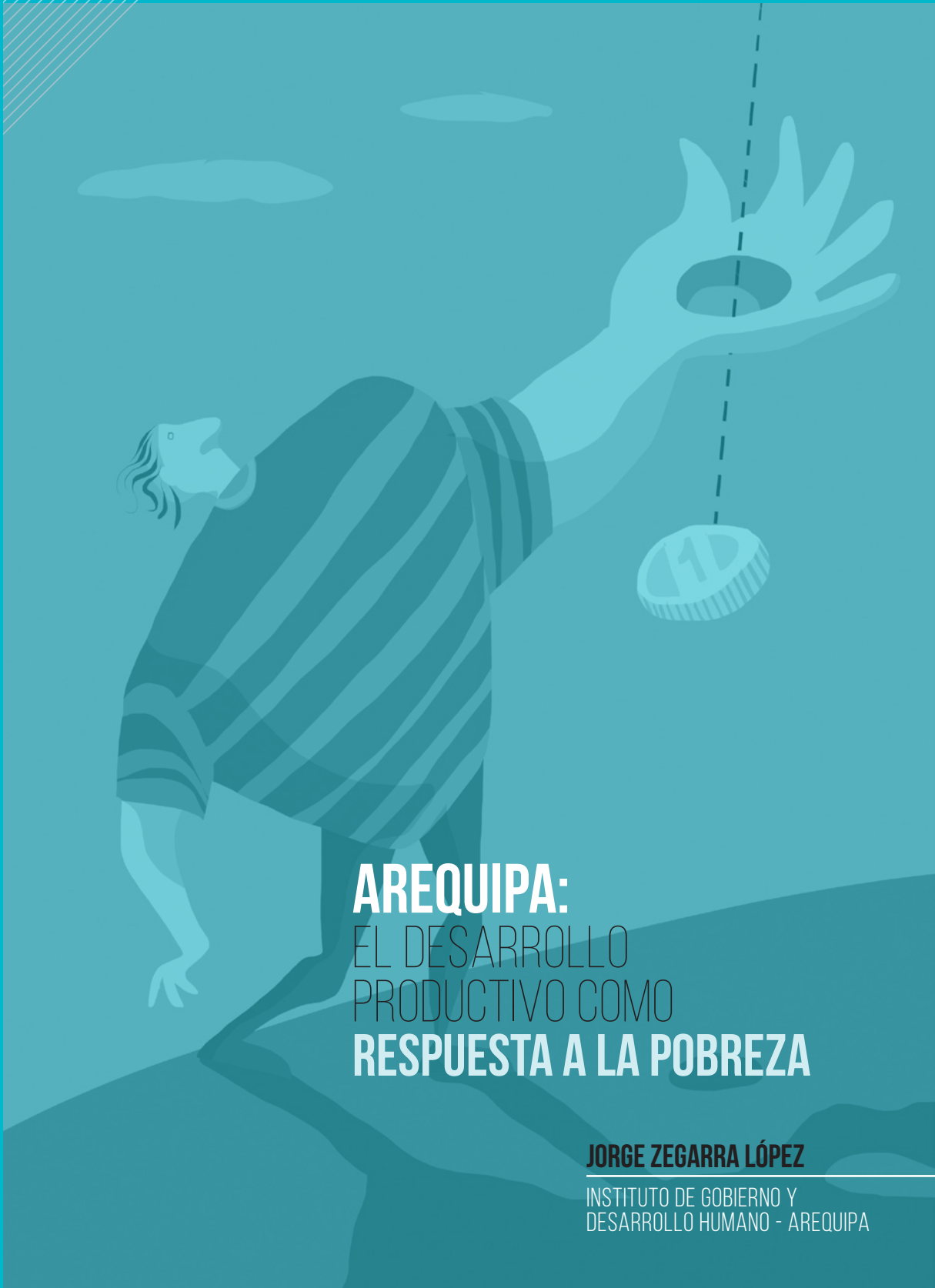




CIES  
consorcio de investigación  
económica y social



# PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018



## AREQUIPA: EL DESARROLLO PRODUCTIVO COMO RESPUESTA A LA POBREZA

**JORGE ZEGARRA LÓPEZ**

INSTITUTO DE GOBIERNO Y  
DESARROLLO HUMANO - AREQUIPA



## CRÉDITOS

---

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).

Calle Miguel Soto Valle 247, Lima 17

Telefax [51-1] 264-9855

[www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

El presente documento contó con el respaldo del Instituto de Gobierno y Desarrollo Humano - Arequipa. El autor y el CIES agradecen el apoyo brindado.

Primera edición: Lima, marzo del 2015

Coordinación de la publicación: CIES

Corrección de estilo: Melody Toledo

Diseño y diagramación: Carmen Inga y Rocío Castillo

Ilustraciones de carátula e interiores: Víctor Sanjinez

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no necesariamente reflejan las posiciones del CIES y de los auspiciadores.



# CONTENIDO

**Presentación**

**Abstract**

**1 Arequipa y la pobreza nacional**

- 1.1 Pobreza y género en Arequipa
- 1.2 Programas de alivio a la pobreza en Arequipa
- 1.3 Población en proceso de inclusión
- 1.4 Desarrollo productivo en Arequipa
- 1.5 Programas y proyectos regionales

**2. Cuadro comparativo de opciones de política**

**3. Análisis de costos y beneficios de las opciones de política**

**4. Objetivos específicos y resultados**

- 4.1 Objetivos
- 4.2 Resultados

**5. Obstáculos**

**6. Recomendaciones**

**7. Hoja de ruta**

**Referencias bibliográficas**



# PRESENTACIÓN

Las elecciones regionales del 2014 dejaron un camino de retos y oportunidades para los nuevos gobiernos regionales. En los siguientes cuatro años no solo deberán enfrentar los múltiples problemas de las gestiones anteriores, que incluyen graves denuncias de corrupción, sino también un contexto caracterizado por un menor crecimiento económico, la persistencia de la conflictividad social y una mayor exigencia de la ciudadanía por asegurar avances y generar un mayor desarrollo que beneficie al conjunto de la población.

En dicho marco es fundamental que los gobiernos regionales puedan implementar, dentro de sus atribuciones legales y presupuestales, políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región. En este objetivo la comunidad académica puede y debe aportar, como lo ha venido haciendo el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en los últimos años junto a sus 48 instituciones asociadas.

El presente documento, elaborado Jorge Zegarra López, forma parte de veintiséis propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral”, las mismas que buscan brindar información y opciones de política a los nuevos gobiernos regionales en siete dimensiones: planificación estratégica, competitividad regional, reducción de la pobreza y desarrollo productivo, gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, cambio climático, gobernabilidad y lucha contra la corrupción, y derechos humanos y género.

Queremos agradecer a las entidades auspiciadoras que permitieron la elaboración de estos documentos, entre ellas la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés); los programas Buen Gobierno y Reforma del Estado, ProAmbiente y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); la Cooperación Belga al Desarrollo; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (DFATD, por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert (FES); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa

ProGobernabilidad de Canadá; y el Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios (CBC-BMU) implementado por GIZ bajo el marco de la iniciativa IKI.

Este agradecimiento se extiende a los aliados estratégicos del proyecto, como el Jurado Nacional de Elecciones; el Acuerdo Nacional; la Asociación Civil Transparencia; la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN); el Consejo de la Prensa Peruana; el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC); el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Ministerio del Ambiente. Finalmente, un agradecimiento especial al equipo de la oficina ejecutiva del CIES, a los autores de los documentos de política, a nuestras instituciones asociadas que colaboraron con la presentación de las propuestas en sus respectivas regiones, y a las autoridades regionales electas que participaron en los eventos convocados en el marco del proyecto.

**Javier Portocarrero Maisch**  
Director Ejecutivo

**Eduardo Castillo Claudett**  
Coordinador de proyecto



# **ABSTRACT**

**S**i bien la región Arequipa se encuentra en el grupo de regiones con menores niveles de pobreza, producto de un crecimiento sostenido del PBI por varios años, las brechas entre la capital regional y las provincias más alejadas de la región muestran que aún persiste un gran desafío para las políticas de alivio a la pobreza.

En la primera parte del documento se evidencian estas brechas, analizando luego los efectos de los programas sociales en las provincias con mayores índices de pobreza. Asimismo se describe el estado de los programas de desarrollo productivo, los que se muestran insuficientes y sin mayor articulación con los programas de alivio a la pobreza, reproduciendo las brechas entre la capital y la provincia. Finalmente, el documento presenta las opciones de política para superar este desequilibrio, eligiendo aquella que se considera más pertinente para orientar el desarrollo productivo regional hacia una mayor superación de la pobreza, especialmente rural.



# 1. AREQUIPA Y LA POBREZA NACIONAL

Existen diferentes maneras de medir la pobreza. En una primera aproximación, se asocia con la incapacidad de las personas para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación. Luego se considera un concepto más amplio que incluye la salud, las condiciones de vivienda, educación, empleo, ingresos, gastos y aspectos más extensos como la identidad, los derechos humanos, la participación popular, entre otros. (INEI)<sup>1</sup>

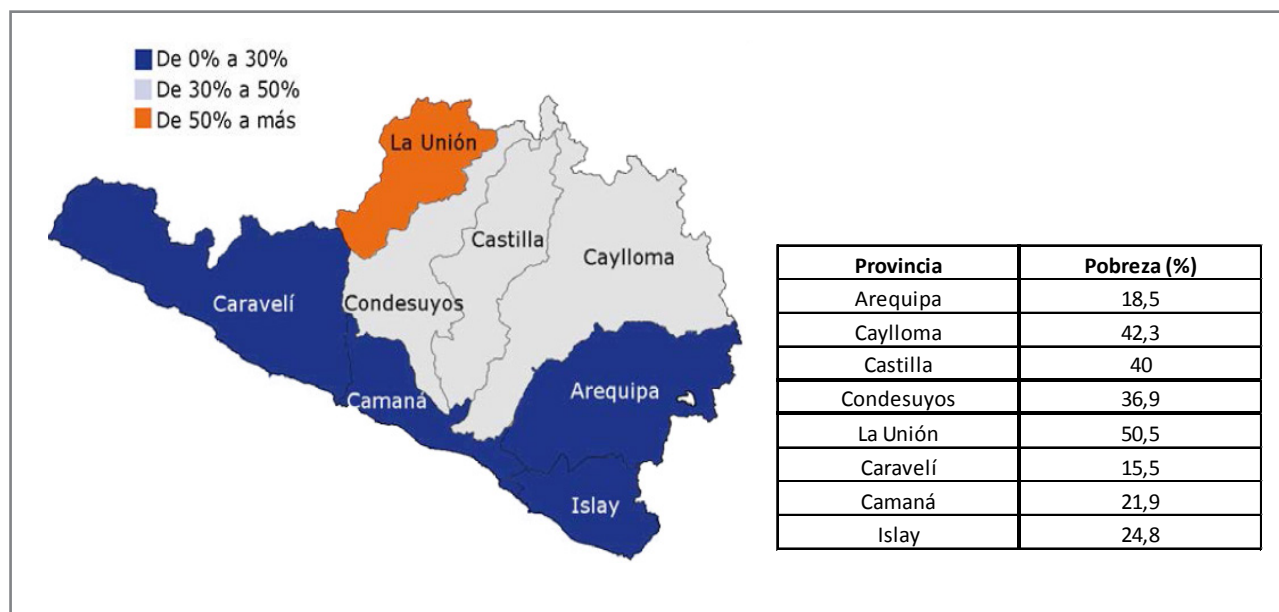
A nivel nacional, la pobreza monetaria ha disminuido de un 25,8 % en 2012 a 23,9 % en 2013. La región Arequipa (11,7 - 14,4% de pobreza en 2012) está ubicada en el grupo de departamentos con índices de pobreza más bajos.

