

# ¿PARA SALIR DE QUÉ? ¿PARA LLEGAR A DÓNDE?: AGENDA ECONÓMICA

**Javier Iguñiz Echeverría \***

En esta presentación, vamos a concentrar nuestro diagnóstico y propuestas en dos elementos: el empleo y la descentralización. Junto a ambos, vamos a destacar explícitamente la importancia de las relaciones laborales e, implícitamente, la de las relaciones entre Lima, las provincias y departamentos para la convivencia entre peruanos.

## 1. Diagnóstico

Lo que queremos es un Perú como lugar de realización personal y de proyección de su gente hacia el mundo, y como expresión de una manera de vivir que constituye referencia de civilización en otras tierras. Ese Perú no emerge.

En lo relativo a los puntos económicos de ese programa, la frustración en esos tres frentes es todavía experiencia cotidiana. En la actividad laboral, debido a la carencia cuantitativa y cualitativa de empleos adecuados y a la instauración de un régimen laboral que se presta a abusos de autoridad, humillación e impotencia. Por otro lado, los gobiernos se autoevalúan contemplativamente y sin energía ni decisión para interactuar con el mundo sobre la base de los productos de la inteligencia, y siguen confiando en sus recursos naturales, paisajes y pasado arqueológico. Finalmente, el trato entre peruanos es discriminatorio, hiriente a cualquier sensibilidad y, a los ojos del mundo civilizado, inaceptable. Como lo hemos empezado a hacer, nos referiremos a las dimensiones económicas de estas tres facetas.

Dentro del marco económico, y desde el punto de vista de la familia, la precariedad vital de origen económico se ha añadido en los años noventa a la insuficiencia de ingresos resultante de la larga crisis de los años comprendidos entre 1970 y 1980. El caso extremo de caída de ingresos es, seguramente, el sufrido por el magisterio. En 1996, el poder de compra promedio de un maestro era el 8% del que tenía en 1965. Esto, por sí solo, revela la escasa importancia asignada al futuro del Perú; pero no solo el maestro o la enfermera o el policía sufren las consecuencias de la manera como se han distribuido los costos de las recurrentes crisis en el Perú. Ese enorme y prolongado deterioro ha dado lugar a que en el

---

\* Profesor Principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Perú los niveles de vida no correspondan con la potencialidad de sus gentes, de ahí la frustración.

Entre los indicadores más utilizados para establecer comparaciones, y medir el progreso o retroceso en la evolución de la pobreza en el mundo, están el nivel de un dólar per cápita diario (IDD) del Banco Mundial y la tasa de mortalidad infantil de menores de cinco años (TMM5) que usa la UNICEF.<sup>1</sup> Analizando al Perú con estos indicadores se encuentra que el país se ubica en el mismo lote que los países centroamericanos más pobres. El porcentaje de personas bajo IDD es 49. Esta cifra está encima de Honduras con 47 y Nicaragua con 44. El Perú se encuentra mucho peor que Ecuador, cuya cifra es 30. Más bien se compara con países como Kenya con 50%, India con 53% o Senegal con 54%.<sup>2</sup>

En lo que respecta a TMM5, el Perú tiene un nivel de 56 por mil nacidos vivos que lo ubica en el lugar 72 partiendo del caso más agudo (Níger) y dentro de un total de 188 clasificaciones. En América del Sur es *superado* por Bolivia con 96 y su nivel es nuevamente cercano al de varios de los países más pobres de Centroamérica. El lugar del Perú está entre Nicaragua que tiene 57 y Guatemala con 55, claramente por debajo de Honduras para quien se estima 45 por mil.<sup>3</sup>

En la década de los noventa, cuando se detuvo el más grande deterioro de las remuneraciones reales de América Latina, se expande aceleradamente una modalidad de empleo que también constituye un *récord flexibilizador* latinoamericano y que es materia de frustración; y, a la vez, muestra el trato económico entre peruanos.<sup>4</sup> Entre 1989 y 1997, la participación de los trabajadores sin contrato, en el total de los trabajadores de la industria, la construcción y los servicios, pasó de 29.9% a 41.1%. Este aumento constituyó el 62.5% del incremento total del empleo en el país. Esta es una expresión de la expansión de la ilegalidad y la falta de protección en los dos últimos lustros. La otra modalidad de empleo que se expande mucho es la temporal, que sustituye a gran velocidad al empleo indefinido o estable. La proporción de empleos temporales entre esos mismos años aumentó del 29.4% al 55.3% del total de asalariados con contrato. Todo el aumento de empleos con contrato en esa década fue temporal. Sumando ambas modalidades, el porcentaje de asalariados con empleo sin protección e inestables aumentó de poco menos de la mitad a casi tres cuartos de los asalariados.<sup>5</sup>

- 
- 1 El dólar per cápita diario se estima tomando en cuenta las diferencias en costo de vida dentro de los países.
  - 2 Las cifras en este párrafo y en el que sigue han sido tomadas de UNICEF. *Estado mundial de la infancia 1999*. Nueva York, 1998. La comparación con Bolivia no es sencilla de entender pues figura con una cifra de 7%.
  - 3 En este indicador sí se está lejos de Kenya con 87, India con 108 y Senegal con 125 por mil.
  - 4 Para un recuerdo del sentido y *status* del trabajo con algunos apuntes sobre el Perú y de su asociación secular con la servidumbre puede verse SULMONT, Denis. «Reflexiones sobre el sentido del trabajo», En: *Debates en sociología*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Ciencias Sociales, n.º 15.
  - 5 Diversos estudios analizan esta situación con gran detalle. Por ejemplo, VERDERA, Francisco. «Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo: 1990-1995». *Documento de Trabajo*, n.º 87. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1997; SAAVEDRA, Jaime. «¿Crisis real o crisis de expectativas? El empleo en el Perú antes y después de las "reformas estructurales"». Documento de Trabajo n.º 25. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), 1998; BERNEDO, Jorge. «Reforma laboral, empleo y salarios en el Perú». En: TOKMAN, Víctor y Daniel MARTÍNEZ. *Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*. Lima: Organización Internacional del Trabajo, 1999. Si nos guiamos de estudios para otros países, esa inestabilidad laboral es un factor primordial contra una capacitación en la empresa que permita acometer los retos de la competitividad internacional; y siguiendo la tradición shumpeteriana podemos también afirmar que un trabajador poco calificado y barato no incentiva la innovación tecnológica.

La frustración humana del trabajador en el Perú tiene razones de peso. Tras el hundimiento del salario real se instaura una inestabilidad que convierte al *cholo barato* en, además, desechable. Esa frustración se produce cuando el joven no encuentra trabajo en el campo para el que se ha preparado, cuando la experiencia del adulto se descarta, cuando las relaciones laborales constituyen una oportunidad para maltratar y humillar impunemente, cuando el maltrato a los jubilados hace de las vidas laborales iluminadas por la ética del trabajo materia de burla y los aportes realizados, una estupidez.

En ese contexto, lo más dinámico ha sido la creación de *microempresas*. En ese esfuerzo, el apoyo de la política directa del Estado ha sido marginal por los recursos asignados a ese fin, esporádico por la dificultad para dar continuidad a esos apoyos y carente de coordinaciones entre instancias públicas, entre estas y las ONGs dedicadas al apoyo a la *microempresa*. Aún así, son las *microempresas* las que han servido de refugio a los desempleados. Entre 1989 y 1997, el porcentaje de los trabajadores sin contrato en estas empresas ha pasado de 16.6% del total de los asalariados al 29.7%. Esto corresponde a todo el incremento del empleo asalariado sin contrato durante ese periodo.<sup>6</sup> La política macro-económica, por otro lado, no ha tomado en cuenta el ahorro y la inversión realizados con grandes sacrificios en el mundo informal y lo ha sometido a los mismos excesos de rigor que han merecido los productores que compiten con el exterior y a peores dificultades crediticias. Las ventajas tributarias y las compras del Estado han sido destinadas a facilitar la supervivencia y evitarse mayores problemas sociales y no a promover el aumento de productividad de esas actividades. Mayor desinterés, si cabe, es el registrado respecto de la producción agrícola en todas las escalas y regiones.

De lo anterior se derivan tres objetivos generales: cantidad de trabajo de calidad, exportaciones diversificadas y desde todas las regiones del país; y, en tercer lugar, ciudadanía democrática y descentralizada con protección de derechos humanos y promoción de la iniciativa y creatividad en todas las esferas de la vida. A continuación planteamos algunos de los criterios estratégicos fundamentales para avanzar a su realización.

## 2. Criterios estratégicos para una agenda económica

La creación de empleos de calidad requiere, por lo menos, dos condiciones: calificación de la población económicamente activa y capacidad de combinar la experiencia existente con el conocimiento universal aplicado a la economía. Ambos se relacionan entre sí pero su existencia supone políticas específicas.

La calificación tiene un agente insustituible: la empresa. Para el fomento de la calificación laboral se requiere previamente hacerla necesaria y para ello, la apertura gradual de mercados es una herramienta importante. Sin embargo, dicha apertura produce demasiada destrucción de habilidades y experiencia productiva cuando es repentina, unilateral y se combina con políticas nacionales que, como las de comienzos de esta década, aumentan

---

ACEMOGLU, Daron y JÖRN-STEFFEN Pischke. «Why Do Firms Train? Theory and Evidence». *Working Paper*. National Bureau of Economic Research. Cambridge, junio, 1996.

6 MARTÍNEZ, Daniel. «Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección». En: TOKMAN, Victor y Daniel MARTÍNEZ (eds.). Ob. cit. p. 22

exageradamente la competitividad de los productores foráneos en nuestro mercado. El radicalismo aperturista en el Perú ha sido insensato y perjudicial. El país ha abierto el mercado repentina y unilateralmente al mismo tiempo que la tasa de cambio se retrasaba fenomenalmente y mientras la propia política económica acentuaba una estructura de precios resultante de la masiva entrada de capitales que favorecía a las actividades que no competían con el exterior. Hemos tenido una reinserción económica para pagar y comprar y no para vender en el mercado mundial.<sup>7</sup> Demás está indicar que esta situación es insostenible.

La segunda política para aumentar la calificación es cambiar el régimen laboral, en particular y aumentar la estabilidad laboral. El entrenamiento del asalariado en la empresa con miras a potenciar su capacidad competitiva a largo plazo se refuerza con un régimen laboral que incentiva la permanencia de los trabajadores en la empresa.<sup>8</sup> La calificación, el *capital humano* que necesita el Perú no es el que se compra en el mercado de trabajo más bien, se produce en la fábrica mientras se elaboran los productos. La educación solo permite reducir el costo del entrenamiento, pero no lo sustituye.<sup>9</sup> Es esa calificación la que hará al Perú capaz de absorber conocimiento foráneo, aumentar la productividad y desarrollar el ingenio. Es comprobable, además, que la inestabilidad y los bajos salarios, además de hacer menos posible la absorción técnica del cambio técnico, no incentivan económicamente a las empresas en el momento de decidir si se compran o no equipos más modernos que son cruciales para competir en el exterior.

En segundo lugar, la creación de empleo de calidad exige comprar o traer conocimiento ajeno. La competitividad internacional requiere el uso de tecnología y cambios en el ámbito de organización en los que la experiencia internacional es insustituible. Esa adquisición exige, a su vez, divisas, por lo que es necesario:

- a) Aumentar las exportaciones.
- b) Retener la mayor proporción posible de ellas para su uso desde el país.
- c) Concentrar dicho uso en la importación de conocimiento.

En concreto, el Perú debe promover exportaciones, contratar en buenos términos con los inversionistas y reducir la proporción de importaciones con poco contenido tecnológico. Esto último, a su vez, requiere una política agraria que nos permita reducir la composición de importaciones alimentarias en el total comprado afuera.

La inmediata potencialidad exportadora no explotada del país es grande. La exigencia de vender en el exterior y de aportar a la capacidad importadora propia es un asunto de importancia para el futuro. Parece comprobarse que, sin determinismos, la probabilidad de esquemas políticos no democráticos es mayor cuando las exportaciones se concentran en pocas empresas, grupos sociales o regiones.<sup>10</sup> En medio de un proceso mundial en el que aumenta la concentración de la producción competitiva en pocos lugares, el riesgo de países como el

---

7 IGUÍÑIZ, Javier. *Aplanar los Andes y otras propuestas*. Lima: IBCR-CEP, 1998.

8 ACEMOGLU, Daron y Pischke JÖRN-STEFFEN. Ob. cit.

9 BRUNELLO, Giorgio y Alfredo MEDIO. «A Job Competition Model of Workplace Training and Education». *Nota di lavoro 75*. Venice: University of Venice. Department of Economics. Fondazione Eni Enrico Mattei, november, 1996.

10 THORP, Rosemary. *Progress, Poverty and Exclusion. An Economic History of Latinamerica in the 20th Century*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998.

nuestro es el de convertirse en consumidores que no producen suficiente como para comprar lo que necesitan. Algo así como campesinos sin tierra o lo opuesto al Taiwan de hoy. El costo en soberanía y dignidad de esta opción sería enorme. Por eso, la generación de dólares va a ser una fuente de autonomía personal y colectiva respecto del Estado y de respeto ciudadano que debe alcanzar a todas las regiones y sectores social del Perú. La descentralización económica no ha podido y con la *globalización* ya no podrá sustentarse en el abastecimiento del mercado interno. La importancia relativa del mercado de Lima impide la instalación de fábricas de mediano y gran tamaño que compitan con la capital desde las provincias.<sup>11</sup>

Las dificultades de competitividad internacional de los productos más importantes en el agro de montaña se perciben cuando se compara el rendimiento del café en el Perú y en Costa Rica. La de este país sería 20 veces la nuestra. Solo la miseria del productor permite sostener muchas actividades que son decisivas en la economía regional del país.

Para diseñar una estrategia que permita que cada región aumente su viabilidad económica se tienen que tomar en cuenta por lo menos cinco aspectos de nuestra realidad: la diversidad ecológica, las dificultades del transporte, la distribución de la educación superior en el país, el tamaño y la calidad de vida en las ciudades de provincias y, en algunas regiones, las fronteras.

La gran diversidad ecológica impide la producción en masa. La homogeneización de productos es inviable en territorio tan diverso. Una estrategia *descentralista* capaz de aprovechar la *globalización* tiene que producir *poco de muchas cosas y no mucho de pocas* como sería el caso del campo argentino o australiano. Ello supone diferenciación de productos y recurso a productos autóctonos no adaptados por otros países como es el caso de la papa blanca o el maíz amarillo. Donde las adaptaciones son antiguas como en esos productos, la productividad del Perú es muy inferior a la internacional.

La creciente competencia internacional y el objetivo de elevar el nivel de vida en las provincias, así como los accidentes geográficos que son consustanciales a la Sierra y los costos de transporte que implican, obligan a escoger productos de alto valor y a transformar los productos antes de transportarlos. Esa transformación será rentable *in situ* si es que reduce el peso del producto. En caso contrario, convendrá realizar la transformación junto al mercado final o puerto de desembarque.

Lo anterior supone capacidad tecnológica y comercial y, por ello, un empresariado y técnicos bien calificados. Los departamentos del Perú tienen universidades e institutos superiores cuyos egresados emigran. El problema de la calidad es incuestionable y las universidades tienen que lograr niveles de excelencia en ciertas especialidades y mejorar en general. Se deben poner en marcha los incentivos necesarios para hacer empresa en rubros con mayor viabilidad que los dominantes en la actualidad.

El interés en poner empresas en provincias depende del tamaño y calidad de las ciudades. El empresario, profesional, técnico, artesano o el político capaces de tomar iniciativas se quedarán en su tierra si es que, al hacerlo, ellos y sus hijos no pierden posibilidades

---

11 IGUÍÑIZ, Javier . «Localización, transporte y productividad: aritmética y álgebra». En: *Documento de trabajo*, n.º 146. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de economía, 1998.

de progreso, se comunican físicamente y electrónicamente de manera fluida con el mundo comercial y cultural en general, se perjudican menos con los problemas de la gran ciudad. El aumento del tamaño de ciertas ciudades de la sierra y selva es fundamental para que sea en ellas que se transformen los productos autóctonos que deben comercializarse en todo el mundo.

Finalmente, y sobre todo en el caso del sur andino y el norte costeño, la descentralización de las regiones fronterizas dependerá siempre de la fuerza centrípeta de ciudades como La Paz, El Alto y Guayaquil en contraposición con las de Lima u otras ciudades grandes más cercanas.