, resalta las posibilidades que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) generan para que los recursos naturales pasen de *commodities* homogéneos y estandarizados a productos que pueden tener una alta diversificación así como características adecuadas a los deseos y necesidades muy específicas de los consumidores o compradores.

Algunas experiencias peruanas, por ejemplo con cafés y otros productos orgánicos, parecen encajar en oportunidades para productos diversificados. Así, lo que fue tradicionalmente un *commodity*, ha venido diferenciándose crecientemente con distintos tipos de cafés, tanto por su sabor (cafés premium) como por la forma de su producción (orgánicos) (ver Remy, 2007).

Otras experiencias podrían ir entrando en la categoría de «productos a la medida», por ejemplo en el terreno del turismo ecológico, comunitario o vivencial. La diversidad cultural y ecológica del Perú, junto a la conectividad amplia de internet, pueden ser bases que favorezcan ese tipo de negocios. Hay también oportunidades como el probable valor de recursos naturales para productos de salud o de belleza, o en relación al valor del bosque amazónico como capturador de carbono en un contexto de cambio climático y como protector de la biodiversidad.

Así, por diversas razones hay oportunidades que se dan en los espacios geográficos y culturales de las poblaciones excluidas, oportunidades que también son diversas y demandan por tanto una respuesta específica en cada caso. Estas oportunidades demandan una institucionalidad que permita identificarlas, evaluar las condiciones del mercado, establecer los parámetros que debe tener la oferta local y organizar la producción de los bienes o servicios necesarios y su conexión con los mercados.

Como se aplica en general para iniciativas públicas de promoción de nuevos productos o industrias (Rodrik, 2007), no se trata de que el Estado asegure de manera permanente un mercado protegido a productores nacionales, lo que tiende a llevar a ineficiencias tanto estáticas como dinámicas, sino más bien a mecanismos de promoción temporal a condición de que se logren determinados avances en eslabonamientos, valor agregado y productividad.

### f) Protección de los recursos: no causar daño ambiental<sup>3</sup>

En el nivel de las políticas públicas, los temas del medio ambiente fueron poco considerados durante muchos años, mientras que otros temas como el capital social y la

<sup>3</sup> Basado en Francke (2009).

institucionalidad local —muy relacionados con el medio ambiente entre las comunidades— fueron reiteradamente mal entendidos.

A pesar de que investigaciones como las de SEPIA (2008) las han puesto bajo la lupa en los últimos años, la estrategia de crecimiento económico ha seguido asumiendo que los recursos naturales eran inagotables y que los desechos se podían verter sin límites porque serían absorbidos por un ambiente que reciclaba todo automáticamente. El surgimiento de conflictos socio ambientales y la acumulación de casos y evidencias de efectos negativos sobre el ambiente, tanto por agotamiento de recursos (agua en Ica y otros valles costeros, límites a la frontera agrícola, conflictos por el agua entre regiones y entre pueblos y mineras) como sobre todo el deterioro y contaminación de otros recursos (salinización y erosión de tierras, contaminación de aguas y suelos), muestran que esa presunción ya no puede mantenerse, sobre todo porque los afectados suelen encontrarse entre los más pobres y vulnerables. Precisamente la exclusión social y política de estos sectores dificulta que puedan protegerse de estas «externalidades», ya que las políticas públicas no los toman en cuenta.

Por eso, un punto importante de una alternativa de políticas públicas es no hacer daño. Esta frase es parte de un principio básico enseñado por Hipócrates, padre de la medicina, que se dice en latín *Primum non nocere*. Es también un principio básico de los derechos humanos: el progreso no puede significar el atropello a los derechos de algunos, y los derechos económicos y sociales de las poblaciones excluidas son parte de ese criterio.

Dado el marco de derechos humanos y de los pueblos indígenas que hemos establecido como una de las características del desarrollo que queremos, no puede haber minería, extracción de hidrocarburos y de otros recursos naturales en todas partes y de cualquier manera. Debe establecerse una regulación orientada a prevenir efectos negativos sobre terceros. Para que la minería y las industrias extractivas puedan realizarse, deben cumplirse algunas condiciones fundamentales en torno a cuatro aspectos fundamentales: los planes de desarrollo territoriales y la zonificación económico-ecológica; los derechos de propiedad y uso de la tierra; las condiciones de preservación del medio ambiente y los recursos naturales; y la participación y consentimiento de las comunidades afectadas.