Sin embargo, aunque el promedio ubique a Arequipa dentro de este privilegiado grupo de regiones con menores niveles de pobreza, las cifras dentro de la región aún representan un reto pendiente a nivel de políticas de alivio a la pobreza.

---

<sup>1</sup> Preguntas frecuentes. Disponible en: <http://www.inei.gov.pe/preguntas-frecuentes/> (última consulta: 1 de julio de 2014).

GRÁFICO 1  
Pobreza en las provincias de Arequipa



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Peruano de Economía<sup>2</sup> - INEI, Perú en cifras<sup>3</sup>.

8

Como se observa en el gráfico 1, el promedio regional de alguna manera invisibiliza las cifras vinculadas a la pobreza a nivel provincial, donde las brechas son persistentes y se reproducen dinámicas centralistas en la relación entre la capital regional y las provincias de la región.<sup>4</sup>

### 1.1. Pobreza y género en Arequipa

La relación entre pobreza y género indica que a las brechas ya existentes (entre ámbito urbano y rural, entre capital y provincias, entre costa, sierra y selva), se añade una brecha más, a veces poco considerada, pero que es de importancia fundamental: aquella entre hombres y mujeres. No solo podemos hablar de pobres y pobres extremos; a nivel de género, las mujeres parecen ser más pobres y excluidas

2 Instituto Peruano de Economía (2014) Arequipa 2014. En: [http://www.ipe.org.pe/sites/default/files/u3/arequipa\\_2014.pdf](http://www.ipe.org.pe/sites/default/files/u3/arequipa_2014.pdf) (última consulta: 5 de julio de 2014).

3 En: <http://www.inei.gov.pe/>. Los datos recogen información correspondiente al año 2012.

En un informe más reciente: Evolución de la pobreza monetaria 2009 - 2013. Informe técnico (disponible en: [http://www.inei.gov.pe/media/cifras\\_de\\_pobreza/informetecnico.pdf](http://www.inei.gov.pe/media/cifras_de_pobreza/informetecnico.pdf)), la región Arequipa se ubica en un expectante grupo de seis departamentos con niveles de pobreza estadísticamente semejantes (junto con Moquegua), con una tasa de pobreza con nivel superior a 8,7% e inferior a 9,1%. Sin embargo, el informe no brinda información sobre las provincias, que nos permita reconocer si esta reducción en los niveles de pobreza a nivel regional es percibida también en aquellas provincias cuyos índices de pobreza superan el 30%.

4 Es pertinente mencionar la situación de pobreza extrema en la región Arequipa. Según INEI, esta se ubica entre el 1,1-2,7%. Este porcentaje es también menor comparado con el promedio nacional que es 4,7%. Por área de residencia, la pobreza extrema afecta de manera diferente. Así, en el área rural incidió en el 16% de su población, mientras que en el área urbana fue solo en el 1%. Comparado con lo registrado en 2012, la pobreza extrema decreció en el área rural en 3,7%, mientras que en el área urbana lo hizo en 0,4%. En: Evolución de la pobreza monetaria 2009 - 2013. Disponible en: [http://www.inei.gov.pe/media/cifras\\_de\\_pobreza/informetecnico.pdf](http://www.inei.gov.pe/media/cifras_de_pobreza/informetecnico.pdf) (última consulta: 1 de julio de 2014).



que los varones.<sup>5</sup> Hay una suerte de doble exclusión o una exclusión reforzada que se manifiesta en contra de las mujeres.<sup>6</sup>

Por ejemplo, en la relación entre género y documento de identidad (analizada a partir de datos brindados por el Censo 2007 que detecta la población que carece de partida de nacimiento), si bien en Arequipa el 0,55% de la población carece de este documento y en términos porcentuales las cifras no son elevadas, sí es interesante percibir que en todos los casos existe un mayor número de mujeres sin partida de nacimiento en relación a los varones y que en algunas provincias como Condesuyos y La Unión esta proporción se duplica.

En el caso del Documento Nacional de Identidad (DNI), el porcentaje de población en la región Arequipa que carece de este documento se incrementa a 2%. El patrón de diferencia generacional que vemos en el párrafo anterior parece repetirse, salvo en los casos de las provincias de Camaná e Islay, donde las diferencias parecen invertirse (son los varones quienes registran un mayor número en relación a las mujeres), como se observa en el cuadro 1.

**CUADRO 1**  
**Arequipa: Población censada de 18 y más años de edad**  
**sin documento nacional de identidad, por sexo, según provincia, 2007**

Provincia	Total		Hombre		Mujer	
	No tiene DNI	% del total	No tiene DNI	% del total	No tiene DNI	% del total
Total	15 871	2,0	7 208	1,9	8 663	2,2
Arequipa	10 359	1,7	4 625	1,7	5 734	1,8
Camaná	908	2,6	484	2,6	424	2,6
Caravelí	685	2,8	334	2,4	351	3,5
Castilla	767	3,1	359	2,7	408	3,6
Caylloma	1 247	2,7	520	2,2	727	3,3
Condesuyos	425	3,4	165	2,3	260	4,9
Islay	1 023	2,8	590	3,2	433	2,5
La Unión	457	5,0	131	2,9	326	7,0

Fuente: INEI Censos Naciones 2007. XI de Población y VI de Vivienda.

5 Marisol de la Cadena, en un trabajo clásico llamado *Las mujeres son más indias*, afirma que "...si bien (las mujeres) participan activamente en las tareas agrícolas tanto tiempo como los varones, son también maltratadas física y verbalmente por ellos, quienes además legitiman sus actitudes mediante explicaciones sobre la inferioridad e infantilidad de las mujeres" Disponible en: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/104.pdf> (última consulta: 7 de julio de 2014).

6 Sin embargo, creemos oportuno incorporar la opinión de la Dra. Agueda Muñoz del Carpio de la Universidad Católica Santa María, dada en el foro público regional realizado en Arequipa el 20 de agosto de 2014, evento en el que se presentó este documento. La Dra. Muñoz del Carpio mencionaba que las mujeres del sector rural no solo vivían la doble exclusión que se menciona en la investigación, sino una 'múltiple exclusión' alimentada por la pobreza, la ruralidad, las condiciones de empleo, el acceso a la salud, violencia doméstica, etc. El enfoque de género de las políticas públicas debe percibir de manera integral este conjunto de exclusiones. Solo ello permitirá que las políticas de alivio a la pobreza y desarrollo productivo incorporen y empoderen plenamente a las mujeres.

A nivel educativo, las diferencias nuevamente se confirman. La tasa de analfabetismo regional entre 1993 y 2007 se redujo de 7,6% a 4,1%; en el caso de los varones se redujo de 3,5% (1993) a 1,6% (2007), mientras que las mujeres redujeron los niveles de analfabetismo de 11,6%(1993) a 6,5% (2007). Es posible percibir una mayor reducción del lado femenino; sin embargo, la diferencia entre una y otra sigue siendo casi cinco veces mayor.

También es interesante contrastar las diferencias en relación al promedio de años de estudios. Entre los años 2004 y 2011, la población de 15 años a más en Arequipa estudió en promedio 11 años. Sin embargo, mientras que el promedio de los varones fue 11,2 años, el de las mujeres fue 10,8 años. Si bien se han incrementado los años de estudio en ambos casos, la diferencia nuevamente parece remarcarce como se observa en el cuadro 2.

**CUADRO 2**  
**Arequipa: Promedio de años de estudios de la población de 15 y más de edad, según sexo, 2004-2011**

Sexo	Años							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	10,3	10,5	10,4	10,5	10,8	11,0	11,0	11,0
Hombre	10,5	10,7	10,6	10,7	11,0	11,0	11,0	11,2
Mujer	10,2	10,3	10,2	10,3	10,7	11,0	10,0	10,8

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004-2010.

En la relación entre género y economía a nivel nacional, la diferencia entre la población ocupada masculina y femenina sigue inclinándose del lado de los varones. Mientras el 56,1% de los hombres se ubica en este grupo, las mujeres representan el 43,9%.<sup>7</sup> A nivel de la región Arequipa, estas cifras se ratifican, pues aunque muestran un incremento en el acceso a la PEA del lado femenino, también se confirman las diferencias en relación a los varones. Veamos el siguiente cuadro.

**CUADRO 3**  
**Arequipa: Población económicamente activa proyectada por sexo según años, 2005-2011**

Años	Total	Hombre	Mujer
2005	614 783	339 743	275 040
2006	619 292	343 244	276 048
2007	627 334	349 421	277 913
2008	637 860	354 927	282 933
2009	647 891	359 921	287 970
2010	658 141	365 029	293 112
2011	668 683	370 289	298 394

Fuente: INEI, Proyecciones de la Población Económicamente Activa 2005-2011.

<sup>7</sup> Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos 2004-2012. Disponible en: [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1105/index.html](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1105/index.html) (última consulta 30 de junio de 2014).

A nivel de salud, la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2010, que trabaja con una muestra de 1.004 mujeres, muestra que el 48% de las encuestadas no recibe ninguna cobertura de salud. Según el Informe Técnico Estadísticas con Enfoque de Género, son las mujeres quienes sufren de más enfermedades crónicas (38,3% frente a 29% de los varones) Sin embargo, es importante también mencionar que la cobertura a nivel nacional ha incluido a más mujeres que varones (71,6% frente a 67,4%) y en caso del sector rural hay también una predominancia femenina (80,7% de mujeres frente al 74,5% de varones).<sup>8</sup> Se ha ganado en cobertura, pero no debemos perder de vista preguntas referidas a la calidad del servicio.<sup>9</sup>

## 1.2. Programas de alivio a la pobreza en Arequipa

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) menciona los siguientes programas sociales de alivio a la pobreza en Arequipa<sup>10</sup>:

**CUADRO 4**  
**Programa Midis en Arequipa**

Programa	Usuarios a nivel nacional	Usuarios Arequipa	(%)
Cuna Más	55.422(a)   48.309(b) <sup>11</sup>	3.521(a)	6,35 %
Juntos	733.889	224 <sup>12</sup>	0,15 <sup>12</sup> %
Foncodes	212.439	9.034	4,25 %
Pensión 65	420.000	6.752	1,6 %
QaliWarma	2.747.969	91.696	3,33 %

**Fuente:** Elaboración propia en base a Infomidis (2014)<sup>14</sup>.

8 Disponible en: [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/genero\\_1.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/genero_1.pdf) (última consulta: 29 de mayo de 2014).

9 Si bien no se ha incluido en la información presentada sobre brechas de género los datos vinculados a la violencia familiar y el feminicidio, creemos que es clave considerar ambas categorías. En relación a la violencia doméstica, Agueda Muñoz del Carpio analiza la violencia familiar contra la mujer en Arequipa, región con uno de los más altos índices nacionales de esta forma de agresión. Según la investigación, en el 69,6% de los casos fue cometida por la pareja o ex pareja de la víctima. El agresor es de sexo masculino en el 98,65% de los casos. (Muñoz del Carpio, 2012). Vinculado a la salud, es necesario no olvidar las cifras referidas a la desnutrición crónica (8,7% en la región Arequipa el año 2013) y aquellas vinculadas al aumento de la anemia en niños menores de cinco años. A nivel nacional, esta registra un aumento, pasando de 32,9% en 2012 a 34% en 2013. En la región Arequipa se registra un ligero descenso (29,9% en 2012 y 28,8% en 2013). Para mayores detalles revisar: Perú, Encuesta Demográfica y de salud familiar - Endes 2013. Disponible en: [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1151/index.html](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1151/index.html) (última consulta: 2 de setiembre de 2014).

10 Infomidis en: <http://programas.midis.gob.pe/mapas/> (última consulta: 12 de mayo de 2014).

11 (a) Número de niñas y niños atendidos en el servicio 'Cuidado diurno', Sistema de Información Cunanet. (b) Número de familias usuarias del servicio de Acompañamiento a Familias.

12 Número de hogares.

13 En Arequipa se estableció el cálculo en base al promedio de integrantes por hogar (cinco personas).

14 Midis (2014) Intervenciones del Midis en el departamento de Arequipa. Setiembre 2014. Disponible en: [http://infomidis.midis.gob.pe/formatos/documentos/04\\_20141015\\_F3\\_AREQUIPA.pdf](http://infomidis.midis.gob.pe/formatos/documentos/04_20141015_F3_AREQUIPA.pdf) (última consulta: 2 de noviembre de 2014).

Como podemos apreciar, los programas de alivio a la pobreza no cubren un número importante de usuarios en la región Arequipa comparado con el número de usuarios a nivel nacional. Esta situación probablemente se explicaría a partir del promedio regional de pobreza en la región (11,7% en 2012 y 9,1% en 2013) que la ubica en el grupo de departamentos con menores niveles de pobreza. Sin embargo, como insistimos en la presente investigación, la pobreza en varias provincias de la región requeriría una mayor y mejor presencia de los programas sociales mencionados. Veamos el siguiente cuadro:

**CUADRO 5**  
**Programa Midis en las provincias de Arequipa**

Provincias	Usuarios Cuna Más	Usuarios Juntos	Usuarios Pensión 65	Usuarios Foncodes	Usuarios QaliWarma
Arequipa	2.130		2.004	2.800	52.348
Camana	319		260	614	6.228
Caravelí			346		6.049
Castilla	110	19	734	350	5.867
Caylloma	557	51	1.617	2.518	10.527
Condesuyos	86	50	601		2.879
Islay	319		415	2.752	4.937
La Unión		104	775		2.861
Totales	3.521	224	6.752	9.034	91.696

**Fuente:** Mapa de Indicadores y programas del Midis (2014).

Las provincias con mayor pobreza (La Unión, Caylloma, Condesuyos y Castilla) no llegan a convertirse en destinatarios relevantes de los programas sociales presentes en la región. La Unión, si bien destaca a nivel de familias beneficiarias en el programa Juntos (46%), los programas Pensión 65 y QaliWarma ocupan una posición marginal en relación al número de usuarios. Caylloma, al igual que Castilla, registran la presencia de todos los programas sociales que ofrece el Midis. Caylloma destaca a nivel de usuarios de Pensión 65, Foncodes y QaliWarma, en comparación a las otras provincias con altos índices de pobreza en la región.

Podemos concluir entonces que la presencia minoritaria de programas sociales en la región se hace más dramática en las provincias más pobres de Arequipa, donde su presencia es irregular (no todas gozan de la presencia de todos los programas sociales) y además ninguna de las provincias se convierte en la principal destinataria de alguno de ellos, salvo el caso de La Unión con el programa Juntos.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Para mayor detalle de la presencia de programas sociales del Midis en la región Arequipa, consultar Mapa de Indicadores y programas del Midis (en: <http://programas.midis.gob.pe:8081/MAPAS/>) y el Observatorio distrital de programas del Midis (en: <http://www.midis.gob.pe/mapas/infomidis/>).

### 1.3. Población en proceso de inclusión

La población en proceso de inclusión (PEPI) está concentrada mayoritariamente en zonas rurales y constituye la población prioritaria para la política de desarrollo e inclusión social. El Midis considera también la atención progresiva y gradual de la población en situación de pobreza, exclusión, vulnerabilidad y riesgo social, en particular en zonas urbano marginales. En este sentido, el diseño de herramientas para una gestión articulada incorporará criterios adicionales de priorización para las intervenciones estratégicas.<sup>16</sup> La población PEPI<sup>17</sup> es aquella que reúne al menos tres de las cuatro circunstancias históricas asociadas a la exclusión: área de residencia rural, etnicidad, bajo nivel educativo de la mujer que jefatura el hogar y estrato socioeconómico, donde:

- **Ruralidad:** Hogares que residen en centros poblados de menos de 400 viviendas (2.000 personas) o menos.
- **Etnicidad:** Hogares donde el padre o la madre aprendieron a hablar en lengua nativa.
- **Bajo nivel educativo:** Hogares en los que la jefa de familia o la esposa del jefe de familia no ha completado el nivel de primaria.
- **Estrato socioeconómico:** Hogares que, por sus gastos, están ubicados en el quintil más bajo de la distribución del gasto en el país.

El Midis establece el siguiente rango para medir cómo se distribuye la población en proceso de inclusión<sup>18</sup>:

- Muy bajo (0- 20%)
- Bajo (20 - 40%)
- Medio (40-60%)
- Alto (60 - 80 %)
- Muy alto (80-100%)

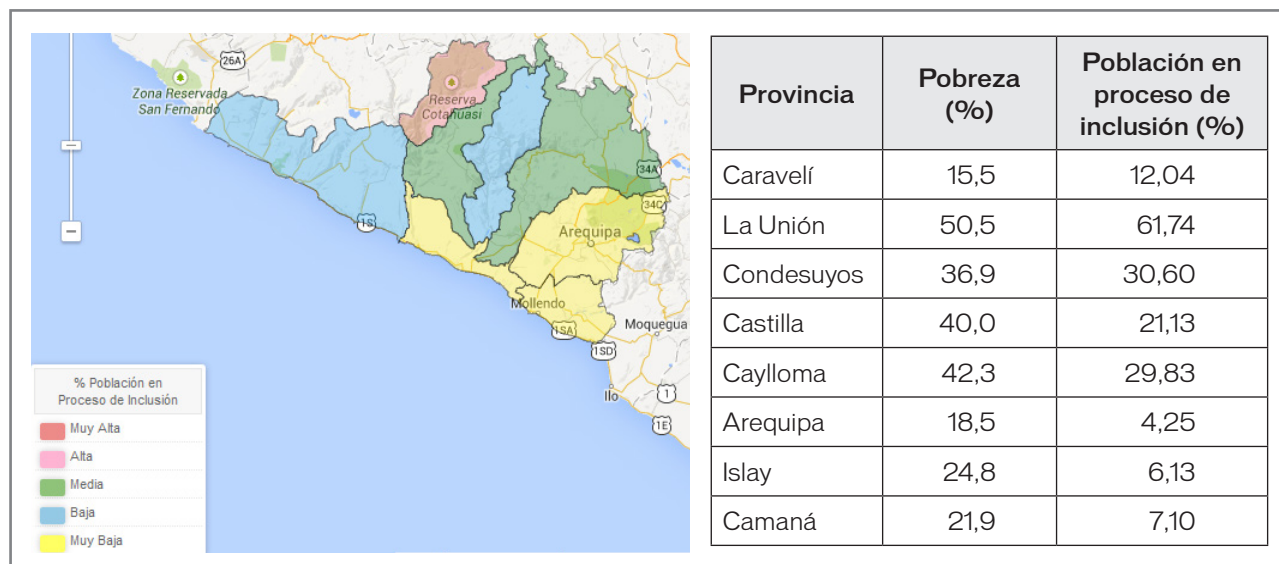
16 Midis (2013) Población en proceso de desarrollo e inclusión social. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/dgsye/data1/files/enic/eje1/documento-tecnico/FolletoPEPI-jul13.pdf> (última consulta: 9 de mayo de 2014).

17 Midis (2013). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer". Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>

18 Midis (2013) Mapa de la población en proceso de desarrollo e inclusión social. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/dgsye/documentos/Publicaci%C3%B3n%20PEPI%20final%20220713.pdf> (última consulta: 9 de mayo de 2014).

Veamos el siguiente gráfico para el caso del departamento de Arequipa:

**GRÁFICO 2**  
**Población en proceso de inclusión en Arequipa**



Fuente: Midis-INEI. Elaboración propia.

#### 1.4. Desarrollo productivo en Arequipa

El PBI de la región Arequipa creció en un 11% el año 2013 y además se estima que para el año 2014 siga creciendo a tasas de 9,2%. Los sectores más dinámicos en la economía arequipeña han sido principalmente construcción y agricultura, según Andrés Gatty, especialista del IPE.<sup>19</sup>

En la última década, el crecimiento del valor agregado bruto fue sostenido, pasando de 5.925 a 12.336 millones de soles, considerado uno de los índices de crecimiento más altos a nivel nacional. Sin embargo, este valor a nivel internacional aún representa una economía pequeña en crecimiento.

La variación real del valor agregado bruto en Arequipa sigue la misma tendencia de variación que el PBI nacional. Arequipa ha crecido 8,6% en 2013, y de 2002 a 2011 a una tasa promedio anual de 6,9%, ligeramente por encima del 6,3% del crecimiento nacional para el mismo periodo.

Destaca el año 2007 con un crecimiento de 15,6% como pico más alto; por el contrario, el año 2009 tiene un descenso coincidente con el año de inestabilidad y crisis financiera.

<sup>19</sup> Diario Gestión. Sección Economía. Miércoles 5 de febrero de 2014. pp.16.

**CUADRO 6**  
**PBI en Arequipa por sectores productivos<sup>20</sup>**

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Agricultura, Caza y Silvicultura	14,8	14,3	15,4	15,3	15,1	14,7	13,7	13,4	12,9	12,5	12,4	12,2
Pesca	0,5	0,6	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5	0,3	0,3	0,2
Minería	6,0	6,3	5,5	5,5	5,2	5,3	9,9	10,7	10,5	10,1	9,6	8,6
Manufactura	18,8	19,5	19,3	19,9	21,2	21,6	20,6	20,6	18,3	18,5	18,3	17,3
Electricidad y agua	2,5	2,0	2,0	2,0	1,7	2,0	1,7	1,6	1,5	1,5	1,6	1,6
Construcción	5,8	7,6	7,6	7,5	7,6	7,7	8,3	8,5	10,5	11,2	10,9	13,9
Comercio	16,9	16,1	16,0	15,7	15,5	15,4	14,3	14,0	13,8	14,2	14,6	14,5
Transportes/ Comunicación	8,7	8,4	8,4	8,4	8,5	8,2	8,4	8,4	8,3	8,4	8,6	8,5
Restaurantes y hoteles	3,0	2,9	2,9	2,9	2,9	2,8	2,7	2,7	2,8	2,7	2,9	2,9
Servicios gubernamentales	4,1	4,3	4,5	4,4	4,5	4,5	3,9	3,7	4,4	4,2	4,2	4,0
Otros servicios	19,0	18,0	18,0	17,9	17,3	17,2	15,9	15,8	16,4	16,2	16,7	16,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INEI, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales 2012.

Un sector prioritario es manufactura, que representa el 17,3% del PBI regional en 2012. Sin embargo, al analizar el sector retrospectivamente, observamos que la manufactura levemente pierde “peso” y no vuelve a alcanzar el pico de aporte de 21% que tuvo entre 2005 y 2008. Otro sector prioritario es agricultura, ya que su participación sigue siendo relevante en la estructura productiva; sin embargo, en el análisis retrospectivo podemos observar que hay un descenso a partir del año 2005 donde alcanzó el 15,1%.

Diferente es el caso del sector minería, que tiene un proceso ascendente de participación en el PBI; al año 2005 su aporte era 5,2% y llega al 10,5% en 2009. En el año 2012, su participación representa el 8,6 %, lo cual significaría que el sector minero no es el sector prioritario de Arequipa, pero sí el que ha tenido mayor crecimiento en los últimos años.

El sector comercio, en los últimos años conserva su misma relevancia, con un aporte del 14,5% en la economía regional. Otro sector históricamente relevante en Arequipa es el de servicios, siendo el segundo aportante en la economía regional y que el último año representó el 16,4% del total.

La productividad es el valor económico que produce cada trabajador en la economía regional, es decir, el PBI entre la PEA ocupada, y nos muestra el nivel de competencia de los recursos humanos en una economía. En Arequipa, en los últimos años los trabajadores muestran una productividad levemente superior a la nacional; el año 2012 esta fue de 19.616 soles (igual a 7.000 dólares) nivel que corresponde a la productividad de países menos desarrollados.

<sup>20</sup> Gobierno Regional de Arequipa (2013) Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013 – 2021. Disponible en: <http://www.regionarequipa.gob.pe/> (última consulta: 7 de mayo de 2014).

El último informe sobre el Índice de Competitividad por Regiones, que está alineado a los parámetros del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), indica que Arequipa habría recuperado el segundo lugar en competitividad, luego de Lima, resaltando en las variables de infraestructura, salud y educación.

### **1.5. Programas y proyectos regionales**

El Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013 – 2021, en su Eje 2 Economía, Competitividad y Empleo, desarrolla un amplio listado de programas y proyectos; entre ellos destacan el Programa de Impulso a la Actividad Agroindustrial, Programa de Proyectos de Desarrollo Local y Minero, Programa de Promoción de la Actividad Manufacturera, Proyecto: Estudios Técnicos Definitivos y Benchmarking de los Mega Proyectos Regionales, Programa de Incremento de la Productividad de las PyME, Proyecto de Impulso a las Exportaciones, Programa de Empleo Juvenil, entre los más importantes.

A nivel de estrategias, se insiste en concertar los sectores público-privado, inserción de bienes y servicios en mercados internacionales, agencia de fomento y clima favorable para la inversión privada, mecanismos de apoyo para el desarrollo de cadenas productivas, incrementar la participación de productos ecológicos en las exportaciones peruanas, articular la PyME con grandes empresas, formalizar el empleo y crear fondos de financiamiento promocionales para apoyar el desarrollo de pequeños negocios en los ámbitos urbano y rural.

A partir de este diagnóstico y de la perspectiva futura de la región Arequipa, no es posible percibir, al menos explícitamente, iniciativas a nivel de programas y proyectos que permitan evidenciar cierta articulación entre los diferentes programas de alivio a la pobreza con políticas de desarrollo productivo en la región.

Por ejemplo, Ana María Choquehuanca, presidenta de la Cámara PyME<sup>21</sup> de Arequipa, refiere sobre la articulación entre programas de alivio a la pobreza y programas de desarrollo productivo que: “Definitivamente no se manifiesta esta articulación. Cada uno camina por su lado. El Estado peruano se asemeja a una serie de islas independientes una de la otra sin un nexo que las integre en aras del objetivo supremo: erradicación de la pobreza, pero a través del trabajo. Privilegian el discurso lírico y han hecho un emblema de la inclusión social, cuando debieran trabajar por la inclusión productiva”.

José Luis Vargas<sup>22</sup>, coordinador de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza en Arequipa, refiere sobre el mismo tema que: “No hay articulación, pues los programas que te he mencionado (comercio, minería, metalmecánico, turismo, textil) están por ponerse en marcha, y este alivio a la pobreza tampoco, porque la pobreza en nuestra región es básicamente rural, tal como lo demuestran las últimas informaciones”. Sin embargo, al respecto resaltan algunas iniciativas a nivel de gobierno regional en la zona rural, ligadas a mejorar la calidad de vida de ese sector. Entonces, se concluye primeramente que existen zonas rurales con altos niveles de pobreza y actividades productivas que están planificadas o por ponerse en marcha, pero que no miran al sector rural como espacio de desarrollo productivo.

21 Pequeña y microempresa de Arequipa. Empresaria arequipeña y promotora de la participación de la mujer en la pequeña y microempresa. Entrevista realizada para la elaboración del documento de política.

22 Sociólogo y docente universitario. Comunicador y articulista en diversos medios de la región. Entrevista realizada para la elaboración del documento de política.





## 2. CUADRO COMPARATIVO DE OPCIONES DE POLÍTICA

La región Arequipa está ubicada en el grupo de departamentos con índices de pobreza más bajos (11,7 - 14,4 % de pobreza en 2012; 8,7 - 9,1% de pobreza en 2013). Esta reducción de la pobreza se explica a partir del crecimiento sostenido de la región desde hace varios años a nivel de PBI, principalmente en manufacturas, comercio y construcción. El PBI de la región Arequipa creció en un 11% el año 2013 y además se estima que para el año 2014 siga creciendo a tasas de 9,2%.<sup>23</sup>

Sin embargo, aunque el promedio ubique a Arequipa dentro de este privilegiado grupo de regiones con menores niveles de pobreza, las cifras dentro de la región aún representan un reto pendiente a nivel de políticas de alivio a la pobreza. Si bien la pobreza en la región ha disminuido, no pasa lo mismo con las provincias, destacando los casos de Condesuyos (36,9%), Castilla (40%), Caylloma (42,3%) y La Unión (50,5%)<sup>24</sup>; en estas provincias se mantienen niveles superiores incluso al promedio nacional (23,9% en 2013). Estas brechas pueden llevarnos a considerar en qué medida se reproduce una relación centralista, de dependencia y marcadamente desigual entre la capital regional y las provincias, de

<sup>23</sup> Aunque en setiembre de 2014, Raúl Castro Alegría, Jefe Regional del BCR, indicó que el crecimiento de Arequipa llegaría al 6%. Este crecimiento lo explicaba a partir de las inversiones de Cerro Verde en la región, el boom inmobiliario y el crecimiento del comercio.

<sup>24</sup> Como mencionábamos al inicio del documento, las cifras de pobreza a nivel de provincias de Arequipa corresponden al año 2012.

manera especial aquellas que están ubicadas en la sierra y secularmente desconectadas de la dinámica económica de la región.

La pobreza, vinculada con la variable género, evidencia que las desigualdades no se acaban en las clásicas dicotomías urbano-rural, capital-provincias o costa-sierra. Incluso entre la población en condición de pobreza pueden manifestarse nuevas desigualdades entre hombres y mujeres, como las que se dan a nivel de documentos de identidad (partida de nacimiento, DNI), educación, salud, economía, entre las más importantes. En estos casos es posible constatar que, si bien se ha mejorado la situación de la población femenina en los aspectos antes mencionados, se mantienen las diferencias entre hombres y mujeres en el acceso y la permanencia a espacios educativos, de salud, empleo e ingresos.

Existe presencia de diferentes programas de alivio a la pobreza en la región desarrollados desde el Midis, entre ellos Cuna Más, Juntos, Pensión 65 y QaliWarma, de los cuales el más importante es Cuna Más, cuyos usuarios en Arequipa representan el 6,35% a nivel nacional. No obstante, los porcentajes de los otros programas no representan una cantidad elevada en relación con otras regiones, teniendo en cuenta las cifras de pobreza que poseen las provincias.

Otro aspecto destacable es la relación entre los indicadores de pobreza y la población en proceso de inclusión (PEPI). Es interesante resaltar los casos de provincias como Ilay y Camaná, con indicadores de pobreza marcadamente mayores al porcentaje de su PEPI. La población PEPI<sup>25</sup> es aquella que reúne al menos tres de las cuatro circunstancias históricas asociadas a la exclusión: área de residencia rural, etnicidad, bajo nivel educativo de la mujer que jefatura el hogar y estrato socio económico. Ello probablemente explica la diferencia existente entre pobreza y PEPI en algunas provincias de Arequipa.

Finalmente, a nivel de desarrollo productivo, es posible reconocer el crecimiento económico regional, pero no llega a percibirse vinculación entre un desarrollo productivo marcadamente urbano en sectores manufactureros y de servicios, en relación con los programas de alivio a la pobreza. Para Alipio Montes<sup>26</sup>, el desarrollo de capacidades productivas no solo es insuficiente, sino que además es desigual. “Es muy difícil decir cuánto se ha avanzado porque las capacidades productivas en la región son muy heterogéneas, habiendo zonas que han alcanzado importantes niveles de desarrollo de capacidades en las ciudades como Arequipa. En valles de la costa encontramos un nivel productivo articulado con vías de acceso. En la sierra, la capacidad del productor es débil, individualista, no tiene asociatividad, posee bajos niveles tecnológicos, no tiene los conocimientos ni el capital necesarios para emprender nuevos procesos tecnológicos”.

Al respecto, el economista Jorge Lira<sup>27</sup> refiere: “En primer lugar, resulta un caso tedioso y complicado poder llegar a los sectores más apartados del área rural. Tengamos en cuenta que en el caso de Arequipa, las dos terceras partes del territorio de la región están integradas por lo que llamamos la zona alto andina, que está cruzada por dos cordilleras del sur, y los pueblos de estas zonas están ubicadas en las estriba-

25 Midis (2013). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>

26 Sociólogo y docente universitario. Investigador de la ONG Ceder - Arequipa. Entrevista realizada para la elaboración del documento de política.

27 Economista. Docente universitario. Director ejecutivo de Copasa (Cooperación con el Proceso de Autodesarrollo Sostenible de Arequipa), órgano desconcentrado del Gobierno Regional de Arequipa. Entrevista realizada para la elaboración del documento de política.

ciones interandinas, que son muy profundas, con una geografía muy agreste y a los que solo se puede llegar con trochas carrozables, que en la mayoría de los casos están en pésimas condiciones. Varios de estos centros poblados no están integrados a esta red, a los que tienen que llegar a pie o a lomo de bestia o en condiciones sumamente difíciles”.

Los entrevistados coinciden en que los programas de alivio a la pobreza son insuficientes y los pocos programas de desarrollo productivo son débiles o sencillamente no conocidos. La heterogeneidad productiva está relacionada con una diversidad geográfica y sociocultural, donde no solo es complicado llegar, además, los conocimientos y desarrollos tecnológicos implican procesos lentos y complejos de cambio e inserción de nuevas iniciativas.

A partir de estas ideas es posible proponer dos opciones de política que están explicadas en el cuadro 7.

### CUADRO 7 Opciones de política

<b>Políticas sociales que enfrenten las brechas de pobreza en la zona rural.</b>	<b>Políticas sociales que impulsen la autonomía económica de sus beneficiarios, reconociendo a las mujeres como un actor clave en su implementación.</b>
<p>Para ello es importante una mayor presencia de programas sociales en las provincias más pobres de la región Arequipa, que tengan como objetivo reducir los niveles de pobreza y contribuir a reducir las brechas de género existentes entre los pobres.</p> <p>La pobreza en la región es predominantemente rural y las políticas sociales desde el Midis parecen apuntar en esa dirección. Sin embargo, no queda del todo claro si estas llevan consigo un enfoque que intente reducir las diferencias entre hombres y mujeres que se manifiestan no solo en el ámbito urbano sino también, y de manera especial, en el ámbito rural.</p> <p>La presencia de los diferentes programas sociales del Midis en la región es limitada, en comparación con otras regiones de nuestro país. Se requiere una presencia más profunda y extendida de los mismos, insistiendo de manera especial en aquella población más vulnerable y excluida: niños, mujeres y ancianos.</p> <p>Solo a través de este enfoque será posible reducir los índices de pobreza en la región, ya que la zona rural carece de activos y bienes. Este enfoque parece ser el más realista y el que puede generar resultados en el corto plazo.</p> <p>Políticas sociales con enfoque de género que reconozcan no solo las brechas en la pobreza urbana y rural, sino también la presencia de brechas de género a nivel de salud, educación, empleo e ingreso entre hombres y mujeres.</p> <p>Solo a través de una presencia sostenida de los diferentes programas sociales las brechas podrán reducirse y las diferencias en el sector rural se irán acortando.</p>	<p>Las políticas sociales pueden constituir un alivio temporal en la reducción de la pobreza, pero la búsqueda de la autonomía como fin debe guiar el sentido último de este conjunto de acciones estatales. Es decir, pasar de una situación de asistencia, que puede seguir generando dependencia, a una enfocada en el desarrollo de capacidades en el mediano plazo y a la generación de oportunidades en el largo plazo. Es decir, sin desconocer el rol que cumplen las políticas sociales protectoras (enfocadas en los sectores vulnerables), estimular aquellas vinculadas a la promoción (acceso a oportunidades) o a la habilitación (desarrollo de capacidades).</p> <p>Para ello se requiere inicialmente articular esfuerzos intersectoriales e intergubernamentales, a fin de incrementar el ingreso autónomo de los hogares. Ello implica alianzas estratégicas entre instituciones públicas y privadas, tanto a nivel horizontal (por ejemplo ministerios) como a nivel vertical (gobierno nacional, regional y local).</p> <p>El papel de los gobiernos subnacionales, en especial el gobierno regional, es fundamental. No solo como promotor de estas alianzas estratégicas, sino además como ejecutor de iniciativas que vinculen Estado, sector privado y sociedad civil y que permitan ir generando una nueva forma de enfrentar la pobreza.</p> <p>Reconocimiento de activos (tangibles e intangibles) que posee la provincia o el distrito, identificando aquellos que se pueden convertir en futuros emprendimientos o en oportunidades de acceso al mercado.</p> <p>Además, es fundamental reconocer, implementar o mejorar aquellos bienes y servicios que faciliten las oportunidades económicas: agua potable y saneamiento, caminos rurales, telefonía, electricidad. Acceso a servicios económicos y públicos: asesoría para la conexión con mercados y empresas, cobertura de servicios financieros formales, servicios de formalización de la propiedad individual y colectiva.</p> <p>Desde una perspectiva cultural, la mujer rural desempeña un rol clave en las finanzas y en los emprendimientos desarrollados. Su compromiso como actor es definitivo en los diferentes procesos del alivio temporal a la generación de oportunidades.</p> <p>La mujer es fundamental para las sostenibilidades de las diferentes iniciativas que tengan como fin generar una verdadera inclusión.</p> <p>Consideramos que esta articulación de alianzas, el reconocimiento o dotación de activos entre los más pobres, el acceso a bienes y servicios públicos que generen oportunidades económicas contribuiría a mejorar la productividad y con ello poder lograr la autonomía de los hogares en zonas rurales.</p>

# 3. ANÁLISIS DE COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

## OPCIÓN DE POLÍTICA 1

*Políticas sociales que enfrenten las brechas de pobreza en la zona rural.*

**CUADRO 8**  
**Opción de política 1**

COSTOS	BENEFICIOS
<p>Enfoques de política social que mantengan a las provincias con asistencia social pero desarticuladas del desarrollo regional.</p> <p>Ampliar la cobertura para llegar a las zonas más pobres implica enfrentar los tradicionales problemas de focalización, accesibilidad y dispersión de la población rural.</p> <p>Ampliar la cobertura puede significar también ampliar redes clientelistas vinculadas al poder de turno que condicionen el apoyo del programa social al apoyo político.</p>	<p>Políticas sociales más efectivas, con mayor presencia en las provincias más pobres de la región Arequipa, que enfrenten la pobreza en la zona rural y la perciban como una prioridad.</p>

COSTOS	BENEFICIOS
<p>Corrupción en la aplicación de los programas sociales que generen desviación de fondos.</p> <p>Se mantiene cierta cultura de dependencia, a la espera del programa social, sin lograr empoderar verdaderamente a los beneficiarios y permitirles concebir el desarrollo en otros términos (capacidades y oportunidades).</p> <p>Se puede ganar en eficacia (reducir rápidamente los índices de pobreza), pero ello no necesariamente asegura su sostenibilidad, es decir, que la población no regrese a la pobreza.</p>	<p>Resultados inmediatos que permitan reducir en pocos años los índices de pobreza en la zona rural de la región.</p> <p>Disminución de las brechas de género en diferentes aspectos: educación, identidad, salud, empleo, etc., lo que genera mayor equidad entre hombres y mujeres.</p>

## OPCIÓN DE POLÍTICA 2

*Políticas sociales que impulsen la autonomía económica de sus beneficiarios, reconociendo a las mujeres como un actor clave en su implementación.*

**CUADRO 9**  
**Opción de política 2**

COSTOS	BENEFICIOS
<p>Instituciones vinculadas directa o indirectamente al desarrollo productivo requieren modificar su visión del país y de la región, ceder poder y protagonismo para poder generar alianzas estratégicas que permitan verdaderos impactos.</p> <p>Tecnócratas y políticos renuentes a concebir maneras alternativas de enfrentar la pobreza, negando la capacidad de agencia a sectores tradicionalmente excluidos.</p> <p>Población poco dispuesta a convertirse en agente de su propio desarrollo reemplazando asistencialismo por emprendimientos, tanto individuales como colectivos.</p> <p>Zonas de pobreza rural muy alejadas, con una población dispersa y de difícil concentración, lo que implica que algunas actividades productivas no sean viables o que incluso los costos sean mayores que los beneficios.</p>	<p>Políticas sociales que enfrenten el problema de la pobreza en la región, de manera especial en las provincias con mayores índices, y que sean la base del desarrollo productivo, a partir de un cambio en el enfoque que insista en el desarrollo de capacidades y oportunidades.</p> <p>Autonomía a partir de la generación propia de ingresos por actividades productivas diversificadas.</p> <p>Generación de cadenas productivas que vinculen las provincias con la capital provincial y regional. Ello a partir de políticas que incentiven la inversión, mejora en la infraestructura regional y asesoría integral.</p> <p>Desarrollo del capital humano, social y cultural en la zona rural del país, a partir de mejoramiento continuo de su nivel de vida, organización social y productiva y respeto de aquellas tradiciones que ellos consideran valiosas.</p> <p>Visión más integral del territorio regional que enfrente el centralismo y genere zonas productivas no exclusivamente en el ámbito urbano.</p> <p>Mujeres que no solo han salido de la pobreza, sino que se mantienen fuera de ella a partir del desarrollo de capacidades productivas.</p>

Consideramos que la opción de política 2: Políticas sociales que impulsen la autonomía económica de sus beneficiarios, reconociendo a las mujeres como un actor clave en su implementación, es aquella que debería considerarse.

Existe una pobreza rural que es persistente en la región y los programas de desarrollo productivo están orientados principalmente a la zona urbana. ¿En qué medida la articulación de políticas sociales que pro-

tejan, pero que también promuevan y habiliten capacidades y oportunidades puede convertirse en una opción que permita enfrentar la pobreza rural? Además, esta articulación, ¿cuánto puede incidir sobre las brechas existentes a nivel de género e ir empoderando a una población rural descapitalizada a partir de los procesos migratorios que presenta la ciudad como única opción para salir del círculo de la pobreza y poder acceder a espacios de servicio inexistentes o precarios en el sector rural?

Para Jorge Lira: "...la primera política que tendría que reforzarse es tomar la decisión de fortalecer los programas de desarrollo social para que efectivamente respondan a las necesidades de la población, y en segundo lugar destinar recursos humanos porque toda la gente quiere vivir en Arequipa Metropolitana y no quiere salir a trabajar fuera. Para ello es necesario tener programas consistentes".

Alipio Montes refiere que: "El gobierno regional debiera preocuparse en realizar grandes obras o grandes proyectos de desarrollo productivo, como por ejemplo trabajar un programa de dotación de recursos hídricos para la zonas andinas; dentro de los beneficiarios de esos programas no solo debe dejarse al mercado, sino debe estar dirigido a campesinos pobres y dentro de ello poner prioridad en las mujeres. En otras palabras, los programas de desarrollo que se implementen por parte del gobierno regional deberían ser proyectos relativamente grandes, de alcance regional, como agua, riego, las carreteras, el programa de extracción, pesca costera, el impulso al turismo".<sup>28</sup>

Sin embargo, no todos nuestros entrevistados consideran que en Arequipa exista un problema de brechas a nivel de género y tienen una perspectiva diferente en relación al sentido de las políticas de alivio a la pobreza. José Luis Vargas, de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza indica que: "Debería tener un mayor enfoque rural, en todo caso revitalizar la comisión especial que hay para la zona de La Unión donde, mayormente, existe el problema. En resumen yo no creo, tal como están dadas las situaciones en Arequipa, que el problema mucho menos sea de género, tampoco es tanto de pobreza. El problema es como mantenemos la renta media, por ahí creo que debería darse un giro entorno a los enfoques políticos. Creo que Arequipa ya no debería de estar desconectada de esta visión o preocupación de poner en marcha, implementar políticas de lucha contra la pobreza".

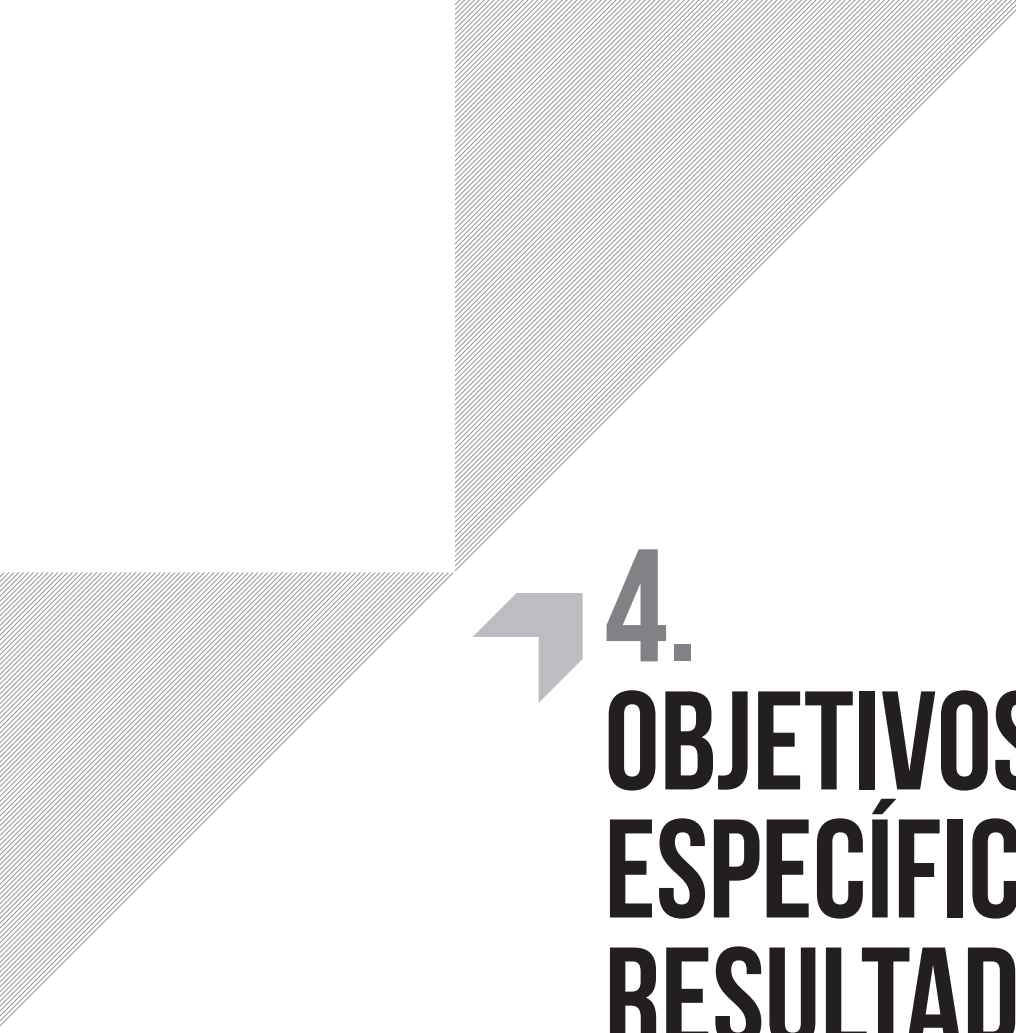
Agrega Vargas: "Creo que en Arequipa ya hay que empezar a implementar programas que tiendan a mantener la renta media. Tendremos el beneficio de empezar a refocalizar el mantenimiento de la renta media. El beneficio principal es que vamos a poder consolidar un sector medio emergente que es lo que ha empezado a aparecer en Arequipa en los últimos años y que es muy importante y eso también significaría consolidarla ante cualquier eventualidad. Que sea un sector fuerte, que no vuelva a caer en la zona de pobreza, sino que se mantenga en ese sector medio que es importante".

Como es posible apreciar, las perspectivas son diferentes en relación a cómo enfrentar la pobreza. Sin embargo, la política propuesta podría convertirse en una opción sustentable para aliviarla.

<sup>28</sup> El investigador insiste en la necesidad de formar cadenas productivas que puedan incorporar al sector rural: fibra de alpaca, leche, vino, pisco, etc.; además profesionalizar la agricultura.

**CUADRO 10**  
**Análisis de ganadores y perdedores**

<b>Ganadores</b>	<b>Perdedores</b>
Población destinataria de programas sociales que va cambiando su visión del desarrollo y va pasando de una cultura de dependencia a una de autonomía.	Instituciones estatales reacias a modificar prácticas en el manejo de las políticas sociales.
Pequeños productores de zonas rurales que inician procesos de emprendimiento individual o colectivos, sostenidos por instituciones estatales y privadas que los capacitan, orientan, apoyan y acompañan de manera integral.	Tecnócratas reacios a percibir posibles vínculos entre los programas sociales combinados con el desarrollo productivo, desde su visión más tradicional que concibe que la mejor política social es la económica.
Mujeres madres de familia de la zona rural que se convierten en protagonistas de este proceso.	Autoridades corruptas que han incrementado tradicionalmente la pobreza y la exclusión, generando redes de clientela que se reactivan en contextos electorales.
Jóvenes rurales que perciben en su sector nuevas oportunidades que los animan a contribuir con el desarrollo de su comunidad.	



# 4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS

## 4.1. Objetivos

**Implementar programas de desarrollo productivo que permitan reducir los niveles de pobreza monetaria en el sector rural.** Hay sectores de la población que requieren pasar de una situación de asistencia que puede seguir generando dependencia, a una enfocada en el desarrollo de capacidades en el mediano plazo y la generación de oportunidades en el largo plazo.

**Incentivar la participación política y empresarial de las mujeres.** Según Ana María Choquehuanca de la Cámara PyME se requiere: “Mayor participación política y empresarial. Actualmente, las mujeres lideran el 53% de empresas en el sector PyME. Ello es producto de su decisión de avanzar, de mejorar la calidad de vida de su familia y sobre todo, de su elevada autoestima a pesar de las cortapisas. Cuando una mujer trabaja tiene más independencia de acciones”. Es pertinente recordar el espacio que ocupan las PyME dentro de la economía regional, su papel en la generación del PBI regional, las potencialidades que pueden seguir desarrollando. Pero tampoco olvidar las limitaciones que aún poseen, entre ellas, el tema siempre pendiente de la formalidad.

**Voluntad política descentralista a ultranza.** Jorge Lira indica que un objetivo debe ser: “Distribución más equitativa de los presupuestos. Sobre todo recurrir a fuentes de cooperación que todavía quedan, para desarrollar proyectos cofinanciados, que combinen aportes del gobierno regional y aportes de coo-



peración internacional”. Si bien los gobiernos regionales han recibido severas críticas vinculadas a la corrupción y a su eficiencia en el gasto público, es necesario no renunciar a un proceso ya emprendido y cuyos resultados deben evidenciarse. La descentralización es un proceso de fondo que va articulado al éxito del resto de objetivos propuestos.

**Mejorar capital humano en las provincias.** Desarrollo del capital humano, social y cultural en la zona rural del país, a partir del mejoramiento continuo de su nivel de vida, organización social y productiva y respeto de aquellas tradiciones que ellos consideran valiosas. Ello nos permitirá contar con un recurso humano regional que mejore no solo sus posibilidades de empleabilidad, sino además desarrolle sus posibilidades de ejercer una mejor ciudadanía.

## 4.2. Resultados

**Alivio a la pobreza en las zonas rurales.** Como hemos percibido a lo largo del documento, el índice de pobreza regional puede terminar invisibilizando la pobreza que existe a nivel provincial. De manera particular en las provincias de Condesuyos (36,9%), Castilla (40%), Caylloma (42,3%) y La Unión (50,5%). El resultado debería apuntar al 2018, dadas los diferentes factores que han mencionado los especialistas (accesibilidad y costos económicos, entre los más importantes), a que estos indicadores de pobreza y de PEPI se reduzcan en un 50%.

**Brechas de género disminuyen.** Si bien estas brechas han disminuido, ello no debería llevarnos a creer que han desaparecido. Subsisten a nivel de población documentada, educación, acceso a la salud y empleo. Los resultados que podríamos esperar al 2018 serían los siguientes:

**CUADRO 11**

		<b>2018</b>
DNI	2 % (2007)	0,5% <sup>29</sup>
Educación*	10,8 (2010)	11,0%
Acceso a la salud	48% <sup>30</sup> (2010)	20%
Empleo	44% <sup>7</sup> (2011)	48%

**Fuente:** Elaboración propia en base a Censo Nacional 2007; ENAHO 2004-2010, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2010, INEI Proyección PEA 2011.

\* Promedio de años de estudio.

**Mayor articulación entre la capital provincial y las provincias de Arequipa.** Si bien Arequipa ha sido tradicionalmente crítica del centralismo estatal, parece repetir este patrón en su relación con las

29 Sin embargo, en algunas provincias como La Unión, el porcentaje de mujeres sin DNI llega al 7%. Convendría reducir en 75% el número de mujeres indocumentadas, de cara no solo a los programas sociales de alivio a la pobreza, sino a la posibilidad de acceder a microcréditos rurales y a ser propietarias.

30 Promedio de años de estudio de población de 15 años a más.

31 No recibe ninguna cobertura de salud.

provincias. El desarrollo de infraestructura y de institucionalidad regional debería fortalecer los vínculos a través de cadenas productivas y proyectos que establezcan sinergias entre dos o más provincias. Se debe mejorar además el índice de densidad del Estado a nivel regional, de manera especial en las provincias más afectadas por la pobreza.

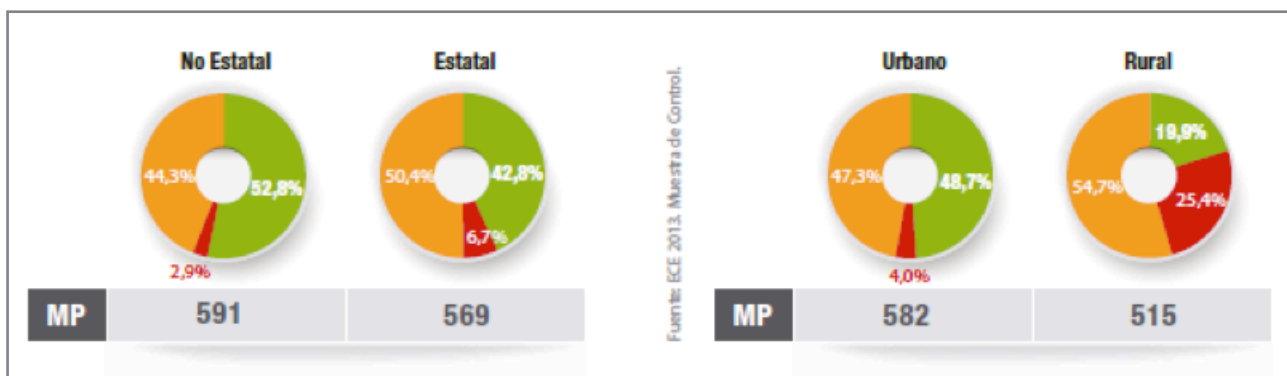
**CUADRO 12**  
**Arequipa: Índice de densidad del estado, según provincias, 1993,2007**

Provincia	1993		2007	
	IDE	Ranking Nacional	IDE	Ranking Nacional
Dpto.	0,67	2	0,84	2
Arequipa	0,79	2	0,92	1
Camaná	0,43	32	0,71	28
Caravelí	0,32	63	0,59	65
Castilla	0,33	55	0,66	41
Caylloma	0,20	93	0,57	78
Condesuyos	0,30	66	0,53	106
Islay	0,59	14	0,73	20
La Unión	0,12	150	0,55	96

Fuente: Informe sobre desarrollo Humano: PNUD Oficina Perú, 2009.

**Mejor capital humano en las provincias.** Mejorar los resultados de la evaluación censal de educación en las provincias de Arequipa. Por ejemplo, en la última evaluación censal de estudiantes, el 25,4% del sector rural está por debajo del nivel, evidenciando incluso dificultades para responder las preguntas más fáciles de la prueba. Un resultado al 2018 debería comprometer a las autoridades educativas a reducir estas brechas en un 50%. Veamos el siguiente gráfico de los resultados en la región Arequipa.

**GRÁFICO 3**  
**Brechas de Equidad. Resultados por estratos / subpoblacional**



Fuente: Evaluación Censal de Estudiantes - ECE 2013.

Además, los índices de desarrollo humano pueden ser otro indicador que permita evaluar si se está alcanzando este resultado.

**CUADRO 13**  
**Arequipa: Índice de desarrollo humano, según provincias, 1993 - 2007**

Provincia	1993		2007	
	IDH	Ranking Nacional	IDH	Ranking Nacional
Dpto.	0,65	3	0,65	5
Arequipa	0,68	5	0,66	5
Camaná	0,62	24	0,65	15
Caravelí	0,58	36	0,64	31
Castilla	0,55	46	0,60	55
Caylloma	0,50	78	0,60	56
Condesuyos	0,53	60	0,60	65
Islay	0,65	13	0,64	30
La Unión	0,41	146	0,55	135

**Fuente:** Informe sobre desarrollo Humano: PNUD Oficina Perú, 2009.



## 5. OBSTÁCULOS

- **Dificultad de acceso de las zonas alejadas.** La geografía diversa de nuestro país siempre ha sido un reto, de manera especial para los gobiernos nacionales que no siempre han poseído un conocimiento pleno del territorio que les tocaba administrar. A ello se suma las carencias en infraestructura estatal a nivel de vías de comunicación (carreteras, puentes, vías carrozables), cuyo déficit en el país son evidentes a pocos años de nuestro bicentenario.<sup>32</sup>
- **Zonas rurales muy dispersas.** No solo la lejanía es concebida como un obstáculo, también lo es la marcada dispersión a nivel de concentración poblacional en las zonas rurales. La baja densidad poblacional (entre 15 a 30 *hab./Km<sup>2</sup>*) implica soluciones ‘individuales’ de agua y saneamiento (Cepal, 2010). Como bien refiere Cepal, “...la priorización de las inversiones obedece a criterios de impacto y costo efectividad que desestimula la inversión en la zona rural nucleada, rural dispersa y minorías étnicas”.
- **Estructura económica productiva en el tema rural es precaria, muy débil, basada en una producción de agricultura de subsistencia.** Este probablemente sea uno de los obstáculos más importantes en el desarrollo productivo del sector rural. Alipio Montes refiere que: “...la estructura eco-

---

<sup>32</sup> Al respecto Jorge Lira indica: “Para mí, fundamentalmente, la dificultad del acceso a las zonas alejadas es un obstáculo. Tenemos pueblos como Cayarani, muchos de la parte alta de Cotahuasi, a los cuales se llega después de viajar 10 o 12 horas por carreteras infernales. En muchos de esos lugares no hay donde alojarse, y hasta hay que llevar alimentos porque no hay un restaurante donde comer. Ese tipo de dificultades, aparentemente, son insalvables.”

nómica productiva en el tema rural es precaria, muy débil, basada en una producción de agricultura de subsistencia, una agricultura con bajos niveles de producción, de tecnología, afectada por escasez de recursos muy grandes. Frente a la agricultura pueden haber otras actividades como comercio, turismo, etc.” En este caso, el reto es lograr el tránsito de una agricultura de subsistencia a una de autosostenimiento que pueda combinarse con las diferentes actividades que menciona el especialista.

- **Mala calidad de los recursos productivos.** Este obstáculo aparece como una consecuencia del anterior. No solo persiste una estructura productiva precaria y orientada a la subsistencia, además las condiciones no permiten pasar de la producción a la productividad. Aquí aparece la figura de la gestión hídrica, ya que este recurso no se distribuye y aprovecha equitativamente en nuestro país. Además, la pequeña propiedad es la que predomina muchas veces, estando ubicadas en laderas y sin acceso a servicios como transporte. Esta combinación de factores en contra, sumados a limitaciones en infraestructura y logística implican un reto mayor en la construcción de escenarios de desarrollo productivo para las zonas rurales.
- **Gobernabilidad.** Referida a la calidad de la gestión de las autoridades elegidas, los recursos disponibles para cumplir ofrecimientos realizados en campaña. La representación política ¿cómo camina en el ámbito rural y en poblaciones demográficamente dispersas? Existe una urgencia de políticas públicas debidamente articuladas con gestiones públicas eficientes de las autoridades locales. Muchas autoridades locales tienen poca disponibilidad de recursos financieros debido a la desigual distribución del canon minero, lo cual dificulta la posibilidad de lograr articulaciones saludables en la solución de problemas de parte del Estado y actores no estatales, claves de la gobernabilidad.
- **Corrupción y cultura.** También es pertinente mencionar que no solo la poca disponibilidad de recursos es una condición de muchos gobiernos locales en la zona rural, también la corrupción aparece como una amenaza permanente en la gestión. Pero la corrupción se hace más difícil de enfrentar cuando esta se vincula a la cultura de la sociedad, es decir, los niveles de tolerancia frente a ella van generando que sea, incluso, socialmente aceptada. La tristemente célebre frase: “Roba, pero hace obra” parece resumir un lugar común de muchos electores y expresar incluso cierto tipo de racionalidad política.
- **Productividad sin asociatividad.** Para Ana María Choquehuanca de la Cámara PyME: “... es muy probable que una pequeña unidad productiva en las zonas rurales, si va sola, no pueda acceder a tecnologías, mercados, financiamiento, etc.; pero si se soporta en la asociatividad, el panorama es totalmente diferente y la actividad productiva se puede tornar en competitiva”. Esta asociatividad se expresa en cadenas productivas, articulaciones en diferentes niveles del Estado, mayor participación en la toma de decisiones de actores postergados (como la mujer, por ejemplo). Solo en la medida que estas asociaciones sean efectivas, será posible lograr mejores niveles de productividad, que incluso en el sector urbano, se mueven a nivel de economías en proceso de desarrollo.
- **Políticas exclusivamente urbanas.** La lógica costo/beneficio privilegia políticas en aquellos espacios en los cuales se concentra la mayor parte de la población. Como mencionábamos en el diagnóstico, Arequipa repite una lógica centralista en términos poblacionales, productivos y políticos. La capital de la región concentra las actividades productivas más importantes y ha demostrado poca voluntad de articularse con aquellas zonas en las cuales la pobreza presenta altos índices.

- **Falta de capacidades e infraestructura.** Es pertinente preguntarse cuán preparada está la región para ser competitiva, tomando en cuenta que ya no son los países los que compiten en el mercado, sino las regiones, es decir, los espacios subnacionales. De allí que es urgente contar con mejores servicios (educación, salud, seguridad, justicia); a fin de cuentas, un mejor Estado que no solo está presente, sino que es especialmente eficiente en el sector rural y en las zonas de mayor pobreza. De otro lado, los sectores emergentes necesitan mejor capacitación, mejor profesionalización y un conjunto de capacidades productivas para generar oportunidades que en el sector rural son precarias.

## 6. RECOMENDACIONES

- **Normas y planes vinculados con la realidad de la región.** Se insiste en el divorcio existente entre legislación existente y la realidad que debe normar. Como menciona Jorge Lira (Cooperación con el proceso de Autodesarrollo Sostenible de Arequipa - Copasa), hay un divorcio entre ambas dimensiones (legal y social), que tiene como consecuencia normas que no aprehenden la realidad adecuadamente y una realidad que desborda la normatividad constantemente.
- **Mayor participación de la sociedad civil, de manera particular de las mujeres.** La sociedad civil, como espacio que interactúa con el Estado y con los sectores empresariales, debe ganar en mayor participación. No solo como espacio de presión, sino como espacio propositivo y consultivo en la generación de políticas públicas.
- **Transparentar a los candidatos.** El espacio de representación necesita legitimarse de manera permanente a través de filtros previstos no solo por la ley (hojas de vida, declaración de bienes), sino además a través de la vigilancia de parte de instituciones de la sociedad civil.
- **Mayor presencia del Estado.** Esta presencia debe expresarse no solo a nivel de políticas de alivio a la pobreza y desarrollo productivo, sino especialmente a través de la capacidad del Estado en articular ambas. Marcos Obando<sup>33</sup> insiste en el rol del Estado en la elaboración e implementación de políticas: “El Estado tiene que recuperar la confianza perdida. De nuevo insisto en el tema de focalización y de considerar que la asistencia a la pobreza no puede ser eterna”, sostiene el especialista.

<sup>33</sup> Sociólogo y docente universitario. Director del Centro Loyola-Arequipa. Entrevista realizada para la elaboración del documento de política.

- **Retomar el camino de la descentralización.** Esta es una recomendación vinculada con la anterior de contar con mayor presencia del Estado, y debe expresarse a través del nivel de gobierno subnacional y su eficiencia para atender demandas de carácter regional. Como insisten diversos especialistas, se debe completar el proceso e incluso apuntar a retos mayores como es la constitución de macrorregiones.
- **Aprovechar la oportunidad política.** La coyuntura electoral es el espacio estratégico para poner en debate este conjunto de necesidades y las alternativas para enfrentarlos.





# 7. HOJA DE RUTA

## Cien días

- Evaluación de la presencia e impacto de los programas de alivio a la pobreza en zonas rurales.
- Establecimiento de metas vinculadas a la reducción de la pobreza y desarrollo productivo al 2018.
- Promoción de la presencia activa de mujeres en los programas de alivio a la pobreza, como promotoras, fiscalizadoras y evaluadoras de sus resultados.
- Diseño de programas de desarrollo productivo rural, asesorado por la Cámara de Comercio e Industria de Arequipa, Cámara PyME y especialistas regionales.

## Un año

- Proyectos piloto que combinen políticas de alivio a la pobreza y desarrollo productivo en algunas provincias de Arequipa.
- Mejor gestión de los programas de alivio a la pobreza en las zonas de mayor incidencia, en coordinación con el Midis.
- Resultados de la evaluación censal en zonas rurales.

## PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

- Mayor participación ciudadana y política, y empoderamiento de las mujeres en espacios de toma de decisiones en el ámbito rural.
- Alianzas para vincular programas de alivio a la pobreza con instituciones de la sociedad civil (ONG, empresas, Cámara de Comercio de Industria de Arequipa, Cámara PyME, universidades regionales, etc.).

### **Cuatro años**

- Infraestructura de alivio a la pobreza en zonas rurales que permiten mejorar las vías de acceso y posibilitar intercambios más fluidos.
- Descentralización y mayor presencia de los niveles de gobierno subnacional. Mejorar la densidad estatal a nivel de gobiernos locales.
- Reducción de brechas de género en salud, educación, identidad y empleo.
- Mejora del capital humano medido a través de la Evaluación Censal de Estudiantes y del Índice de Desarrollo Humano.
- Concentración de población ruralmente dispersa. Esta será una alternativa, sometida a consulta ciudadana y al ofrecimiento de beneficios percibidos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cepal (2010) Problemática a nivel rural e indígena. Disponible en: <http://www.cepal.org/drni/noticias/noticias/8/41958/wc03.pdf> (última consulta: 17 de noviembre de 2014).

De la Cadena, Marisol (1992) Las mujeres son más indias. Disponible en: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/104.pdf> (última consulta: 7 de julio de 2014).

Diario Gestión (2014) PBI de Arequipa creció. Sección economía. Miércoles 5 de febrero de 2014. pp.16.

Gobierno Regional de Arequipa (2013) Plan de Desarrollo Regional Concertado Arequipa 2013 - 2021. Disponible en: <http://www.regionarequipa.gob.pe/> (última consulta: 7 de mayo de 2014).

Instituto Peruano de Economía (2014) Arequipa 2014. En: [http://www.ipe.org.pe/sites/default/files/u3/arequipa\\_2014.pdf](http://www.ipe.org.pe/sites/default/files/u3/arequipa_2014.pdf) (última consulta: 5 de julio de 2014).

INEI (2013) Evaluación de la pobreza monetaria. Informe técnico Disponible en: [http://www.inei.gob.pe/media/cifras\\_de\\_pobreza/informetecnico.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/informetecnico.pdf) (última consulta: 10 de mayo de 2014).

INEI (2014) Preguntas frecuentes. En: <http://www.inei.gob.pe/preguntas-frecuentes/> (última consulta: 8 de julio de 2014).

INEI (2014) Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingresos por departamentos 2004-2012. Disponible en: [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1105/index.html](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1105/index.html) (última consulta 30 de junio de 2014).

INEI (2014) Boletín estadísticas con enfoque de género. En: [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/genero\\_1.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/genero_1.pdf) (última consulta: 29 de mayo de 2014).

INEI (2014) Perú, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - Endes 2013. Disponible en: [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1151/index.html](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1151/index.html) (última consulta: 2 de setiembre de 2014).

Midis (2014) Intervenciones del Midis en el Departamento de Arequipa. Marzo 2014. Disponible en: [http://infomidis.midis.gob.pe/formatos/documentos/04\\_20140508\\_F3\\_AREQUIPA.pdf](http://infomidis.midis.gob.pe/formatos/documentos/04_20140508_F3_AREQUIPA.pdf) (última consulta: 11 de mayo de 2014).

Midis (2013) Población en proceso de desarrollo e inclusión social. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/dgsye/data1/files/enic/eje1/documento-tecnico/FolletoPEPI-jul13.pdf> (última consulta: 9 de mayo de 2014).

Midis (2013). Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusinsocialincluirparacrecer.pdf>

Midis (2013) Mapa de la población en proceso de desarrollo e inclusión social. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/dgsye/documentos/Publicaci%C3%B3n%20PEPI%20final%20220713.pdf> (última consulta: 9 de mayo de 2014).

Muñoz del Carpio Toia, Agueda (2012) Violencia contra la mujer en Arequipa: cifras, experiencia y propuestas. En: *Promoviendo el derecho a la salud de los más pobres: Cinco estudios de interés*. Margarita Petrera (Comp.) Lima: CIES Consorcio de Investigación Económica y Social, Observatorio de la salud y La Corporación Belga al Desarrollo. Disponible en: [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc\\_01625.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01625.pdf) (última consulta: 2 de setiembre de 2014).



Los documentos de política están disponibles en [www.cies.org.pe](http://www.cies.org.pe)

AUSPICIADORES:



Al servicio de las personas y las naciones

ALIADOS ESTRATÉGICOS:

