

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort
EDITORES

LOS PRIMEROS 40
AÑOS DE GRUPO
40
DE GRUPO

 **GRADE**
Grupo de Análisis para el Desarrollo

EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar



EL PERÚ PENDIENTE

Ensayos para un desarrollo
con bienestar

María Balarin
Santiago Cueto
Ricardo Fort

EDITORES



Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)
Av. Grau 915, Barranco, Lima 4, Perú
Teléfono: 247-9988
www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Primera edición, Lima, julio del 2022
Impreso en el Perú
700 ejemplares

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos. Esta publicación ha requerido un proceso interno de revisión de pares ciego.

Directora de Investigación: María Balarin
Cuidado de edición: Diana Balcázar Tafur
Corrección de estilo: Rocío Moscoso
Diseño de carátula: Magno Aguilar
Imagen de carátula: *Apu Lima*, acrílico/lienzo 150x130 cm. Francisco Guerra García
Fotografías: Páginas 21 y 175: Proyecto FORGE - Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú. Páginas 99 y 283: Sebastián Castañeda - Estudio Longitudinal Niños del Milenio
Conceptualización y diagramación: Melissa Navarro y Magno Aguilar
Impresión: Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.
Cajamarca 239-C, Barranco, Lima, Perú. Teléfono 247-4305

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03538
ISBN: 978-612-4374-50-0

CENDOC / GRADE

BALARIN, María; CUETO, Santiago y FORT, Ricardo (editores)

El Perú pendiente: ensayos para un desarrollo con bienestar. Lima: GRADE, 2022.

EDUCACIÓN, DERECHO A LA EDUCACIÓN, BRECHA DIGITAL, REFORMAS DE LA EDUCACIÓN, EDUCACIÓN SUPERIOR, MERCADO DE TRABAJO, VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, GÉNERO, VIOLENCIA, NIÑOS, DESIGUALDAD SOCIAL, POBREZA, CIUDADES INTERMEDIAS, MINERÍA, PROTECCIÓN SOCIAL, INTERCULTURALIDAD, INNOVACIONES, COVID-19, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

Índice

Pensando el desarrollo con bienestar 11

María Balarín

1. Antiguas y nuevas brechas educativas 21

Presentación 23

Santiago Cueto

A. *Anotaciones sobre el derecho a la educación en el Perú,* 27

hoy: la urgencia por la indignación

Santiago Cueto

B. *El uso de las tecnologías para la generación de* 47

aprendizajes: desafíos para la formación inicial y en
servicio del profesorado

Juan León y Claudia Sugimaru

C. *¿Cómo el Estado contribuye a la segregación escolar?* 69

Una reflexión sobre las políticas de acceso y las decisiones
familiares en la educación básica

Liliana Miranda y Clara Soto

7

2. Exclusión, vulnerabilidad y reformas 99

Presentación 101

Jorge Agüero

A. *La vulnerabilidad de los hogares rurales en tiempos de* 103

COVID-19: en búsqueda de las lecciones clave para una
política de inclusión financiera

Verónica Frisancho y Martín Valdivia

B. *Educación superior, políticas inclusivas y discriminación* 121

en el mercado laboral

Jorge Agüero

C. *Reformas institucionales en educación. El caso de los* 131

avances en la reforma de la universidad peruana (2018-2020)

Martín Benavides

D. Los caminos de la exclusión: las transiciones hacia la vida adulta entre jóvenes urbanos vulnerables 151
Lorena Alcázar y María Balarin

3. Desigualdades de género y violencia 175

Presentación 177
Wilson Hernández y Alan Sánchez

A. Trayectorias educativas a lo largo del ciclo de vida: el rol de la pobreza, el área de residencia y las brechas de género 179
Alan Sánchez

B. La importancia de mejorar la oferta de cuidado diurno en un Perú pospandémico 203
Lorena Alcázar y Sonia Laszlo

C. Una mirada crítica a las políticas públicas en materia de violencia de género contra las mujeres 237
Wilson Hernández

D. Avances y desafíos en la prevención de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes en el hogar: una deuda al Bicentenario 261
Gabriela Guerrero y Vanessa Rojas

4. Reformas pendientes para un nuevo modelo de desarrollo 283

Presentación 285
Ricardo Fort

A. Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo 287
Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza

B. Políticas de gobierno en territorios con extracción minera: cuestionamientos y oportunidades 311
Gerardo Damonte

C. La protección social en el Perú: estado actual y cómo marchar hacia el acceso universal 339
Miguel Jaramillo

<i>D. Políticas públicas e interculturalidad en el Perú: ¿cómo avanzar en la agenda de la identificación étnica desde el Estado?</i> Néstor Valdivia	377
<i>E. Innovación en el sector público</i> Juana Kuramoto	401
Principales abreviaciones	419



Reorganizar el Perú: ciudades intermedias y desarrollo



Álvaro Espinoza, Ricardo Fort y Mauricio Espinoza

Al inicio de la pandemia por COVID-19, Lima Metropolitana concentraba más del 60% de camas UCI a nivel nacional, mientras que regiones como Tumbes, Huancavelica o Amazonas no contaban con ninguna ni siquiera en sus ciudades capitales. La principal razón esgrimida por el Gobierno nacional para justificar este desbalance era la falta de personal especializado e infraestructura hospitalaria en el “interior del país”, algo que solo Lima y algunas otras ciudades lograban garantizar.

287

Esta enorme disparidad –observada también en la disponibilidad de pruebas de diagnóstico y de oxígeno, por ejemplo– difícilmente llamará la atención de los peruanos, como tampoco lo hará la justificación empleada. Todos sabemos que la ciudad de Lima –incluyendo el Callao– concentra a un tercio de la población del país y casi la mitad del PBI nacional –10 y 12 veces más que la población y el PBI de la segunda ciudad, Arequipa, respectivamente–, y por tanto cuenta con una variedad y cantidad de servicios e infraestructura que no puede siquiera imaginarse en el resto del país. Y no estamos hablando de la tradicional comparación entre áreas urbanas y rurales, que suele usarse para explicar las disparidades en nuestro país, sino de las enormes diferencias que existen entre la capital y las “ciudades del interior”.

Esta concentración de recursos en una sola ciudad, comúnmente conocida como “el centralismo limeño”, suele ser señalada como un problema fundamental que afecta las oportunidades de desarrollo del resto del país. Quizás la expresión más clara de este sentimiento son los resultados que suelen arrojar los procesos electorales nacionales, en los que Lima tiende a votar de forma distinta que el resto de regiones y el voto “provinciano” muestra –recurrentemente– una actitud contrapuesta al centralismo limeño, sin importar quién sea el candidato que

lo represente.¹ El drama vivido durante la pandemia solo parece haber acentuado esta percepción.

Sin embargo, aunque ya estemos acostumbrados, esta no es una situación común. Según la llamada Ley de Zipf, una constatación empírica comprobada una y otra vez durante más de un siglo, las ciudades tienden a tener cierta distribución proporcional en su tamaño dentro de un mismo país: la ciudad mayor suele tener el doble de población que la segunda ciudad, el triple que la tercera, etcétera (Auerbach, 1913; Krugman, 1996; Duranton, 2007). Pero en el caso peruano, Lima es 10 veces más grande que Arequipa, la segunda ciudad del país.

Sin duda, aunque poco común, el caso del Perú no es único. De hecho, América Latina es la región del mundo que más concentra ciudades con “primacía”, es decir, aquellas cuyo tamaño es mucho mayor que el de la segunda ciudad del mismo país (Davis y Henderson, 2003). Sin embargo, el caso peruano es extremo incluso en esta región, como muestra el gráfico 1.² Más aún: si descontamos países pequeños alrededor del mundo, la primacía de Lima solo es superada por Bangkok, en Tailandia.³

288 Este enorme desequilibrio en la distribución del tamaño (y de los recursos) en las ciudades del Perú –que se expresa en la primacía de Lima, pero, sobre todo, en el limitado tamaño de las ciudades intermedias– invita a formular algunas preguntas que pocas veces solemos hacernos: ¿qué razones históricas, económicas y sociales nos trajeron hasta este punto? ¿Es este modelo, efectivamente, un lastre para el desarrollo del país y, por tanto, debe ser reemplazado?, ¿o es suficiente solo mejorarlo y hacerlo más eficiente? Y si el modelo debe ser reemplazado, ¿cuál sería el nuevo modelo de organización territorial, y cómo alcanzarlo? Este ensayo explora algunas respuestas a estas cuestiones fundamentales, que no solo generan inequidad entre Lima y el resto del país, sino que comprometen el modelo mismo de desarrollo que seguirá el Perú en el largo plazo.

-
- 1 En tres de las cuatro últimas elecciones (2006, 2011 y 2021), Lima votó en primera vuelta por candidatos que no lograron mayoría en ninguna otra región del país, y que tendían a ser reconocidos como candidatos “limeños”: Lourdes Flores, Pedro Pablo Kuczynski y Hernando de Soto, respectivamente.
 - 2 Incluso en Chile y la Argentina, que tienen una estructura de ciudades más parecida a la del Perú, se puede constatar que la situación de sus ciudades intermedias es significativamente mejor que en el caso de las peruanas: el índice de luminosidad promedio –un indicador de actividad económica– de las cuatro ciudades que siguen a la capital del país es el 24% en la ciudad mayor de la Argentina, el 17% en Chile y el 11% en el Perú.
 - 3 Cálculos propios sobre la base de datos del Banco Mundial y ONU-Habitat.

1. Un territorio sin ciudades intermedias

Durante sus primeros 300 años de historia moderna –desde mediados del siglo XVI hasta mediados del XIX–, la mayor parte de la actividad económica del Perú se concentró en la sierra, en ciudades como Arequipa, Cusco, Huamanga, Jauja, Huaylas y Cajamarca. Solo Lima –la capital virreinal– y Piura destacaban como centros urbanos importantes en la costa (Contreras, 2020). Esta predominancia económica y demográfica de la sierra seguía un patrón ancestral, caracterizado por un corredor longitudinal andino principal conectado a un corredor costero secundario. Dicha configuración puede apreciarse claramente en la distribución del Qapac Ñan, la red de caminos existentes al momento de la conquista. Más aún, como muestra el mapa 1, tal conectividad del territorio se mantiene básicamente constante hasta el día de hoy, lo que sugiere que la variable que determina dicha estructura espacial es de carácter permanente, probablemente la accidentada geomorfología del territorio nacional.

En tal sentido, a inicios de la República podría haberse asumido que el futuro del Perú seguiría gravitando en torno a las principales ciudades de la sierra, como de hecho sucedió en todos los demás países andinos, con la excepción de Chile. Sin embargo, como muestra la tabla 1,

289



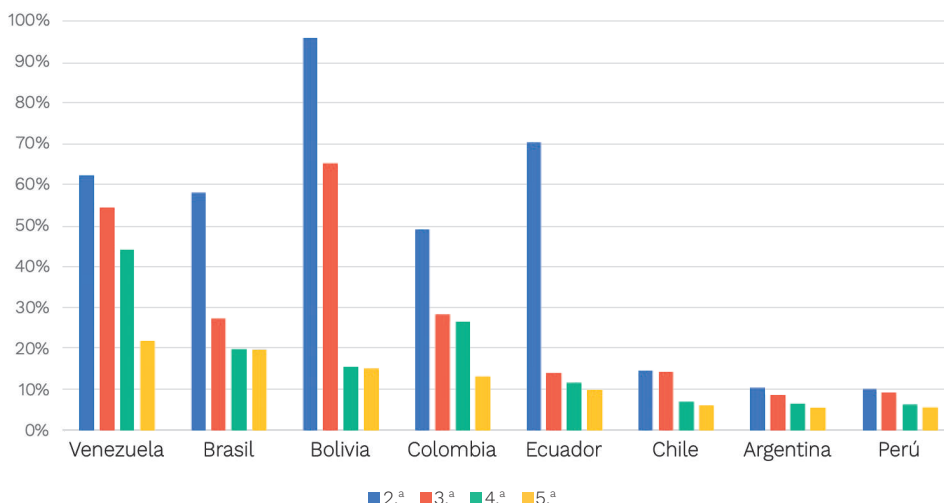
Álvaro Espinoza

Álvaro ha enfocado su investigación en temas relacionados con la gestión pública, la economía institucional y el desarrollo urbano. Tiene una experiencia extensa como consultor e investigador en temas institucionales y agrarios, tanto para organismos nacionales como internacionales. Ha ocupado cargos de alta dirección en diversas entidades públicas, a fin de atender cuestiones relacionadas con el desarrollo rural y las políticas urbanas. Está llevando a cabo proyectos vinculados, precisamente, a este último tema, con un énfasis particular en el desarrollo de las periferias urbanas. Es investigador adjunto de GRADE.

Álvaro es economista por la PUCP y magíster en Ciencias Políticas por New School of Social Research, Nueva York.

Gráfico 1

Tamaño relativo de las ciudades principales respecto a la ciudad más grande del país (%)



Fuente: Datos censales de cada país entre el 2010 y el 2020.
Elaboración propia.

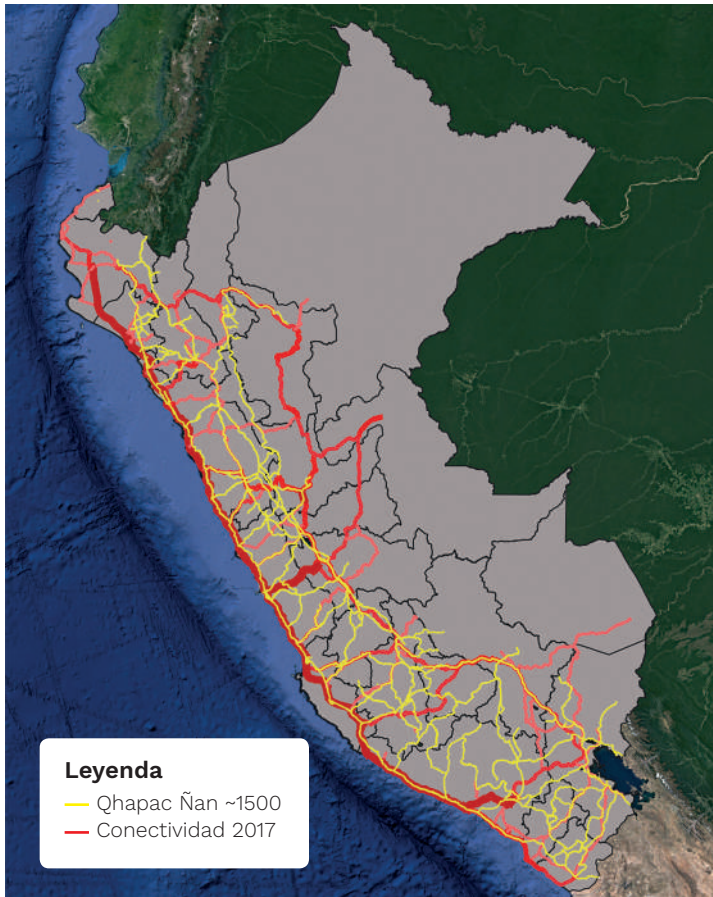
290

durante el siglo XIX ocurre exactamente lo contrario: luego de la Guerra de la Independencia, ciudades de tradicional importancia como Cusco, Huamanga y Cajamarca pierden población y relevancia económica a un paso acelerado, en favor de los centros urbanos de la costa norte y, sobre todo, de Lima. Durante dicho siglo, sin embargo, el crecimiento de esta última es bastante moderado, pues su población se duplica solo cada 80 años, como muestra la tabla 2.

Esta dinámica cambia notablemente durante el siglo XX: todas las ciudades comienzan a crecer a tasas bastante altas, pero Lima es la que incrementa su población a mayor velocidad, duplicándola cada 16 años, mientras que el ritmo de crecimiento en la sierra es bastante menor; de hecho, Cajamarca, Huamanga y Cusco solo recuperan sus niveles de población colonial hacia mediados del siglo XX. Es recién durante décadas recientes cuando la tendencia finalmente se revierte –luego de dos siglos– y las ciudades de la sierra logran recuperar terreno respecto a sus pares de la costa.

Son muchas las causas que explican esta dinámica de crecimiento urbano a lo largo del tiempo, algunas coyunturales y otras estructurales. En primer lugar, la contracción de las ciudades andinas durante el siglo XIX puede relacionarse directamente con el agotamiento de la

Mapa 1. Configuración del Qapac Ñan (c. 1500)



Fuentes: Ministerio de Transportes y Comunicaciones; Ministerio de Cultura, sede central y oficina Cusco; proyecciones propias en caminos no registrados usando la herramienta *least cost path* en Arc Gis. Elaboración propia.

producción minera virreinal, que llegó a un pico productivo durante la última década del siglo anterior, seguido de una caída sostenida y un colapso total durante la Guerra de la Independencia (Seminario, 2015). Si bien hacia mediados de siglo la producción minera metálica se recuperó, para ese entonces el foco de la atención económica nacional ya había virado hacia la producción guanera costera (Deustua, 2020; Armas, 2020). En tal sentido, la crisis mencionada, el surgimiento de la explotación guanera y, en general, la propia destrucción de los circuitos comerciales del sur del Perú (Seminario, 2015) restaron importancia a uno de los pilares de la economía andina y, por tanto, a los centros urbanos que giraban en torno a esta.

Tabla 1. Población de las principales ciudades peruanas

Ciudad/región	1795	1876	1908	1940	1961	1993	2017
Costa							
Lima y Callao	61 717	137 987	169 081	604 862	1 757 206	6 189 433	10 229 839
Trujillo	12 032	9763	14 449	38 961	98 630	562 238	980 302
Chiclayo	12 024	22 369	29 527	32 646	38 096	481 470	680 099
Piura	12 344	12 884	19 068	20 093	42 555	271 112	502 167
Sierra							
Arequipa	23 551	26 953	32 997	79 185	161 726	637 873	1 060 588
Cusco	31 982	11 727	9100	45 158	86 159	247 372	612 402
Huancayo	10 500	16 144	21 310	28 680	47 238	336 429	464 226
Cajamarca	12 289	7215	9524	16 455	22 705	92 447	279 845
Huamanga	25 821	9500	13 452	18 822	24 836	105 918	232 009
Perú	1 208 848	2 699 105	3 902 967	7 023 111	10 420 357	22 639 443	31 237 385
% Lima	5,11%	5,20%	4,33%	8,60%	16,90%	27,30%	30,60%

Fuentes: Censos de 1876, 1940, 1961, 1993 y 2017; estimaciones de Seminario (2015) para 1795 y 1908. Elaboración propia.

292 La otra actividad que sostenía la economía andina durante el siglo XIX era la producción agropecuaria, ligada siempre a las ciudades, que constituían sus principales centros de consumo. Dicha producción estaba organizada –desde tiempos coloniales– en torno a dos instituciones: las comunidades indígenas y la hacienda. Las primeras, poco integradas al mercado, se centraban en la explotación agropecuaria tradicional de suelos ancestrales, legalmente reconocidos como suyos; la segunda, basada en la concentración de grandes extensiones de tierra en manos de una reducida élite criolla o mestiza, así como en la explotación servil –incluyendo la inamovilidad forzada– de la población asentada dentro de sus linderos. Si bien al inicio de la República las haciendas andinas eran principalmente pequeñas o medianas, esto comienza a cambiar a mediados del siglo XIX, cuando el *boom* guanero generó una mayor demanda de alimentos desde la costa. Luego de la crisis generalizada que siguió a la Guerra del Pacífico, la consolidación de tierras en grandes haciendas se aceleró –generalmente mediante la apropiación de tierras de comunidades– dando origen al latifundio andino y a la figura del gamonal (Armas, 2020). Es cierto que este proceso también se desarrolló –incluso con mayor fuerza– en las haciendas costeras, pero la naturaleza de la producción agrícola difería notablemente en ambos ámbitos: mientras en la costa –especialmente norte– nacían y se consolidaban las industrias azucarera y algodonera, la producción de los valles interandinos se

Tabla 2

Tasa de crecimiento anual promedio de la población, principales ciudades*

Ciudades por región	s. XIX		s. XX		s. XXI	
	Tasa anual	Años para duplicar	Tasa anual	Años para duplicar	Tasa anual	Años para duplicar
Lima	0,90%	80	4,33%	16	2,12%	33
Costa	0,45%	160	3,64%	20	2,13%	33
Sierra	-0,20%		3,19%	22	3,08%	23

*Siglo XIX: 1795-1908, siglo XX: 1908-1993 y siglo XXI: 1993-2017.

Fuentes: Censos de 1876, 1940, 1961, 1993 y 2017; estimaciones de Seminario (2015) para 1795 y 1908. Elaboración propia.

concentraba en productos de panllevar destinados principalmente, como ya se dijo, a las dinámicas ciudades costeras.

La literatura internacional coincide en señalar que la institución de la hacienda –sobre todo cuando concentra grandes extensiones de tierra en pocas manos– tiende a ralentizar el desarrollo económico en el largo plazo, debido al interés de dicha élite en debilitar a las instituciones promotoras del crecimiento con el objetivo de proteger sus privilegios y reducir la movilidad de su fuerza laboral rural (Galor et al., 2009; Sokoloff y Engerman, 2000). Esta dinámica se hace más patente al iniciarse un proceso de industrialización como el que surgió en el Perú a inicios del siglo XX: mientras el sector capitalista emergente demandaba una mayor cantidad de mano de obra del campo y –por lo tanto– favorecía la migración de las zonas rurales a las urbanas, los intereses de los grandes terratenientes radicaban, precisamente, en reducir la movilidad de su fuerza laboral rural, por lo que se oponían a las reformas educativas, la migración del campo a la ciudad y la inversión en bienes públicos que favorecieran a industrias rivales. Todo esto probablemente frenó el ritmo de la transición de una economía agraria a una industrial, al reducir las inversiones en conectividad y educación y, con ello, la formación de núcleos urbanos que brindaran condiciones adecuadas para el crecimiento industrial (Galor et al., 2009).

Así, mientras en la sierra peruana las élites regionales cimentadas sobre el latifundio intentaban frenar los flujos migratorios que alimentaban el proceso de urbanización, Lima seguía un camino opuesto. La ciudad capital consolidó su posición como motor de la economía moderna nacional con grandes inversiones en infraestructura vial –por ejemplo, las carreteras Central y Panamericana, construidas en las décadas de 1920 y 1930–; el

desarrollo de circuitos comerciales importantes entre el Callao y Estados Unidos, Europa y Asia –el canal de Panamá se inauguró en 1914–; y el crecimiento de una industria nacional casi exclusivamente limeña (Seminario, 2015), y que se vio aún más favorecida cuando –hacia mediados del siglo XX– el país adoptó políticas de industrialización por sustitución de importaciones (Jiménez et al., 1999; Davis y Henderson, 2003).⁴

2. Las opciones disponibles

Si bien es innegable que en el Perú el centralismo –uno de los más pronunciados del mundo– genera inequidad entre la población de Lima y la del resto del país, no queda del todo claro cuál es la naturaleza de este problema: por un lado, se puede hablar de un centralismo político-administrativo, incapaz de distribuir recursos y servicios públicos en el resto del país, muchos de los cuales se generan en Lima. En este caso, la solución pasaría por profundizar el proceso de descentralización del Estado peruano, lo que permitiría a las regiones contar con más disponibilidad de recursos financieros, mayor autonomía fiscal y administrativa, y mejor representatividad política, sin necesidad de alterar la actual disparidad demográfica en el sistema de ciudades del país.

294 Por otro lado, se puede postular como problema un centralismo estructural en el que la “primacía” de una ciudad sobre el resto –sobre todo en términos de población– genera un acaparamiento de recursos y un sesgo político que, simplemente, le quita el aire a cualquier esfuerzo por promover la dinamización económica en las regiones. De ser así, la única manera de arreglar el problema sería promover activamente el crecimiento de polos de desarrollo –ciudades– regionales que atraigan más población y logren, de manera orgánica, generar una mayor autonomía política y económica, que facilite el desarrollo de sus áreas de influencia.⁵ Como vemos, si bien estos dos conceptos de centralismo no son dicotómicos, sus implicancias políticas sí lo son.

4 Cabe señalar que, conforme avanza el siglo XX, las mejoras en medicina y condiciones generalizadas generan un incremento importante en el ritmo de crecimiento de la población en todo el país. Esta es la población que alimenta el crecimiento de Lima mediante procesos de migración masiva desde los centros urbanos no controlados por el sistema de haciendas (Seminario, 2015).

5 Como se vio en las tablas 1 y 2, durante las últimas décadas se puede apreciar el surgimiento de una tendencia en esta dirección, con algunas ciudades intermedias que comienzan a crecer a mayor velocidad que Lima. Sin embargo, la diferencia entre dichos centros urbanos emergentes y la capital –en términos de población y recursos– es aún muy marcada, lo que impide hablar de una reconfiguración real de la organización del territorio nacional y sus polos de desarrollo.

Para dilucidar cuál es el verdadero problema del centralismo en el Perú –y cuáles las soluciones de largo plazo–, es necesario comprender con claridad los conceptos, la historia y la evidencia disponible sobre el factor fundamental que vincula la primacía limeña con el desarrollo del país: los procesos de urbanización. La urbanización es, probablemente, el proyecto más grande emprendido por la humanidad desde el siglo pasado; un proyecto que implica un desarrollo vasto y sostenido de infraestructura, flujos migratorios sin precedentes, y el surgimiento constante de nuevas necesidades, servicios y oportunidades. Pero el impacto del proceso de urbanización va mucho más allá del movimiento masivo de inversiones, bienes y personas: el auge de las ciudades produce economías de aglomeración gracias a la proximidad entre trabajadores y empresas, que crean mercados laborales más dinámicos, diversos y eficientes; fomentan la consolidación de cadenas logísticas diversificadas y especializadas; generan mercados de consumo vigorosos; y permiten el nacimiento y la propagación acelerada de ideas e innovaciones (Klein y Crafts, 2015). Por todo ello, las ciudades son más productivas y creativas que sus contrapartes rurales, lo que se refleja, por ejemplo, en los mayores salarios que se pagan en las primeras (Ferreyra y Roberts, 2018: 92).



Ricardo Fort

Ricardo es investigador principal en GRADE, donde lleva a cabo proyectos relacionados con el desarrollo económico, tanto de zonas rurales como de los barrios urbano-marginales del Perú y de distintos países del sur global. Ha publicado diversos libros y artículos académicos en los que explora este tema. En estos últimos años, ha sido investigador visitante en Radboud Universiteit Nijmegen y en University of Chicago. Ha sido consultor en instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, la FAO y la ONU.

Ricardo es Ph. D. en Desarrollo Económico por Wageningen University & Research (Países Bajos). Tiene una maestría en Economía Aplicada por University of Wisconsin-Madison y es economista graduado por la PUCP.

Existe amplia evidencia que sustenta la relación causal entre el nivel de urbanización de un país y su desarrollo económico, a lo largo del mundo y a través del tiempo (Eberts y McMillen, 1999; Rosenthal y Strange, 2004; Combes et al., 2010). Pero el nivel de urbanización de un país puede adoptar varias formas: puede concentrarse en una gran ciudad principal –como en el Perú– o distribuirse en varias ciudades grandes y medianas. Sin embargo, si bien hay indicios de que la fuerte concentración de población en una sola urbe no solo puede generar altos costos de congestión, sino también sesgos importantes en la asignación de recursos públicos y privados hacia dicha ciudad (Ferreira y Roberts, 2018), lo cierto es que los estudios más exhaustivos sobre el tema no encuentran evidencia sólida de que un modelo sea mejor que el otro para generar desarrollo (Meijers y Sandberg, 2006; Frick y Rodríguez-Pose, 2016; Jedwab et al., 2017; Ferreira y Roberts, 2018). De hecho, países como Japón, Corea del Sur y Chile, que concentran una proporción de su población similar a la peruana en sus respectivas capitales, no parecen tener los problemas asociados a la falta de recursos en ciudades intermedias que sí se observa en el Perú.

296

En tal sentido, podría esbozarse el siguiente argumento: el gran tamaño de Lima la convierte en el motor económico del Perú –de hecho, el único posible, dada la pequeñez relativa del resto de ciudades– y, por tanto, los problemas atribuidos al centralismo no tendrían un carácter estructural derivado de su primacía, la cual sería deseable. Siguiendo esta línea de pensamiento, la prioridad del país sería aprovechar las economías de aglomeración de Lima, estructurando más eficientemente el aparato productivo nacional en torno a la capital, y complementar esta estrategia de crecimiento profundizando la ya mencionada descentralización del Estado.

El problema con esta argumentación es que, en ciertas circunstancias, las ventajas de la urbanización tienen un límite. Conforme aumentan el tamaño y la intensidad de las actividades en un área urbana,⁶ la ciudad genera costos de congestión que afectan negativamente su productividad: vías e infraestructura pública atestadas de vehículos y personas, polución y desechos sólidos acumulados, conflicto y crimen. Evidentemente, todo esto eleva el costo de vida de la población y los costos operativos de las empresas y, en general, crea complejidades e ineficiencias que afectan al conjunto de actores y actividades que componen el espacio urbano (Glaeser, 2010). Por tanto, cualquier ciudad puede llegar al punto en el que el balance neto entre las economías de aglomeración positivas y los costos de congestión negativos determine que su expansión urbana se vuelva

6 De hecho, mientras más productiva sea una ciudad, más población atraerá, y más rápido crecerá.

cada vez menos productiva. Por supuesto, si la ciudad ha crecido sin una adecuada planificación que permita ir mitigando dichos costos a lo largo del tiempo, las deseconomías serán aún más difíciles de revertir.

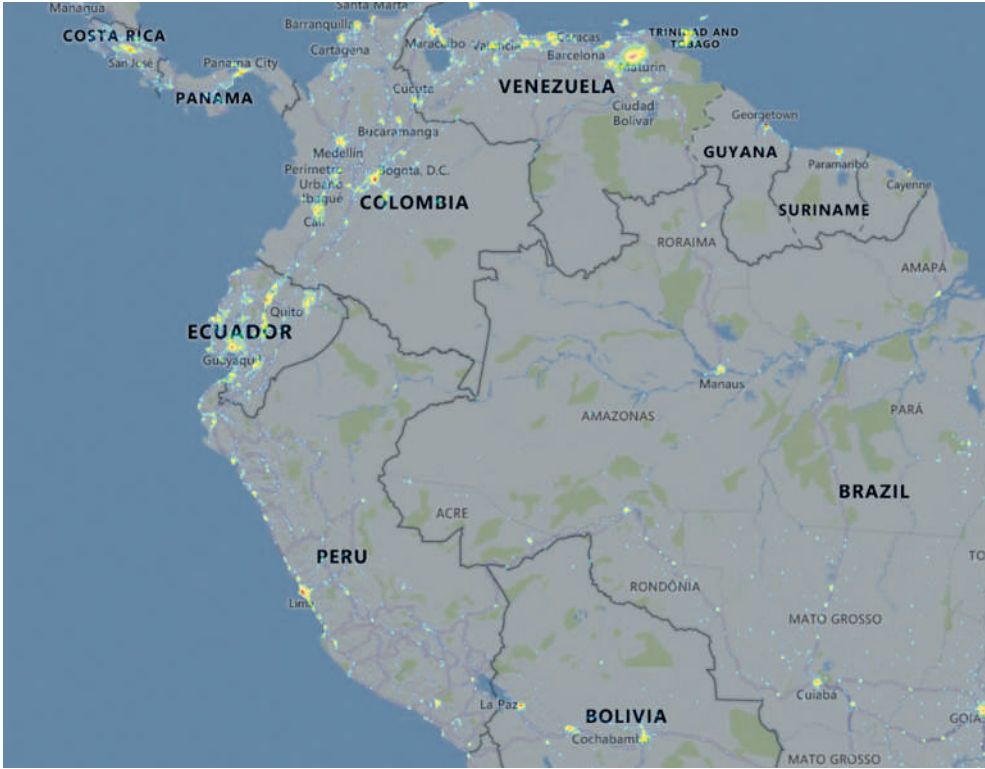
Al respecto, la evidencia internacional muestra que la relación positiva entre aglomeración y crecimiento económico se debilita hasta desaparecer –e incluso hacerse negativa– en aquellas ciudades que no cuentan con suficiente infraestructura y servicios adecuados y oportunos para sus ciudadanos, una gobernanza urbana efectiva y eficiente, o industrias de alto valor agregado capaces de extraer el máximo beneficio de las economías de aglomeración. Además, estudios recientes encuentran que las grandes ciudades de más de 10 millones de habitantes –como Lima– solo promueven el crecimiento en países que cuentan con una gran población urbana, cercana a los 30 millones de habitantes, lo que sugiere que dicho tipo de ciudades solo son efectivas económicamente cuando forman parte de un sistema de ciudades de tamaño apreciable (Frick y Rodríguez-Pose, 2016). Lamentablemente, todos estos elementos se alinean en forma negativa para describir la situación actual de la ciudad de Lima y del Perú. Por tanto, esta evidencia sugiere que poner todos los huevos en la cesta de Lima no es una decisión sabia para el país.⁷

La alternativa, entonces, sería “desconcentrar” al país en términos estructurales, es decir, dinamizar ciudades intermedias para que logren atraer a más población y, así, generen polos de desarrollo que reduzcan la primacía de Lima en el territorio nacional. Existe un creciente cuerpo de evidencia internacional que valida este modelo de promoción de ciudades intermedias: al ser menos complejas y densas, es más sencillo y barato implementar soluciones para reducir costos de congestión; al ser menos costosas, es más fácil atraer a la población que migra del campo a la ciudad; y al estar más cerca de las zonas rurales, pueden atender mejor las necesidades de estas a medida que se generan más servicios logísticos, financieros y administrativos. Como resultado de estos factores, varios estudios recientes encuentran que la expansión urbana de las ciudades intermedias tiene un impacto mayor en la reducción de la pobreza rural (vía migraciones) que el crecimiento de las grandes ciudades –las cuales, si bien generan empleos mejor pagados, también tienden a crear amplios sectores informales que no se benefician de las economías de aglomeración (Gibson et al., 2017; Dorosh y Thurlow, 2014; Christiaensen y Todo, 2014)–. En otras palabras, si el objetivo es reducir la pobreza, resultaría más eficiente hacerlo

297

7 A esto hay que añadirle, por supuesto, el enorme riesgo que significa concentrar la mitad del aparato productivo de un país vasto como el Perú en una zona sísmica donde, además, las dos terceras partes de sus viviendas se construyen de manera informal (Espinoza y Fort, 2021a).

Mapa 2. Luminosidad artificial nocturna, región andina



Fuente: www.lightpollutionmap.info (capa de satélite VIIRS 2020)

mediante la migración de la población rural a ciudades intermedias que a grandes ciudades (Christiaensen y Kanbur, 2017).

Más aún, el surgimiento de ciudades intermedias podría dinamizar la agricultura y productividad rural, especialmente en contextos con escasez de tierra y alta fragmentación de la propiedad rural. Un estudio del Banco Mundial sobre la agricultura peruana muestra que la migración rural-urbana y la mayor disponibilidad de fuentes de ingresos no agropecuarios están asociadas a mejoras en la productividad rural al reducir el exceso de oferta de mano de obra familiar involucrada en la agricultura, especialmente en la sierra (Banco Mundial, 2017). La movilidad laboral del campo a las ciudades intermedias podría, así, acelerar los procesos de transformación estructural de la economía, al reducir el peso del empleo agropecuario y aumentar las posibilidades de empleo en los sectores industrial y de servicios. Evidencia reciente muestra que, durante las últimas décadas, la de transición rural-urbana ha sido especialmente lenta en el Perú, por lo que se recomienda impulsar estrategias para acelerar este proceso (Beylis et al., 2020).



Mauricio Espinoza

Como investigador adjunto en GRADE, Mauricio trabaja en proyectos de investigación en torno al desarrollo rural y la economía agraria, además de la evaluación de impacto de políticas públicas. Su atención se concentra especialmente en temas de desigualdad, pobreza e instituciones. Ha sido consultor de organismos nacionales e internacionales como el Banco Mundial, el Ministerio de Agricultura y Riego, la Universidad Peruana Cayetano Heredia y el Centro Mundial de Agroforestería.

Mauricio está realizando estudios de doctorado en Desarrollo Económico en Wageningen University & Research, en Países Bajos. Obtuvo una maestría en Agricultura, Medio Ambiente y Economía Regional por Pennsylvania State University. Es bachiller en Economía por la PUCP.

299

Por otro lado, durante las últimas décadas se han producido importantes desarrollos teóricos que sustentan la idea de que las *redes de ciudades* pueden crear externalidades positivas, parecidas a las producidas por las economías de aglomeración, sin necesidad de juntar todos los recursos y la población en un solo lugar (Meijers et al., 2018). Como muestra el mapa 2, estas redes existen en Venezuela, el Ecuador y Colombia⁸ –países menos centralizados que el Perú–, pero son prácticamente inexistentes en el territorio nacional, con un solo corredor que une las ciudades de la costa central con las de la costa norte.

Para crear dichas redes, sin embargo, se requiere contar con un número relevante de ciudades intermedias bien conectadas entre sí, lo cual resulta bastante complicado en un territorio tan accidentado como el peruano, donde simplemente no existe “espacio” suficiente para ubicar un *continuum* de nodos urbanos bien articulados, como sí se observa en varios países vecinos (mapa 2), o en zonas de topografía relativamente uniforme, como el este y el medio oeste norteamericano, el continente europeo, las pampas argentinas o el este de China. El hecho de que los

⁸ También se observan estas redes en el Brasil, la Argentina e incluso Chile, a pesar de su forma estrecha y alargada. Véase <https://www.lightpollutionmap.info/>

circuitos económicos del Qhapaq Ñan sean muy parecidos a los que existen en el Perú actual (mapa 1) ilustra este problema con claridad.

Por supuesto, un cambio estructural de este tipo parece, a primera vista, una tarea imposible. Pero no lo es, como muestra la experiencia internacional al respecto.

3. Experiencia internacional

Evidentemente, el Perú no es el único país del mundo en el que se ha desarrollado un proceso de urbanización explosivo y desordenado. De hecho, esta fue la situación de toda Europa y Estados Unidos durante el siglo XIX, cuando el porcentaje de la población que habitaba en ciudades se triplicó y sextuplicó, respectivamente. Un proceso impulsado, como en el resto del mundo, por la transición hacia una economía industrial que requería una gran masa de trabajadores asalariados no atados a la tierra. La consecuencia de esta urbanización acelerada fue –como lo ha sido en el caso de Lima– un crecimiento caótico de las ciudades, dominado por asentamientos humanos informales y precarios (*slums*), o el hacinamiento y la insalubridad en los cascos urbanos.

300 Es recién entrado el siglo XX que varios países industrializados empezaron a plasmar ambiciosos planes para diseñar el tránsito de las zonas rurales a las urbanas, que no solo ordenaran y planificaran mejor las grandes ciudades, sino que generaran corredores articulados entre –por una parte– el campo, las villas y las ciudades secundarias, y –por la otra– las grandes metrópolis. Muchos de estos grandes proyectos de planificación del territorio fueron impulsados por regímenes con una fuerte planificación centralizada y mecanismos de coerción ciudadana, como los planes quinquenales de Rusia en la era de Stalin, las políticas de Hitler en la Alemania nazi, o incluso las políticas de Mao Zedong en los inicios de la China comunista. Otros enfoques –muy distintos, pero con los mismos objetivos– pueden encontrarse luego de la Segunda Guerra Mundial en Europa, Estados Unidos y, más recientemente, Asia.

En el caso europeo, la preocupación inicial fue reducir la alta densidad de las áreas urbanas existentes, y la principal solución fue embarcarse en la tarea de planificar y construir suburbios residenciales masivos, usualmente ejecutados por el Gobierno central. Esta aproximación al problema, sin embargo, resultó principalmente en grandes y poco atractivos proyectos residenciales de gran altura para la clase trabajadora en la periferia urbana –sobre todo en Francia, España, Italia y Bélgica–. Paralelamente, el ímpetu industrial de la región fue cayendo durante

toda la segunda mitad del siglo XX, lo que forzó a los países europeos a ajustar sus políticas urbanas.

Sobre este último punto, pueden distinguirse tres etapas (Clark y Wise, 2018). El primer paquete de políticas, desplegado principalmente durante los años 1970 y 1980, consistió en regenerar los vecindarios, con un énfasis en los espacios públicos –parques, monumentos históricos–, pero también las viviendas mismas. Para esto se crearon organismos públicos cuyo objetivo era llevar a cabo estos proyectos, pero se recurrió, asimismo, a la ayuda del sector privado. El objetivo de todo esto era, por supuesto, atraer a nuevos residentes de vuelta a los cascos urbanos recién recuperados.

El segundo paquete de políticas, que se impulsó con más fuerza durante los años 1990, tenía como objetivo incrementar la competitividad de las ciudades, para lo cual se invirtió mucho en activos culturales, que atraían a turistas –museos, eventos deportivos y grandes espacios públicos–, y se buscó activamente promover emprendimientos y negocios. Es en esta etapa, además, que cobra mayor importancia la conectividad intra- e internacional, para lo cual se recurrió a organismos nacionales e internacionales –se creó la Red Transeuropea de Transporte–, con el claro propósito de fortalecer la red de ciudades continental.

Finalmente, el tercer grupo de políticas, que tomaron relevancia en los años 2000, está enfocado en mejorar la gobernanza de las urbes, lo que llevó a innovar diferentes esquemas de instituciones y autoridades encargadas de dirigir la ciudad. En este esquema, Europa reconoce que un desarrollo urbano sostenible futuro pasa por una organización territorial equilibrada con una estructura urbana policéntrica, para lo cual se necesita contar con centros regionales sólidos que proporcionen buena accesibilidad a los servicios de interés económico general y cuenten con una estructura de asentamiento compacta con una expansión urbana limitada (European Union, 2011).

A diferencia de Europa, en Estados Unidos los esfuerzos por organizar el proceso de urbanización durante la segunda mitad del siglo XX fueron liderados por el sector privado. Por un lado, las principales ciudades vieron surgir enormes subdivisiones suburbanas, planificadas y financiadas de forma privada, en coordinación con las autoridades municipales, encargadas de rezonificar y proveer servicios e infraestructura pública. El rol del gobierno federal se limitó a ofrecer garantías hipotecarias e incentivos tributarios para los propietarios de estos nuevos desarrollos, además de subsidiar un porcentaje menor de construcción de viviendas públicas de arrendamiento para personas de bajos recursos. Cabe mencionar que este modelo de

planificación descentralizada ha generado varios problemas en el largo plazo, desde una vasta expansión urbana de baja densidad –que encarece la provisión de servicios– hasta la persistencia de grandes subdivisiones no desarrolladas, que entorpecen el funcionamiento de las ciudades. Por otro lado, Estados Unidos es pionero en la construcción de nuevas ciudades completas, desarrolladas en su totalidad por la inversión privada, como en los casos de Reston, Virginia; Columbia, Maryland; Irvine, California; y Seaside, Florida, las cuales se fundaron en las décadas de posguerra.

La idea de crear ciudades totalmente nuevas, sin embargo, ha resurgido durante los últimos 30 años, sobre todo en el Asia y particularmente en China. Luego de décadas de invertir en el mejoramiento de las grandes ciudades existentes, a partir de los años 1990 el Gobierno chino promovió la construcción de alrededor de 600 ciudades completamente nuevas –con residencias, zonas industriales, comerciales y de entretenimiento– en todo su territorio (Shepard, 2017). Estas ciudades, usualmente diseñadas para atraer a cientos de miles de personas desde un inicio, cumplen tanto la función de generar jugosas utilidades para los gobiernos municipales –que capturan casi toda la plusvalía creada por el cambio de uso rural a urbano– como propiciar nuevos polos de desarrollo regionales, con *hubs* de innovación y producción que dinamizan la actividad económica local.

302

Como se puede apreciar, existen múltiples enfoques y políticas desplegadas –en todo el mundo y en distintas épocas– para lidiar con los problemas que trae consigo el proceso de urbanización. Sin embargo, en general, todas estas medidas se pueden agrupar en dos tipos: por un lado, aquellas orientadas a disminuir los costos de congestión que produce el crecimiento de las ciudades –mejorando la infraestructura y los servicios del casco urbano, y creando suburbios que *extraen* de ahí a las personas–; y, por otro, las políticas que buscan fortalecer un sistema de ciudades intermedias que atraen a la población –vía oportunidades de empleo y mejor calidad de vida– tanto del campo como de las grandes ciudades con las que están conectadas (Clark y Wise, 2018; Blumenfeld, 1964). Como se puede percibir, en el fondo, ambos tipos de medidas buscan lo mismo: lograr un equilibrio en el ecosistema urbano –sea centralizado o descentralizado– que permita aprovechar al máximo las economías de aglomeración que producen los centros urbanos. En tal sentido, estas dos opciones son, hasta cierto punto, complementarias, siempre y cuando existan los recursos para implementar ambas. La pregunta es ¿qué necesita –y puede implementar– el Perú? Más aún si partimos del hecho de que, actualmente, no existe ni una sola política, sector o entidad pública dedicada a plantear o administrar estos temas.

4. Escenarios del futuro

En el caso peruano, resulta evidente que Lima –con todo el potencial que le otorga solo su tamaño demográfico y económico– requiere soluciones *ad hoc* que reduzcan las ineficiencias que hoy plagan la ciudad. Sin embargo, estas soluciones –que deben subsanar negligencias con décadas de consecuencias negativas acumuladas– suelen ser extremadamente caras –solo la Línea 2 del Metro está valuada en cerca de 6000 millones de dólares–, lo que reduce notablemente los recursos públicos que pueden destinarse al resto del país.

Si el modelo de crecimiento urbano óptimo para el Perú fuera fortalecer el centralismo limeño y articular todos los flujos económicos de la nación en torno a Lima, probablemente dicha inversión tendría todo el sentido del mundo. Pero, como discutimos antes, existen importantes indicios que sugieren (i) que una primacía de la magnitud actual no es el mejor camino para generar nuevas oportunidades de desarrollo y (ii) que la creación de una red de ciudades articulada en torno a Lima es prácticamente imposible –salvo en la costa– debido a lo accidentado del territorio peruano (véase la discusión en torno a los mapas 1 y 2).

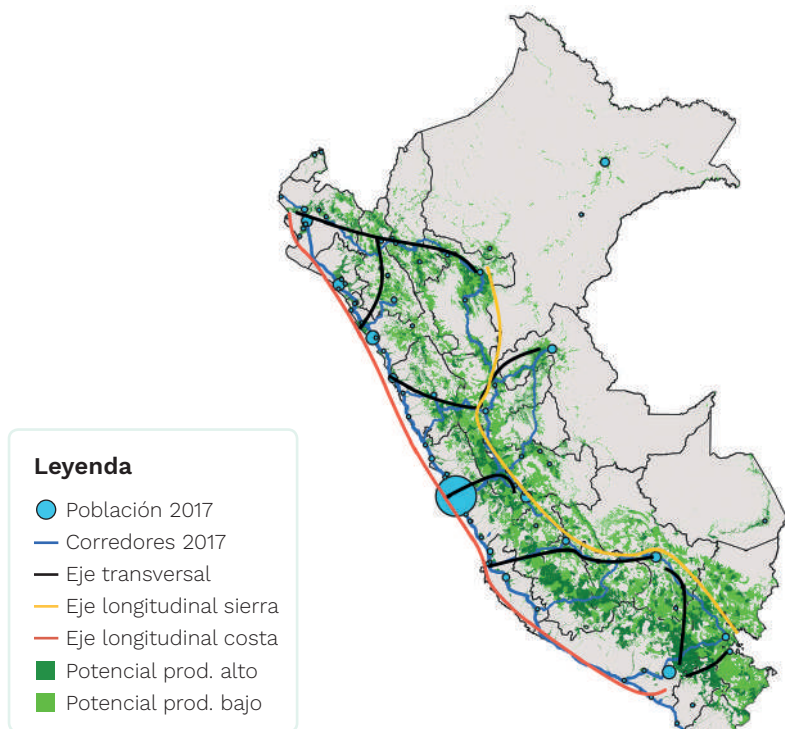
La alternativa, entonces, pasaría por promover un sistema descentralizado de redes de ciudades, articulado en torno a nodos regionales que puedan generar circuitos económicos –y economías de aglomeración– relativamente independientes de Lima, como ocurriera, hasta cierto punto, en la época colonial. Esto implicaría invertir fuertemente en algunas ciudades intermedias ya existentes –no somos China, no podemos crear ciudades de la nada– con el objetivo de que sean capaces de atraer tanto la inversión privada como a la población necesaria para convertirse en polos de desarrollo de alcance regional. Cabe señalar que una política de este tipo no significa abandonar la “mejora” de Lima. Por el contrario: al desacelerar –y, eventualmente, detener su crecimiento demográfico–, se hace posible solucionar costos de congestión que, de otra manera, solo seguirán incrementándose en el tiempo.

Para ilustrar los posibles efectos que una política general de este tipo podría generar, se realizó un ejercicio prospectivo simple, en el que se planteaba –para el año 2050– dos escenarios plausibles de crecimiento poblacional en el sistema de ciudades del país. Por un lado, se estimó el crecimiento inercial de la población en cada ciudad, partiendo del crecimiento promedio del periodo 2007-2017 y extrapolándolo hacia el futuro tomando en cuenta la tasa de crecimiento poblacional (decreciente)

Mapa 3

Ciudades principales, corredores económicos, ejes económicos y potencial productivo, 2017

304



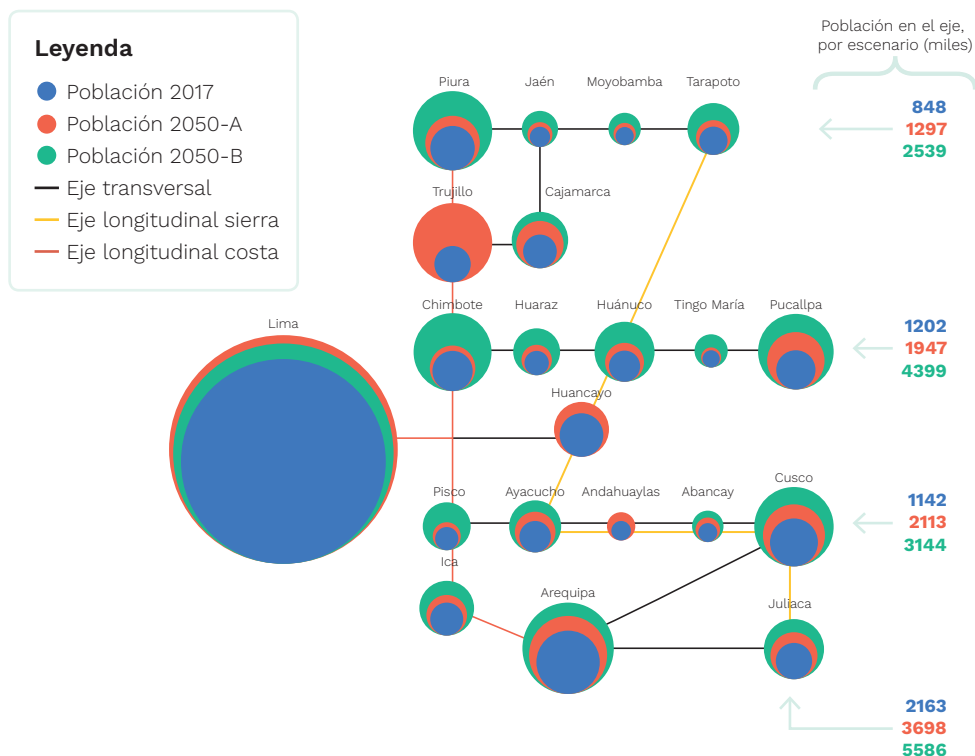
Los círculos de población están dibujados a escala. Los corredores económicos son las principales rutas de la red vial nacional en la actualidad, y los ejes son porciones de dichas rutas. El potencial productivo es el potencial de desarrollo agrario de un territorio, dados sus activos productivos (Espinoza y Fort, 2021b).

proyectada por el INEI (2019). Este ejercicio resulta en el escenario “inercial” 2050-A. Por otro lado, se repitió el procedimiento, pero elevando la tasa de crecimiento poblacional en 17 ciudades que alcanzan un promedio de entre 3% y 4% anual –en línea con los promedios del siglo XX–, con lo que se obtiene el escenario “descentralista”, 2050-B.⁹

9 Cabe enfatizar que este escenario “descentralista” es solo un ejercicio discrecional elaborado con fines ilustrativos. Las ciudades cuya tasa de crecimiento se incrementó fueron escogidas pensando en la consolidación de corredores económicos, tomando en cuenta las sinergias que estos generan. Las tasas de crecimiento de dichas ciudades en el escenario inercial promedian poco menos del 2% anual.

Gráfico 2

Escenarios de población en las principales ciudades y corredores económicos, 2050



305

Los círculos concéntricos representan a la población en la actualidad y los dos escenarios propuestos, a escala. Los ejes transversales y longitudinales reproducen las rutas identificadas en el mapa 3. La “población en el eje” muestra la suma de la población para la actualidad y los dos escenarios propuestos en cuatro ejes: norte (Piura-Tarapoto), centro (Pucallpa-Chimbote), sur (Cusco-Pisco) y longitudinal andino (Tarapoto-Juliaca).

El resultado de este segundo escenario implica un aumento del 5% en la población urbana total respecto al escenario inercial, pero mantiene la proyección total de poco menos de 40 millones de habitantes estimada por el INEI para el 2050. Este exceso de población urbana podría alimentarse de un mayor ritmo de migración del campo a la ciudad¹⁰ o de transferencias de población de algunas ciudades menores o incluso de Lima, cuya población crece a un ritmo menor en el escenario 2017-B que

10 De hecho, existe evidencia comparada de que la transformación estructural del Perú —es decir, la tasa en la que se reduce el porcentaje de la PEA dedicado a la agricultura— es bastante lenta, lo que deja espacio para un mayor ritmo de transferencia laboral del campo a la ciudad (Banco Mundial, 2017; FAO, 2016).

en el 2017-A. El gráfico 2 ilustra las diferencias entre ambos escenarios, de manera proporcional, tomando como referencia la situación actual.

Como era de esperarse, el escenario inercial (2050-A) muestra una estructura de ciudades bastante parecida a la actual, con la excepción de Trujillo, Pucallpa y Cusco, que crecen a un ritmo más acelerado. En tal sentido, los principales ejes transversales por los que corren bienes y servicios regionales no incrementan significativamente su población, y se mantienen muy alejados de la predominancia de Lima. Por ejemplo, en el escenario inercial, el eje transversal norte (Piura-Jaén-Moyobamba-Tarapoto) pasa de tener una población urbana acumulada¹¹ de 848 000 personas en el 2017 a 1 297 000 habitantes en el 2050, mientras que Lima pasa de 10,2 millones a 12,6 millones. En tal sentido, los corredores regionales no tienen ninguna posibilidad de funcionar/competir independientemente de la capital.

Por el contrario, en el escenario descentralista (2050-B), si bien ninguna ciudad intermedia pasa de los 2 millones de habitantes –excepto Arequipa, que apenas sobrepasa esa cifra–, sí se genera un efecto acumulado por corredores económicos que podrían dotarlas de una dinámica propia. Por ejemplo, el eje transversal centro (Chimbote-Huaraz-Huánuco-Tingo María-Pucallpa) pasaría de 1,2 millones de habitantes a 4,4 millones, equivalente al 40% de la población limeña en dicho escenario (11 millones). Más aún, el eje económico longitudinal andino (Tarapoto-Juliaca) pasaría de contar con 2,2 millones de personas a tener 5,6 millones, una masa crítica considerable que demandará servicios y generará mercados internos importantes.

306

De hecho, dado que la consolidación de los ejes señalados en el gráfico 2 proveería de servicios y mercados a amplios sectores del interior del país, sería posible –finalmente– aprovechar todo el potencial productivo efectivo del país que hoy languidece por falta de dichos elementos.¹² Como muestra el mapa 3, actualmente la mayor parte del potencial productivo agropecuario del país es bajo, en su gran mayoría debido a la falta de accesibilidad a servicios –financieros, administrativos, productivos– y mercados, algo que se solucionaría con la presencia cercana de una ciudad intermedia grande y dinámica.

Ahora bien, ¿cómo se promueve el crecimiento de las ciudades? Para responder esta pregunta es importante señalar que buena parte

11 Se considera solo a la población de las ciudades indicadas en el gráfico 2.

12 El potencial productivo efectivo es un indicador que combina variables estructurales –suelo, riego, acceso a mercados y servicios– para estimar el potencial de desarrollo de la producción agropecuaria en un territorio determinado (Espinoza y Fort, 2021b).

del crecimiento urbano ocurre de manera endógena, pues la ciudad es el principal motor de su propio crecimiento (Ferreira y Roberts, 2018). Sin embargo, para que esta dinámica interna ocurra –y, sobre todo, se mantenga en el tiempo–, sí es necesario que existan ciertas condiciones desde el inicio: una estructura urbana eficiente, y atractiva para la migración; una red de interconexión que habilite corredores económicos de mayor tamaño; y actividades económicas gatilladoras del crecimiento.

Lo primero se logra únicamente con una planificación urbana efectiva y oportuna, que prevea el crecimiento y organice la trama urbana y los servicios públicos en consecuencia. Un tema clave en este aspecto es la vivienda: para ser atractiva, una ciudad debe ser capaz de ofrecer a la nueva población opciones habitacionales asequibles y adecuadas. Si esto no ocurre, el crecimiento de la ciudad será calco de lo que vemos hoy en nuestro país: una invitación a la expansión informal, desordenada, indigna e ineficiente. De hecho, un estudio reciente de Espinoza y Fort (2019) calcula que el 93% de la expansión urbana en las 40 principales ciudades del país ha sido de carácter informal.

Respecto a la red de interconexión, para que esta funcione adecuadamente –y haga posible la consolidación de corredores económicos independientes, como los antes mencionados– se requieren inversiones viales estratégicas de gran envergadura, que “aplanen los Andes” (Iguiñiz, 1998) y hagan competitivas a las regiones, tanto a nivel nacional como internacional. En este sentido, si bien la propuesta de una nueva Carretera Central –hoy en sus primeras etapas de planeamiento– ilustra el tipo de proyecto que se necesitaría para viabilizar un sistema de corredores económicos eficientes, es claro que, por sí sola, no hará mucho por potenciar el desarrollo económico regional independiente de Lima.

Finalmente, se hace necesaria una política de diversificación productiva que, partiendo de los potenciales económicos de cada región, fomente actividades de agregación de valor en territorios cercanos a las áreas productivas, generando así una oferta de empleos secundarios y terciarios que atraigan población e inversiones hacia el interior del país. Esto, complementado con actividades económicas netamente urbanas –por ejemplo, construcción masiva de viviendas–, puede ser el gatillador que requiere el sistema de ciudades del Perú para cambiar la matriz territorial de los últimos 200 años, y así llevarnos a una apuesta diferente por el desarrollo que, con suerte y esfuerzo, producirá mejores resultados para todos los peruanos. Esta, entre otras propuestas de grandes reformas que encontramos en este libro, deben formar parte de la nueva agenda de desarrollo del Perú en su bicentenario. ●

Referencias bibliográficas

Albertus, M., Espinoza, M. y Fort, R. (2020). Land reform and human capital development: evidence from Peru. *Journal of Development Economics*, 147, 102540.

Armas, F. (2020). Tierras, mercados y poder: el sector agrario en la primera centuria republicana. En C. Contreras (Ed.). *Compendio de historia económica del Perú III: economía de la primera centuria independiente*. BCRP e IEP.

Auerbach, F. (1913). Das gesetz der bevölkerungskonzentration. *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 59, 74-76.

Banco Mundial (2017). *Tomando impulso en la agricultura peruana: oportunidades para aumentar la productividad y mejorar la competitividad del sector*. Banco Mundial.

Beylis, G., Jaef, R. F., Morris, M., Sebastian, A. R. y Sinha, R. (2020). *Going viral: COVID-19 and the accelerated transformation of jobs in Latin America and the Caribbean*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1448-8>

Blumenfeld, H. (1964). The urban pattern. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 352(1), 74-83.

308

Christiaensen, L. y Kanbur, R. (2017). Secondary towns and poverty reduction: refocusing the urbanization agenda. *Annual Review of Resource Economics*, 9, 405-419.

Christiaensen, L. y Todo, Y. (2014). Poverty reduction during the rural-urban transformation-the role of the missing middle. *World Development*, 63, 43-58.

Clark, J. y Wise, N. (Eds.) (2018). *Urban renewal, community and participation: theory, policy and practice*. Springer.

Combes, P., Duranton, G., Gobillon, L. y Roux, S. (2010). Estimating agglomeration economies with history, geology, and worker effects En E. L. Glaeser (Ed.). *Agglomeration economics* (pp. 15-66). University of Chicago Press.

Contreras, C. (Ed.) (2020). *Compendio de historia económica del Perú I: economía prehispánica*. BCRP e IEP.

Davis, J. C. y Henderson, J. V. (2003). Evidence on the political economy of the urbanization process. *Journal of Urban Economics*, 53(1), 98-125.

Deustua, J. (2020). *Guano, salitre, minería y petróleo en la economía peruana, 1820-1930*. En C. Contreras (Ed.). *Compendio de historia económica del Perú III: economía de la primera centuria independiente* (pp. 165-237). BCRP e IEP.

Dorosh, P. y Thurlow, J. (2014). Can cities or towns drive African development? Economywide analysis for Ethiopia and Uganda. *World Development*, 63, 113-123.

Duranton, G. (2007). Urban evolutions: the fast, the slow, and the still. *American Economic Review*, 97(1), 197-221.

Eberts, R. W. y McMillen, D. P. (1999). Agglomeration economies and urban public infrastructure. *Handbook of Regional and Urban Economics*, 3, 1455-1495.

Espinoza, A. y Fort, R. (2021a). *Hacia una nueva política de vivienda en el Perú: problemas y posibilidades*. Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios del Perú.

Espinoza, A. y Fort, R. (2021b). *Mecanismos para fortalecer la gestión articulada y coordinación intersectorial e intergubernamental con enfoque territorial para apoyar la implementación del Plan Nacional de Agricultura Familiar 2019-2021*. Informe preparado para FAO. Manuscrito no publicado.

Espinoza, A. y Fort, R. (2019). *Caracterización y cuantificación de los procesos recientes de urbanización y construcción de viviendas en el Perú*. Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios del Perú.

European Union (2011). *Cities of tomorrow: challenges, visions, ways forward*. European Union.

FAO (2016, septiembre). *The structural transformation of Latin American economies: a sectoral long-term review*. Documento presentado en Rural Transformation Conference, Roma.

Ferreira, M. y Roberts, M. (Ed.) (2018). *Raising the bar for productive cities in Latin America and the Caribbean*. World Bank.

Frick, S. A. y Rodríguez-Pose, A. (2016). Average city size and economic growth. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(2), 301-318.

Galor, O., Moav, O. y Vollrath, D. (2009). Inequality in landownership, the emergence of human-capital promoting institutions, and the great divergence. *Review of Economic Studies*, 76(1), 143-179. <https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2008.00506.x>

Gibson, J., Datt, G., Murgai, R. y Ravallion, M. (2017). For India's rural poor, growing towns matter more than growing cities. *World Development*, 98, 413-429.

Glaeser, E. L. (Ed.) (2010). *Agglomeration economics*. University of Chicago Press.

Iguñiz, J. (1998). *Aplanar los Andes y otras propuestas*. PUCP.

INEI (2019). *Perú: Estimaciones y proyecciones de la población nacional, 1950-2070*.

Jedwab, R., Christiaensen, L. y Gindelsky, M. (2017). Demography, urbanization and development: Rural push, urban pull and... urban push? *Journal of Urban Economics*, 98, 6-16.

Jiménez, F., Aguilar, G., y Kapsoli, J. (1999). *De la industrialización proteccionista a la desindustrialización neoliberal*. CIES.

Klein, A. y Crafts, N. (2015). *Agglomeration economies and productivity growth: US cities, 1880-1930*. CEPR Discussion Papers, 10673. CEPR.

Krugman, P. (1996). Confronting the mystery of urban hierarchy. *Journal of the Japanese and International Economies*, 10(4), 399-418.

Meijers, E., Hoogerbrugge, M. y Cardoso, R. (2018). Beyond polycentricity: does stronger integration between cities in polycentric urban regions improve performance? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 109(1), 1-21.

310

Meijers, E. y Sandberg, K. (2006, agosto-septiembre). *Polycentric development to combat regional disparities? The relation between polycentricity and regional disparities in European countries* [documento]. Congress of the European Regional Science Association: Enlargement, Southern Europe and the Mediterranean, Volos, Greece, European Regional Science Association (ERSA).

Rosenthal, S. S. y Strange, W. C. (2004). Evidence on the nature and sources of agglomeration economies. *Handbook of Regional and Urban Economics*, 4, 2119-2171.

Seminario, B. (2015). *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna: precios, población, demanda y producción*. Universidad del Pacífico.

Shepard, W. (2017). Why hundreds of completely new cities are being built around the world. *Forbes Magazine*. <https://www.forbes.com/sites/wadeshepard/2017/12/12/why-hundreds-of-completely-new-cities-are-being-built-around-the-world/?sh=2b92584d14bf>

Sokoloff, K. L. y Engerman, S. L. (2000). History lessons: institutions, factor endowments, and paths of development in the new world. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 217-232. <https://doi.org/10.1257/jep.14.3.217>