En general, en muchos casos es necesario revisar las relaciones ente Estado, empresa y comunidades. Esta debe basarse en el respeto a las comunidades locales y su propia organización, para lo cual es necesario fortalecer sus capacidades. El Estado debe resguardar el interés público y los derechos de las comunidades y pueblos indígenas, asegurando el cumplimiento de los convenios internacionales suscritos que establecen la necesidad de un consentimiento previo, libre e informado (caso del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre

los Pueblos Indígenas). El Estado también debe fiscalizar acuerdos entre empresas y comunidades y asegurar su cumplimiento.

En relación al medio ambiente, un MINAM reforzado debe fiscalizar y asegurar el cumplimiento de los PAMA a través de la ampliación del monitoreo participativo, el otorgamiento de la información ambiental necesaria y el desarrollo de un diálogo intercultural con las comunidades.

En todos estos casos, es necesario que los estudios de impacto ambiental (EIA) sean hechos por instituciones ajenas a las empresas, bajo control directo del Estado. Los EIA deben tener una línea de base independiente y un balance hídrico adecuado. El Estado deberá también realizar EIA estratégicos cuando la decisión de explotación minera implica no solamente establecer una mina sino varias en una misma zona. Todos estos EIA deben tener mecanismos participativos en su elaboración.

#### **g) La conexión con los mercados**

Junto con las medidas que podemos llamar «de oferta» para mejorar la productividad, resultan también cruciales las condiciones de demanda y de vinculación con los mercados de bienes.

A este respecto, en primer lugar está el tema crucial de los caminos rurales y la conectividad vial. Está bastante probado ya que los caminos rurales, al reducir los costos de transporte, elevan los precios en chacra, mejoran las condiciones de competencia en los mercados de bienes y también favorecen otros cambios, como una llegada e insumos más baratos y un flujo de personas más barato y continuo, lo que tiene implicancias para las migraciones temporales y el turismo y favorecen el acceso a servicios básicos como la educación y la salud, sobre todo en sus niveles más avanzados y complejos.

Llegados los productos a su destino, debemos pensar en las condiciones de esos mercados. Lo primero a reconocer es que la producción agropecuaria de la sierra y selva, dados sus costos de transporte, características de microempresas y tipo de productos, se destina, y lo seguirá haciendo por muchos años, mayoritariamente al mercado interno. Sin desde luego el aporte que pueden tener los mercados externos, la ampliación del mercado interno para los productores agropecuarios es clave, lo que depende de cómo evoluciona el consumo total de alimentos (a su vez una función de los ingresos de la población, en especial la más pobre dada la ley de Engel) y de la competencia de productos internacionales. Los efectos de los TLC u otros acuerdos comerciales, en la medida que facilitan o abaratan el ingreso de importaciones, afectan negativamente a los campesinos, en especial a los más pobres (Escobal & Ponce 2006; Agreda & Mendieta, 2006). Es necesaria una política comercial que considere de manera primordial los efectos sobre los más pobres.



### **h) Equidad en la distribución del presupuesto**

Las distintas propuestas presentadas requieren de un presupuesto público para realizarse. Sin embargo, al mismo tiempo que existe una distribución injusta del excedente en la minería, de la parte que se queda el Estado peruano también hay una repartición inadecuada entre las distintas regiones, localidades y comunidades. El canon se ha elevado a cantidades exageradas en algunos distritos, lo que ha llevado a desperdicio y corrupción, mientras comunidades vecinas no reciben nada o reciben muy poco.

Debe recordarse en este sentido que los recursos naturales pertenecen, constitucionalmente, a la nación, y que las normas internacionales respecto de los pueblos indígenas indican que son estos en su conjunto los que deben tener condiciones que les permitan beneficiarse de la extracción y no solamente las comunidades que están más cerca de donde se localizan los recursos.

En el corto plazo, resulta indispensable establecer un tope máximo por provincia y distrito y redistribuir el restante entre quienes tienen menos y los más pobres. Para aquellas regiones, provincias y distritos que han recibido sumas muy elevadas, hay que insistir en que debe asegurarse una inversión de alta calidad, siendo preferible guardar fondos para invertir en el mediano plazo que caer en un apresuramiento absurdo que solo puede conllevar al desperdicio de recursos.

Rediseñar las fórmulas para la repartición de los recursos es también necesario, con un método temporal que permita facilitar el ajuste (Congreso de la República-Grupo de Trabajo de Modificaciones a la Ley del Canon, 2008). Una nueva fórmula de repartición debe considerar como beneficiarios a aquellos distritos, provincias y regiones pobres, pero que en su espacio no posea aún minas o industrias extractivas. Las localidades aledañas pueden tener recursos adicionales, sobre todo en relación a los presumibles costos ambientales y sociales que, a pesar de las medidas de amortiguamiento, pueden generar las industrias extractivas. Medidas especiales deben tomarse para incluir entre los beneficiarios a las comunidades y pueblos indígenas, ya sea otorgándoles recursos directamente, ya sea promoviendo mecanismos de participación para que los gobiernos locales y regionales atiendan sus necesidades y opiniones.

### **i) Institucionalidad necesaria**

Promover el desarrollo económico en la sierra y selva rurales es un gran reto que demanda mejoras institucionales. En los últimos años ha habido proyectos y políticas que han buscado fortalecer la asociatividad de los productores, sin embargo estos han sido todavía débiles y con pocos resultados. En relación a las municipalidades y

gobiernos regionales, aun cuando programas específicamente destinados a mejorar sus capacidades no han tenido fuerza, el mayor presupuesto recibido y el proceso de descentralización han llevado a un fortalecimiento de sus capacidades. En el gobierno central ha habido iniciativas como la aprobación de una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y la agrupación de varios programas en AgroRural. El balance, sin embargo, es todavía deficiente.

Es indispensable un fortalecimiento de las capacidades de planeamiento, elaboración de proyectos, ejecución, gerencia, monitoreo y evaluación de los gobiernos regionales y locales. Al mismo tiempo, hay que insistir en procesos participativos en los cuales las entidades públicas consulten regularmente a las comunidades y a los productores. Como dice Rodrik (2007), políticas para promover nuevos productos o nuevos procesos no pueden hacerse al margen, totalmente divorciadas de los productores, aunque tampoco deben ser «capturadas» por intereses particulares.

Esto demanda, a su vez, fortalecer las organizaciones de los productores y las relaciones en la «cadena de valor». Las organizaciones de productores pueden ayudar a difundir nuevas tecnologías, aprovechar economías de escala en servicios productivos, mejorar su posición negociadora en el mercado y permitir un diálogo con el gobierno para que las políticas y programas se adecúen a sus necesidades. Pero tal organización sufre de los conocidos problemas de la organización colectiva (Olson, 1965; Ostrom, 2002), por lo que políticas de apoyo por parte del Estado son importantes para su desarrollo.

En el gobierno central, dada la gran diversidad de proyectos y programas, es importante la existencia de una institución dedicada a promover el desarrollo económico de la sierra y selva rurales. AgroRural «revela el interés de articular las acciones a favor del desarrollo rural (pero) es todavía una promesa a la que hay que darle contenido» (Trivelli, Escobal & Revesz, 2009, p. 320). Lo escrito en los acápites anteriores puede ser una suerte de agenda básica para esta institución.

Sin embargo, hay que resaltar que cualquier iniciativa de desarrollo rural tiene que estar estrechamente vinculada a gobiernos regionales y locales. Son estos los que deben tener un rol primordial en facilitar el diálogo con los productores en torno a las políticas y programas a aplicar, en establecer las mejores condiciones para la prestación de los servicios no financieros y en apoyar el fortalecimiento de las organizaciones de productores en su nivel.

Junto con ello, debe establecerse una oficina de apoyo a los gobiernos locales, de tal manera que se les brinde los servicios de capacitación y asesoría necesarios. A su vez, el SNIP debe adecuarse a una realidad regional heterogénea y a la descentralización.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agreda, V. & C. Mendieta (2006). *Desarrollo rural*. Lima, CIES.
- Banco Mundial (2004). *World Development Report 2004: Making services work for poor people*. Washington DC: World Bank.
- Banco Mundial (2006). *Oportunidades para todos*. Banco Mundial: Lima.
- Cáceres, Eduardo & colaboradores (2005). *Haciendo realidad nuestros derechos*. Lima: CARE- OXFAM-DFID.
- Conger, L, P. Inga & R. Webb (2009). *El árbol de la mostaza. Historia de las microfinanzas en el Perú*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- Congreso de la República-Grupo de Trabajo de Modificaciones a la Ley del Canon (2008). *Informe final del Grupo de Trabajo de Modificaciones a la Ley del Canon*.
- Cotlear, Daniel (1989). *Desarrollo campesino en los Andes. Cambio tecnológico y transformación social en las comunidades de la sierra del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Durand, José (2005). *La mano invisible en el Estado: efectos del neoliberalismo en el empresariado y en la política*. Lima: DESCO/Friedrich Ebert Stiftung.
- Durand, Francisco (2003). *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre las élites del poder en un país inestable*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Escobal, J. & C. Ponce (2006). *La liberalización del comercio y el bienestar de la infancia: evaluando el impacto del acuerdo de libre comercio entre Perú y Estados Unidos*. Lima: Niños del Milenio.
- Fairlie, Alan, S. Queija & M. Rasmussen (2006). *Tratado de libre comercio Perú-EE.UU.: un balance crítico*. Lima: LATN/CISEPA.
- Figueroa, A. (1986). *Educación y productividad en la agricultura campesina de América Latina*. Río de Janeiro: ECIEL.
- Figueroa, A. (2001). *Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP. Figueroa, A. (2003). *La sociedad sigma: una teoría del desarrollo económico*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Figueroa, A., D. Sulmont & T. Altamirano (1996). *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: OIT.
- Francke, P. (1996). Tipos de crecimiento y pobreza: una aproximación. En *¿Cómo estamos? Análisis de la Encuesta de Niveles de Vida*. Lima: UNICEF/Cuánto.
- Francke, P. (2009). Otras políticas mineras para el desarrollo. En J de Echave, R. Hoetmer & M. Palacios (editores), *Minería y territorio en el Perú*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos/Cooperación/PDTG/CONACAMI.
- Francke, P. & J. Iguíñiz (2006). *Crecimiento con inclusión en el Perú*. Lima: Calandria/CIES.

- García, Norberto *et al.* (2004). *Políticas de empleo en Perú*. Lima: CIES.
- Jiménez, Félix (editor) (2010a). *Teoría económica y desarrollo social: exclusión, desigualdad y democracia*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Jiménez, Félix (2010b). *La economía peruana del último medio siglo: ensayos de interpretación*. Lima: CISEPA.
- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapa de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Lynch, N. (2010). *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNMSM.
- Ocampo, J. A. (2010). Las concepciones de la política social. En Félix Jiménez (editor), *Teoría económica y desarrollo social: exclusión, desigualdad y democracia*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action. Public goods and the theory of goods*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor (2002). *Reformulando los bienes comunes*. En R. Chase & D. Pinedo (editores), *El cuidado de los bienes comunes*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-Instituto del Bien Común.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate*. Buenos Aires: PNUD.
- Remy, María Isabel (2007). *Cafetaleros empresarios. Dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*. Lima: OXFAM/IEP.
- Rodrik, Dani (2007). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Sachs, Jeffrey (2006). *El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Bogotá: Debate.
- Sánchez-Páramo, C. et al. (2005). *Oportunidades para todos: por un Perú menos pobre y más incluyente*. Lima: Banco Mundial.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Trivelli, C, J. Escobal & B. Revesz (2009). *Desarrollo rural en la sierra. Aportes para el debate*. Lima: CIES/CIPCA/GRADE/IEP.
- Varios autores (2008). *Perú: el problema agrario en debate SEPIA XII: industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales; ganadería y sociedades pastoriles; y agricultura comercial moderna*. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.
- Webb, R & Figueroa, A. (1972). *La distribución del ingreso en el Perú*. Lima: IEP.
- Yamada, Gustavo & J.F.Castro (2006). Poverty, inequality, and social policies in Peru: As poor as it gets. *Documento de Discusión DD/07/06*, CIUP. Lima.

José Rodríguez y Mario D. Tello  
Editores

OPCIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA  
EN EL PERÚ: 2011-2015



**FONDO  
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

*Opciones de política económica en el Perú: 2011-2015*  
José Rodríguez y Mario D. Tello (editores)

© José Rodríguez y Mario D. Tello, 2010

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo  
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2010

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-14686

ISBN: 978-9972-42-943-9

Registro del Proyecto Editorial: 31501361000785

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa  
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú