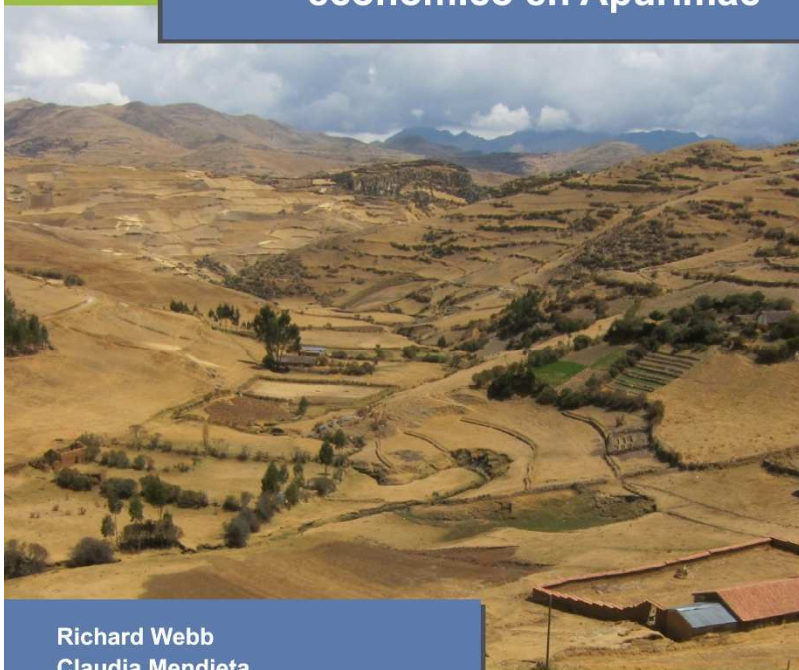


SERIE ESTUDIOS REGIONALES | 4

Las barreras al crecimiento económico en Apurímac



Richard Webb
Claudia Mendieta
Víctor Ágreda



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo
y la Cooperación COSUDE



LAS BARRERAS AL CRECIMIENTO ECONÓMICO
EN ApuríMAC

serie estudios regionALES | 4

Las barreras al crecimiento económico en Apurímac

Richard Webb

Claudia Mendieta

Víctor Ágreda

- © Banco Interamericano de Desarrollo, BID
paseo de la República 3245, piso 13, Lima 27, Perú
Telefax (51-1) 215-7800
Fax (51-1) 442-3466
www.iadb.org

- © Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE
Avenida Salaverry 3240, San Isidro, Lima 27, Perú
Telefax: (51-1) 264-0305
Fax: (51-1) 264-1319
www.cooperacionsuizaenperu.org.pe

- © Universidad de San Martín de Porres, USMP
Instituto del Perú
Avenida Javier prado Oeste 580, San Isidro, Lima 27, Perú
Telefax: (51-1) 221-8722
Teléfono: (51-1) 421-4503
www.institutodelperu.org.pe

primera edición: Lima, noviembre de 2012
Edición y corrección de estilo: Claudia Galarza y Gino Lértora
Arte de carátula: Nina paredes Negrón
Impreso por Ediciones Nova print S.A.C.
Av. Ignacio Merino 1546, Lince. Teléfono: 471-5366

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2012-15185
ISBN 978-612-4088-68-1

Las opiniones que se presentan en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan las de COSUDE, el BID y la USMP.

Sobre los autores

richard Webb

Ph.D. en Economía de la Universidad de Harvard y M.A. en Economía y Geografía de la Universidad St. Andrews. Presidente del BCRP en dos períodos. Fundó el Instituto Cuánto y fue profesor de la Universidad de Princeton.

publicó *Government Policy and the Distribution of Income in Peru*, editado por Harvard University; una historia de las microfinanzas en el Perú, *El Árbol de la Mostaza*; y fue co-autor de una historia oficial del Banco Mundial, *The World Bank, Its First Half Century*.

Fundó y actualmente dirige el Instituto del Perú de la Universidad de San Martín de Porres; realizando investigaciones sobre política social, economía rural, derecho de propiedad y microfinanzas.

Víctor Ágreda

Economista de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Con 25 años de experiencia en investigación agraria y proyectos de desarrollo rural y medio ambiente. Ha sido consultor de diversas instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, *Internacional Food Policy Research Institute*, y la Agencia Nórdica de Desarrollo y Ecología.

Ha realizado estudios sobre economía campesina y poblaciones indígenas en la costa, sierra y selva; costos de transacción a nivel de los pequeños productores; comercialización agropecuaria y formación de precios en productos agropecuarios; derechos de propiedad, regulación de concesiones

y uso de los recursos naturales en la sierra y selva en áreas protegidas; estimación del impacto de las políticas de ajuste y estabilización a nivel de los pequeños productores del país y estudios sobre las distintas experiencias de ejecución de programas de crédito.

Claudia Mendieta

Candidata a Master en Políticas Públicas por la *Woodrow Wilson School of Public and International Affairs - Princeton University*. Economista de la Universidad del Pacífico. Ha sido consultora en temas de desarrollo rural, biodiversidad, seguridad alimentaria, microfinanzas, educación intercultural, liderazgo y derechos de mujeres, y responsabilidad social; para diversas instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (Perú y Bolivia), el Banco Mundial (perú), y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Ha desarrollado investigaciones sobre economía rural; tierras y derechos de propiedad; y poblaciones indígenas, educación, y pobreza. Entre sus principales publicaciones figuran, *Propuestas para una economía rural competitiva e incluyente, en el marco de un desarrollo territorial-Aportes para el gobierno peruano 2006-2011*; y, *Etnia, Educación y Pobreza: un análisis con énfasis en la actitud de las poblaciones indígenas hacia su desarrollo*.

Índice

1.	Metodología	11
2.	Reseña histórica, visión general de la región y principales hechos estilizados	17
2.1	Reseña histórica y visión general de la región	17
2.2	Principales hechos estilizados	26
3.	Retornos sociales	41
3.1	Condiciones geográficas e infraestructura	42
3.2	Capital humano	57
4.	Apropiabilidad	65
4.1	Fallas del Gobierno subnacional: Riesgos macroeconómicos	65
4.1.1	Sostenibilidad fiscal	69
4.1.2	Gestión del gasto público al nivel subnacional	79
4.2	Fallas del Gobierno subnacional: Riesgos microeconómicos y contexto institucional	85
4.2.1	Derechos de propiedad y tenencia de la tierra	86
4.2.2	Seguridad y crimen	91
4.2.3	Narcotráfico y terrorismo	92
4.2.4	Eficiencia burocrática	95
4.2.5	Transparencia y corrupción	96
4.2.6	Informalidad	98

4.3	Fallas de mercado: Externalidades de coordinación y de información (autodescubrimiento)	101
4.3.1	Diversificación de las actividades productivas	104
4.3.2	Minería, crecimiento y desarrollo regional	112
4.3.3	Experiencias de autodescubrimiento	127
5.	Costo y acceso al financiamiento	155
5.1	Mercado financiero	156
5.2	Problemas de intermediación financiera	163
6.	La exclusión como barrera transversal	169
7.	Conclusiones y recomendaciones	171
	Bibliografía	177

1. Metodología

La metodología empleada para este análisis de las barreras al crecimiento de la región Apurímac se basa en el marco analítico propuesto por Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco (*Growth Diagnostics*, 2005)¹, precisado luego por Ricardo Hausmann, Bailey Klinger y Rodrigo Wagner (*Doing growth diagnostics in practice: a 'Mindbook'*, 2008)².

Esta metodología enfatiza la identificación de diferentes conjuntos de síntomas como base para un diagnóstico diferenciado de las barreras al crecimiento de una unidad de análisis particular. Varios elementos a destacar en este enfoque son: i) cada unidad de análisis (en este caso, la región Apurímac) es una unidad particular con características particulares y barreras particulares al crecimiento; ii) las barreras al crecimiento pueden ser muchas, pero cada barrera genera un conjunto distinto de “síntomas”, y estos a su vez son explicados por una secuencia de causalidad específica (un “síndrome”); iii) identificarlos permite entender la naturaleza exacta de las barreras (síntomas), las causas de las barreras (síndromes), y la relevancia de las barreras como tales (cuán restrictivas son para el crecimiento). Por ejemplo, analizar los precios brinda información sobre

1 Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005). *Growth Diagnostics*. Kennedy School of Government, Harvard University.

2 Hausmann, Ricardo, Bailey Klinger y Rodrigo Wagner (2008). *Doing growth diagnostics in practice: a 'Mindbook'*. CID Working Paper N° 177, Center for International Development, Harvard university.

los retornos marginales de factores como la educación o el crédito, y sobre si el problema es uno de oferta o de demanda en el mercado respectivo (un bajo nivel de crédito en un contexto de bajas tasas de interés indicaría más un problema de baja demanda de crédito que uno de oferta). Siguiendo con el ejemplo de un bajo nivel del crédito, alternativamente a problemas de demanda u oferta, las limitaciones podrían estar en la articulación entre la demanda y la oferta (intermediación financiera), o en la oferta de factores complementarios como la inversión pública que mejoren los retornos esperados de la inversión privada y; por lo tanto, estimulen la intermediación financiera.

Para su implementación, la metodología propone el uso de un “árbol de decisión” que se basa en un modelo simplificado de crecimiento que puede ser afectado por diferentes factores. La principal propiedad de este modelo es que establece que en una senda de crecimiento balanceado, la tasa a la cual crece la economía, que es igual a la tasa a la cual los activos (el capital) son acumulados, es una función de la diferencia entre el retorno esperado de la acumulación de activos y el costo de estos activos para los agentes privados que los acumulan. Así, a mayor diferencia entre retornos esperados y costo, mayor será el esfuerzo de inversión.

La siguiente ecuación expresa el planteamiento central del modelo:

$$g = f(r(1 - t) - r) \quad [1]$$

Donde:

g = tasa de crecimiento de la economía

r = retornos sociales esperados de la inversión

$(1 - t)$ = proporción de “*r*” que puede ser apropiada privadamente

r = costo de oportunidad de los recursos necesarios para invertir

Esta ecuación refleja la potencial naturaleza de las barreras al crecimiento: retornos privados esperados de la inversión $r(1 - t)$ bajos, o costo de financiamiento *r* alto. Esto configura dos escenarios posibles: i) las oportunidades de inversión presentan bajos retornos esperados para el sector privado, o ii) existen oportunidades de inversión rentables para el sector privado, pero el costo de financiamiento es alto. A su vez, el primer escenario de bajos retornos puede deberse a: i.1) bajos retornos sociales

(bajo t), o i.2) baja apropiabilidad esperada (bajo $(1 - t)$). Mientras que el escenario de alto costo de financiamiento puede deberse a: ii.1) bajos niveles de ahorro agregado por bajos ahorros domésticos y bajo acceso a ahorros externos, o ii.2) baja intermediación financiera.

Esta metodología, diseñada originalmente para analizar las barreras del crecimiento económico de un país, fue ajustada para su aplicación al análisis del crecimiento económico a nivel subnacional por Schliesser (2009)³. La adaptación del marco analítico se centra en la identificación de barreras que pueden presentar variación interregional, ya que no todas las barreras que son relevantes cuando la unidad de análisis es el país, lo son cuando la unidad de análisis es el nivel subnacional (regional en este caso). Los factores que muestran variación interregional serían “la más probable fuente de varianza en términos de crecimiento económico a nivel subnacional”, y de ahí la importancia de tomarlos como el punto de partida (“el primer conjunto de hipótesis que debe ser evaluado”) en el análisis⁴.

El documento de Armendáriz et al (2011)⁵ que aplica la metodología ajustada para analizar las barreras al crecimiento de la región Junín se toma como referencia de aplicación al caso peruano regional. También será un referente importante para el presente estudio el documento de Hausmann y Klinger (2008), que aplica la metodología para el análisis de las barreras al crecimiento del Perú⁶.

En el esquema 01 se presenta el “árbol de decisión ajustado” para el análisis del crecimiento económico a nivel regional. La lectura del árbol es de arriba hacia abajo: cada nodo tiene hacia abajo sus posibles causas. El árbol ajustado empieza con el problema de bajos niveles de producción y crecimiento: se asume que la inversión privada y el emprendimiento son bajos, y como consecuencia de ello los niveles de producción y crecimiento son bajos (el árbol de decisión original empieza con el problema de

3 Schliesser, Reinier (2009). *Aplicación de la metodología de diagnóstico de crecimiento en el ámbito subnacional* (Mimeo). Referenciado en: Armendáriz et al (2011).

4 Armendáriz et al (2011), p. 123.

5 Armendáriz, Edna, Luis Felipe Zegarra y Fidel Jaramillo (2011). *Las barreras al crecimiento económico en Junín*. Lima: BID y CIES.

6 Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger (2008). *Growth diagnostics in Peru*. CID Working Paper N° 181, Center for International Development, Harvard University.

bajos niveles de inversión y emprendimiento). La baja producción y el bajo crecimiento pueden deberse a bajos retornos de la actividad económica, o a un elevado costo de financiamiento y falta de acceso al financiamiento. Los bajos retornos pueden a su vez deberse a bajos retornos sociales por bajo capital humano, mala infraestructura o una geografía adversa; o a una baja apropiabilidad de los retornos a la inversión, por fallas del Gobierno subnacional (riesgos microeconómicos o institucionales, y riesgos macroeconómicos o fiscales), o por fallas de mercado (problemas de autodescubrimiento y coordinación).

Por su parte, el elevado costo del financiamiento y la falta de acceso al financiamiento (incapacidad de adquirir recursos financieros a una tasa “razonable” para poder invertir), pueden deberse a bajos niveles de ahorro o a una baja intermediación financiera (los problemas en la movilización de los ahorros pueden a su vez deberse a una baja competencia, alto riesgo o alto costo). El conjunto de factores que pueden afectar el crecimiento (las ramas del árbol) pueden generar complejas interacciones, de manera que no debe interpretarse que la presencia de un tipo de barreras excluye la presencia de otras. La productividad es un tema central del marco analítico: toda la parte (izquierda) del árbol referida a los bajos retornos de la actividad económica evalúa los determinantes de la productividad que podrían incrementar la demanda de inversión.

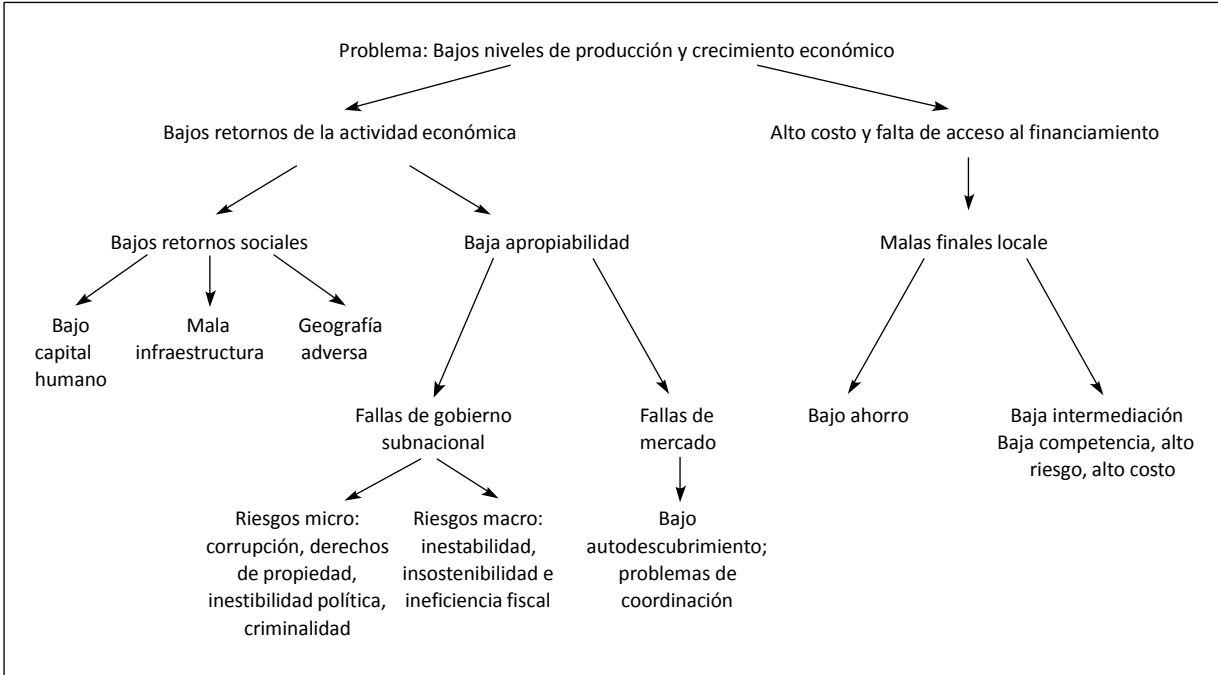
De acuerdo a la metodología, para que una barrera pueda ser calificada como restrictiva, debe presentar cuatro características: i) el precio sombra de la barrera es alto, lo cual significa que si se lograra remover la barrera, el impacto en crecimiento sería grande (los precios sombra pueden aproximarse por precios explícitos o implícitos de mercado u otros síntomas de demanda insatisfecha); ii) los cambios en la barrera deben producir cambios significativos en la función objetivo, lo cual sigue la misma idea de que lograr reducir una barrera debe generar un aumento en la inversión; iii) los agentes económicos están tratando de superar o evadir la barrera; iv) los agentes menos intensivos en una barrera (menos afectados por una barrera) tienen más probabilidades de sobrevivir y crecer, y viceversa (entonces, le estará yendo mejor a aquellos agentes que estructuralmente eran menos intensivos en el factor limitado, o que podían evadir la necesidad de este factor).

Finalmente, para la aplicación del “árbol de decisión ajustado” en el análisis del crecimiento de una región tan pobre como Apurímac, es importante considerar una advertencia que plantea la metodología: no por el hecho que muchos factores estén mal a la vez, se puede afirmar que todos son barreras al mismo tiempo; hay que identificar aquellas barreras que están realmente en peor situación y que hacen que las demás sean relativamente menos restrictivas.

A continuación se presenta la aplicación de la metodología para el análisis de las barreras al crecimiento de Apurímac y sus resultados. Algunas precisiones al respecto: i) los resultados del análisis deben ser valorados desde la idea central que la metodología propone: hacer un diagnóstico de las barreras al crecimiento, asociando el crecimiento a la acumulación de activos (a la inversión privada); y ii) la metodología está diseñada para analizar estructuras económicas homogéneas⁷, y aunque en principio el ámbito regional podría ser más homogéneo que todo un país, en el caso de Apurímac (como en muchas regiones del país) no hay sino enormes diferencias entre los núcleos dinámicos de la región y las mayoritarias zonas pobres, además de las diferencias al interior de cada uno de estos sectores.

7 Armendáriz et al (2011), p. 123.

Esquema de 01
 Árbol de decisión



Fuente: Elaboración propia con información de Schliesser, Reinier (2009). *Aplicación de la metodología de diagnóstico de crecimiento en el ámbito subnacional* (Mimeo). Referenciado en: Armendáriz et al (2011).

2. Reseña histórica, visión general de la región y principales hechos estilizados

2.1 Reseña histórica y visión general de la región

a. *Reseña histórica*⁸

Apurímac como departamento surge en el año 1873. Sin embargo, las circunstancias de su creación no dan cuenta de una tradición como unidad geográfica o funcional del Estado Inca o la etapa colonial, ni tampoco como unidad identitaria étnica o de otra naturaleza. La idea de que Apurímac como territorio departamental sea “una ficción”⁹ responde al hecho de que las motivaciones de su creación estuvieron principalmente relacionadas a intereses de hacendados poderosos de la zona de Abancay (el departamento se crea con Abancay como su capital), como las familias Trelles y Samanez, quienes veían en la creación del departamento una alternativa para no estar a la sombra (política y fiscal) del Cusco¹⁰. Así, para la creación del departamento de Apurímac se toma por un lado la provincia de Andahuaylas (actuales provincias de Andahuaylas y

8 Buena parte de las secciones de la reseña histórica correspondientes a las etapas Inca, colonial y republicana se basan en información proporcionada por el historiador Jaime Urrutia, y en: Urrutia, Jaime (sin fecha), *Demografía y tributación en Andahuaylas* (Mimeo).

9 Entrevista con Jaime Urrutia.

10 Preferían ser “cabeza de ratón y no cola de león”.

Chincheros¹¹), que tradicionalmente pertenecía al departamento de Ayacucho (durante la Colonia, Andahuaylas perteneció al corregimiento y posterior intendencia de Huamanga, convertido en el departamento de Ayacucho en la República). por otro, se toman las provincias de Abancay, Cotabambas (actuales provincias de Cotabambas y Grau¹²) y Aymaraes (actuales provincias de Aymaraes y Antabamba¹³), que tradicionalmente pertenecían al Cusco (el corregimiento y posterior intendencia del Cusco comprendía estos tres “partidos” o provincias). Abancay y Andahuaylas se constituyen desde el inicio de su historia como territorios integrados a los núcleos políticos y económicos de la región.

Antes de y durante el Estado Inca la historia de estas dos zonas es disímil. Abancay era un territorio poblado por mitimaes (no étnicos) colocados ahí por el Estado Inca con la función de producir maíz para el Estado (cultivo fundamental para su gestión económica). Por su parte, Andahuaylas era en la etapa preinca parte del territorio de la etnia Chanka¹⁴. Esta etnia fue desplazada durante la dominación Inca, aunque su relevancia se mantuvo en toda la región durante el periodo Inca, evidenciándose en la difusión del quechua chanka (diferente del quechua cusqueño) hasta el río Apurímac (actual frontera entre Apurímac y Cusco).

Estas diferencias en las raíces culturales e históricas de estos dos ejes de la región se reflejan en la actualidad, con la zona de Andahuaylas y Chincheros, teniendo como referentes identitarios a la cultura Chanka y al antropólogo y escritor José María Arguedas (nacido en Andahuaylas); mientras que estos referentes son ajenos a la zona de Abancay.

Durante la Colonia se forjan importantes haciendas, tanto en la zona de Andahuaylas como en la de Abancay. La importancia de Andahuaylas data de inicios de la Colonia, con una alta concentración de tributarios y de mano de obra para el trabajo en obrajes, ganadería y producción agrícola,

11 Chincheros como provincia recién fue creada en el año 1983.

12 La división de la provincia de Cotabambas en las provincias de Grau y Cotabambas data del año 1919 (Grau) y 1960 (Cotabambas).

13 La división de la provincia de Aymaraes en las provincias de Aymaraes y Antabamba data del año 1871.

14 Documentos coloniales dan cuenta de la presencia de “chankas del valle” en el valle del Chumbao (San Jerónimo, Talavera y Andahuaylas) y de “chankas de las punas” (Pampachiri, Huayana, Huancaray y Cachi). Ver: Urrutia, Jaime (sin fecha), p. 6.

llegando a comerciar con Lima y potosí¹⁵. En particular, surgen haciendas cañeras, llegando a constituir este el principal producto de exportación de la región en la Colonia. Igualmente, en la zona de Abancay habría habido una veintena de centros de producción de caña¹⁶, que posteriormente se constituyen en haciendas que llegan a alcanzar mayor desarrollo, tamaño y poder económico que las de la zona de Andahuaylas.

La diversidad de zonas geográficas comprendidas en la región (punas, zonas alto andinas, valles interandinos y yungas) daba lugar a una variedad de actividades productivas agropecuarias, con disponibilidad de pastos para la producción de camélidos, vacunos y ovinos, y de distintos tipos de cultivos alto andinos (tubérculos) y otros como maíz, coca y caña.

por su parte, zonas como Aymaraes y Cotabambas habrían tenido una temprana actividad minera (minas como Pachaconas y Chuqinga en las actuales provincias de Antabamba y Aymaraes, Cochasyhuas y Haqira en las actuales provincias de Grau y Cotabambas, entre otras), aunque eran de menor importancia respecto de los principales centros mineros de la Colonia¹⁷. El sistema colonial generó en zonas como Andahuaylas una disminución creciente de la población (y por lo tanto de los indígenas contribuyentes), como resultado de epidemias y el propio mecanismo de enriquecimiento colonial a costa de la población indígena.

Al igual que en el resto del país, la independencia y el inicio de la República muestran en la región la composición étnica y social forjada en la Colonia y que se consolidaría a lo largo de la República: una población indígena concentrada en las zonas de puna (repartimientos de indígenas), donde hay; por lo tanto, presencia mayoritaria de “indígenas con tierras” (posteriores comunidades indígenas); haciendas en los lugares que no son puna (pisos suni, quechua y yunga), con una importante presencia de españoles y mestizos (“forasteros sin tierras”); y alguna pequeña propiedad en los valles¹⁸. Posteriormente esto se constituiría en una estructura

15 Urrutia, Jaime (sin fecha), pp. 2-5.

16 INEI (1999). *Conociendo Apurímac* – 1999. En: <http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0279/indice.htm>

17 INEI (1999).

18 *Categorías y estadísticas de inicio de la República (1828 - 1836)*, documentadas en: Urrutia, Jaime (sin fecha), pp. 6, 8.

desigual de tenencia de la tierra, gracias a un sistema político republicano que benefició a las élites locales poderosas (gamonales) y dio lugar a un proceso de apropiación de las tierras comunales que fue particularmente intenso a lo largo del siglo XIX, generando como resultado que la mayor cantidad de las haciendas sean republicanas (y no coloniales).

Estos procesos históricos también determinaron el origen tradicional de las comunidades campesinas de la región a partir de las comunidades indígenas (el cambio de denominación de “comunidades indígenas” a “comunidades campesinas” recién ocurre en el año 1969), las cuales a su vez eran grupos de familias indígenas afectados por los repartimientos de indígenas y las encomiendas coloniales.

Los inicios republicanos también se caracterizan por la debilidad o la inexistencia del Estado en la región, lo cual da lugar a un fuerte debilitamiento del control tributario, y a que se fortalezcan poderes locales gamonales que acentúan sus rasgos feudales. Hacia mediados del siglo XIX se hace manifiesta una crisis regional acelerada por las características del Estado republicano, la cual se evidencia en el repliegue de las haciendas y las comunidades indígenas de los circuitos comerciales, a lo cual se suman epidemias y sequías que generan cuantiosas pérdidas productivas y muertes en la región. Esta crisis alcanza su mayor intensidad en las zonas de mayor producción mercantil. Así, por ejemplo, hacia fines del siglo XIX las haciendas cañeras se extinguen y crece la actividad ganadera, llegando a asumir el otrora importante rol que habían tenido las haciendas cañeras¹⁹.

En suma, el periodo republicano no alteró de manera significativa la estructura de tenencia de la tierra ni la composición social que se desarrolló durante la Colonia, sino que, por el contrario, la ausencia del Estado dio lugar a la consolidación de poderes económicos locales, los cuales se reflejaban en las haciendas, en el acceso desigual a la tierra en detrimento de los sectores tradicionalmente excluidos (los indígenas), y en el estilo de gestión pública del departamento de Apurímac. La exclusión de la población indígena, sector importante de la población de la región (como porcentaje de la población y como presencia de

19 Urrutia, Jaime (sin fecha), pp. 2, 5-13.

comunidades campesinas tradicionales), es así un factor históricamente característico de Apurímac.

La Reforma Agraria de la década del sesenta (Gobierno militar de Juan Velasco Alvarado) llega a la región en este contexto, con comunidades tradicionales que convivían con las haciendas; haciendas en diferentes zonas de la región, siendo las de Abancay las más importantes y grandes que las de Andahuaylas; y algunas zonas de valles (por ejemplo, entre Andahuaylas y Chincheros) donde también habían hacendados, pero era más importante la presencia de pequeños propietarios. Un capítulo relevante de este periodo es la toma de tierras de Andahuaylas y la suscripción de las Actas de Tocsama y Huancahuacho (1974), movimiento campesino impulsado entre otros factores por la llegada “tardía” de la Reforma Agraria a la zona (cinco años después de su promulgación oficial)²⁰.

Sobre el impacto de la Reforma Agraria en la región, hay tres factores relevantes para analizar. En primer lugar, la mayoría de las haciendas de Apurímac eran en ese momento poco rentables, con una producción básicamente para el consumo, pocos excedentes para el mercado, y teniendo como soporte una mano de obra casi gratuita²¹. En segundo lugar, están las estadísticas oficiales que dan cuenta de los bajos niveles de afectación de grandes propiedades en la región²², a lo cual se suma la ausencia de cambios institucionales que hicieran sostenibles las reformas implementadas; en suma, al igual que a nivel global del país, la afectación fue tan pequeña que no llegó a significar un cambio profundo en la estructura de la tenencia de la tierra²³. Sin embargo, hubo un impacto positivo colateral en los procesos que dieron lugar al avance en la autopercepción democrática y de ciudadanía de la población tradicionalmente excluida, acompañado de dinámicas migratorias, de crecimiento urbano, de gran expectativa por el acceso a la educación como herramienta de movilidad social y de mayor acceso a los cargos públicos locales.

20 Monge, Carlos (1989), pp. 70-71.

21 Entrevista con Jaime Urrutia.

22 El documento del INEI (1999) estima una afectación de solo el 5% de la gran propiedad en el departamento de Apurímac.

23 Del Castillo, Laureano (2004), p. 114.

b. Visión general de la región

Estas particularidades en el origen y evolución de la región se reflejan en la actualidad en la ausencia de una macro identidad apurimeña, por encima de las identidades subregionales. Más aún, es conocida la rivalidad entre los dos principales centros políticos y económicos de la región: Abancay es el centro político formal, pero Andahuaylas concentra la mayor población de la región, así como el mayor movimiento económico. Esta rivalidad se traduce en ineficiencias en la gestión pública subnacional (en una región cuyo segundo componente más importante del pBI sectorial son los servicios gubernamentales), con cierta alternancia entre agrupaciones políticas andahuaylinas y abanquinas en la conducción de la región (predominando hasta ahora las primeras), y que tienden a favorecer a sus respectivos votantes. Se refleja, además, en limitaciones para alcanzar consensos sobre inversiones fundamentales en infraestructura económica (como el caso de la carretera Abancay - Andahuaylas); y en un centralismo regional que concentra la burocracia y la inversión pública en ambas ciudades, en desmedro de los demás distritos de ambas provincias (Andahuaylas como provincia es la tercera más pobre de la región) y del resto de la región, en particular de las zonas más pobres del resto de provincias.

La región presenta dinámicas económicas poco integradas, más allá que Andahuaylas y Abancay sean conjuntamente el eje económico de la región. por un lado, las provincias de Andahuaylas y Chincheros son la fuente de abastecimiento de Ayacucho (circuito comercial tradicionalmente fuerte) con producción agrícola y ganadera de su valle Chumbao y sus zonas alto andinas. Dichas provincias son las de mayor potencial agropecuario de la región, y esta actividad económica es la más importante en la producción regional.

por otro lado, está la tradicional vinculación económica de Abancay al Cusco, con una ubicación privilegiada respecto de la carretera interoceánica con conexión a Lima (Abancay - Challhuanka - puquio - Nazca - Lima) y al Cusco, y con una producción agrícola relativamente pequeña de su estrecho valle (pachachaca).

Por último, desconectadas de ambos circuitos, están las zonas altas del departamento (provincias de Aymaraes, Antabamba, Cotabambas y Grau), con una vocación principalmente de crianza de alpacas en sus

punas, actividad tradicional de las comunidades campesinas que enfrenta grandes riesgos y costos, y genera una producción de fibra de baja calidad con fuertes barreras en su articulación al mercado. Estas zonas altas se caracterizan por su baja densidad demográfica, una importante presencia de población indígena y sus comunidades campesinas, la ausencia de bienes y servicios públicos, la desarticulación de la (reducida) red vial regional, y por tanto, por su mayor incidencia de pobreza. Factores que también explican la mayor intensidad que tuvo la actividad terrorista en estas áreas.

Si bien la principal actividad económica en la región es la agropecuaria, los servicios en conjunto (comercio, turismo, transportes y otros servicios) son también importantes. Así, hay una diversidad de actividades generadoras de ingresos no agropecuarios, cuyo dinamismo se ha intensificado en las últimas décadas, aunque concentrándose en Andahuaylas y Abancay.

Esta dinámica económica regional se ha dado paralelamente al crecimiento del ámbito urbano, y a la transformación del ámbito rural: mayor articulación con el sector urbano, diversificación de actividades agropecuarias y no agropecuarias y complementación de ingresos, comunidades campesinas asumiendo nuevos roles identitarios, sociales y de promoción de emprendimientos que son conducidos por organizaciones de comuneros, en el contexto de los gobiernos locales con mayor protagonismo en la provisión de bienes y servicios públicos, y migración interna del campo a la ciudad y hacia las principales urbes del país.

La exclusión y la pobreza son rasgos fundamentales de la región. La desigualdad en el acceso a la tierra, surgida a raíz de los procesos históricos de la Colonia y la República, no logró ser revertida o mitigada significativamente ni por la Reforma Agraria, ni por los cambios en la legislación de tierras ocurridos durante los años ochenta (colapso de los modelos de propiedad y gestión asociativa implementados por la Reforma Agraria, parcelación, incentivos a la formación de comunidades campesinas y reconocimiento de las mismas), los años noventa (impulso a la privatización de tierras, pero excluyendo a las comunidades, especialmente en el ámbito de sierra), o los hechos más recientes que han devenido en el estancamiento de la discusión sobre el tema de la propiedad comunal e individual.

Si bien ha habido cierta democratización en el acceso a los recursos y mercados, reflejada principalmente en la importante dinámica de los micro emprendimientos urbanos y rurales, la exclusión -entendida como procesos que excluyen individuos de una participación plena (económica, social y política) en la sociedad, con mecanismos de asignación de recursos, relaciones de poder e identidades sociales y culturales- persiste y explica en gran medida tanto la mayor incidencia de la pobreza en la región como su bajo crecimiento económico, situación que se presenta con mayor gravedad en el ámbito rural y en el sector indígena de la población.

La exclusión económica de amplios sectores de la población se manifiesta en la mayor pobreza de las zonas rurales y la problemática agropecuaria: alto riesgo climático y de precios; parcelas fragmentadas y dispersas; ausencia de títulos de propiedad individual y de licencias de uso del agua de riego; ausencia de organizaciones de productores; mayores costos y limitado acceso al crédito, insumos, tecnología de producción, transformación, capacitación y asistencia técnica; ausencia de riego tecnificado e infraestructura de almacenamiento y transformación; bajos niveles de rendimientos y productividad, y baja calidad de la producción; mayores costos de transporte y costos de transacción; y, limitada articulación a los mercados (articulación al mercado abierto, muy poca agricultura de contrato con incumplimiento de acuerdos por parte de los productores y las empresas, asimetrías en la distribución del riesgo que perjudican a los productores).

El problema de exclusión económica se manifiesta también en las mayores barreras que enfrenta la población urbana pobre para articularse a los mercados clave, como los servicios microfinancieros, capacitación y tecnología, mercados de productos e insumos, y la falta de capacidades para articularse competitivamente al mercado laboral. A lo cual se añade la vulnerabilidad como problema transversal (*shocks* externos de mercado, climáticos y otras catástrofes, y *shocks* internos de los hogares como enfermedad, accidentes y fallecimiento), en el contexto de la ausencia de mecanismos efectivos para la gestión del riesgo: sistema de protección social sumamente limitado (circunscrito básicamente al sistema de salud pública), y ausencia de microseguros para los distintos tipos de riesgos. Además de un sistema educativo de muy baja calidad y que no considera las particularidades culturales de la población. En suma, una región con

predominancia de la pequeña propiedad y la pequeña inversión privada, sin condiciones ni políticas que contribuyan a superar los retos que ello supone en términos de crecimiento económico y desarrollo.

A esto se suman procesos de exclusión étnica (cultura, social y política, además de económica) que afectan a la población indígena, reflejados no solo en los problemas descritos, sino en episodios tan lamentables como la mayor intensidad con que regiones como Apurímac fueron afectadas por la violencia política que se dio en el país durante los años ochenta y noventa²⁴, que generó cuantiosas pérdidas humanas y económicas, y puso de manifiesto la fractura social del país. Como lo enfatiza la Comisión de la Verdad y Reconciliación, esta violencia afectó más a la población pobre, rural e indígena del Perú.

El Estado, a nivel central y descentralizado, es un actor importante en el proceso institucional que da lugar a la exclusión que afecta la región y particularmente a los sectores de mayor pobreza, rurales e indígenas. Al interior de la región, es patente la desigualdad en la concentración geográfica de la inversión pública y el centralismo regional. En la comparación interregional, Apurímac muestra menores niveles y calidad de bienes y servicios públicos respecto de otras regiones del país.

En este contexto se da el reciente ingreso de la gran minería en la región, que busca resaltar su condición de “minería moderna”, con mejor tecnología y menor impacto ambiental y social en oposición a la “minería tradicional” (condición que solo podrá verificarse con el tiempo), y que coexistirá con la minería informal de pequeña y mediana escala. Sobre los efectos que pueden esperarse en términos del impulso de la minería al crecimiento de la región, están los posibles encadenamientos hacia atrás en los mercados locales de las zonas en las que operen las minas, la inversión directa de las empresas en infraestructura económica y vía acciones de responsabilidad social, y el financiamiento de inversión pública (nacional y subnacional) con impuestos y regalías mineras.

Sin embargo, es importante que adquiera prioridad en la agenda regional el conjunto de retos relacionados con las capacidades reales de

24 Apurímac fue la quinta región del país más afectada en términos de muertos y desaparecidos reportados a la Comisión, después de Ayacucho, Junín, Huánuco y Huancavelica. Ver: Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004).

la minería de contribuir con el crecimiento y más ampliamente con el desarrollo de Apurímac: baja capacidad de generación de empleo no calificado; funcionalidad de la infraestructura económica desarrollada por las empresas mineras respecto de las necesidades de la región; capacidades institucionales públicas para una adecuada gestión de los mayores ingresos fiscales, de manera que puedan canalizarse recursos del sector minero hacia el desarrollo de capacidades productivas en otros sectores y hacia políticas sociales para impulsar un crecimiento más inclusivo; comportamientos rentistas de actores privados y públicos, dentro y fuera del ámbito local; externalidades negativas como el desplazamiento de poblaciones, el daño ambiental y los pasivos ambientales, y daños a la calidad de vida de la población; el impacto de las externalidades ambientales en la viabilidad de otras actividades generadoras de ingreso de la población como la agricultura; y el surgimiento de conflictos sociales asociados a estos factores, la demanda de mayor participación en la distribución de beneficios, así como el oportunismo de otros actores con agendas distintas.

Finalmente, a la problemática descrita se añade el narcotráfico, ya que las zonas de Andahuaylas y Chincheros son punto de salida de la droga del valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE); y por lo tanto, zonas de lavado de dinero con grandes patrimonios locales que se generan rápidamente a partir de esta actividad. Los impactos de esta creciente actividad ilegal están asociados a los poderosos incentivos económicos al lavado de dinero, la corrupción alimentada por estos incentivos y la violencia que genera la actividad tanto por la represión del narcotráfico, como por las propias pugnas entre los narcotraficantes.

Los procesos de exclusión que afectan a la región generaron antes un contexto propicio para la violencia terrorista y hoy generan un contexto favorable para el narcotráfico y el narcoterrorismo.

2.2 Principales hechos estilizados

La metodología propone empezar con la descripción del proceso de crecimiento de la región en análisis, con el objetivo de tener una percepción de largo plazo de este crecimiento, y poder identificar cuál es la pregunta en relación al crecimiento que la metodología buscará responder.

La aplicación de la metodología para el análisis de las barreras al crecimiento del Perú (Hausmann y Klinger, 2008) concluye que el crecimiento experimentado por el país a partir de la década del noventa es en realidad la recuperación de un periodo prolongado de colapso en el crecimiento económico (que comenzó a fines de los años setenta), causado a su vez por la caída de los términos de intercambio de las principales exportaciones (caída de los precios internacionales de los sectores exportadores primarios como la minería e hidrocarburos, y productos agrícolas tradicionales)²⁵, y la incapacidad del país de ajustar su oferta exportable moviéndose a exportaciones alternativas (en el periodo de colapso de las exportaciones el sector de hidrocarburos y minería constituía el 66,5% de la canasta exportadora, y el sector de agricultura tradicional el 12,2%, en el periodo de recuperación los porcentajes eran 74,2% y 1,7% respectivamente): No existía y siguen sin existir activos y capacidades para moverse a productos nuevos y más sofisticados que constituyan una oferta exportable más diversificada y de mayor valor agregado que pueda impulsar el crecimiento a futuro.

El colapso en las exportaciones habría causado una crisis en la balanza de pagos, así como una crisis financiera y fiscal (endeudamiento), e hiperinflación, las cuales fueron posteriormente acompañadas por la violencia terrorista y las graves consecuencias de esta en la pérdida de capital humano y capital físico (infraestructura)²⁶. En el actual contexto de crecimiento sostenido en los últimos años, señalan los autores que las preguntas relevantes para el caso peruano serían por qué este crecimiento no se refleja en el ingreso del hogar promedio (el crecimiento del PBI *per cápita* sobreestima la mejora del bienestar ya que ha sido mayor al crecimiento del consumo, el empleo formal, los salarios reales y el ingreso nacional), ni en las regiones más pobres²⁷.

De allí se deriva la importancia del análisis de las barreras al crecimiento de las regiones más pobres del país, como es el caso de Apurímac.

25 El periodo analizado por los autores es 1890-2007. El periodo de colapso de las exportaciones es 1979-1993, y el periodo de recuperación 1993-2007.

26 Hausmann y Klinger (2008), pp. 3-10, 25; Hausmann, Klinger y Wagner (2008), pp. 48-49, 87.

27 Hausmann, Klinger y Wagner (2008), p. 56; Hausmann y Klinger (2008), p. 36.

Análisis para el cual el presente estudio se plantea como preguntas centrales qué barreras están determinando que la región sea -persistente- una de las más pobres, con un desempeño inferior al de varias otras regiones (vecinas y no vecinas, y respecto de regiones comparables) y al del país en su conjunto.

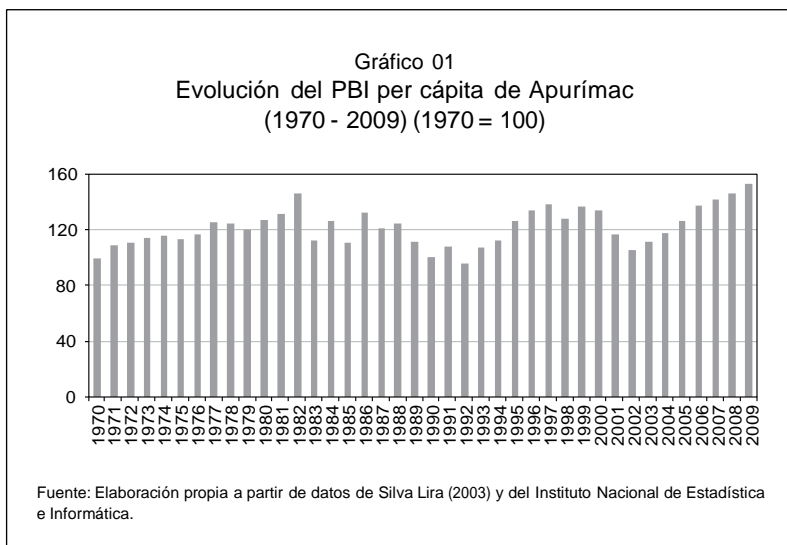
Otro aspecto que sustenta la importancia del análisis de Apurímac es que, siendo según los autores la falta de descubrimiento de nuevas actividades de exportación la principal barrera al crecimiento del país, adquiere gran importancia el hallazgo que uno de los sectores que constituye una oportunidad para una futura transformación estructural productiva hacia exportaciones más sofisticadas es la agricultura no tradicional que es un sector intensivo en empleo rural, además del procesamiento de alimentos²⁸.

Dada la importancia de la población rural en Apurímac (quinta región más rural del país con 54,1% de población rural), y el potencial de su producción agrícola no tradicional (con productos como menestras, palta, anís, manzanilla, menta, kiwicha, quinua, fibra de alpaca, entre otros), resulta fundamental analizar las barreras a su crecimiento. Más aún si estos autores enfatizan la ausencia de nuevas actividades orientadas a la exportación en el ámbito urbano; y por lo tanto, el “descalce” generado por una población mayoritaria y crecientemente urbana, pero oportunidades en sectores intensivos en empleo rural: más allá de verlo como un descalce, podría pensarse en mejorar las oportunidades que ofrece el ámbito rural para que deje de expulsar a la población hacia las urbes y se reduzca la presión sobre estas; más ampliamente, podría pensarse en cómo promover el desarrollo descentralizado del país, y tanto en los espacios rurales como urbanos. Estos objetivos requieren la mejora de incentivos a la diversificación productiva y el valor agregado, tanto para la producción destinada a mercados externos, como para la producción “exportada” por regiones predominantemente rurales hacia otras regiones del país (mercado doméstico).

En el gráfico 01 se presenta la serie del PBI regional en el periodo 1970 - 2009. Se puede identificar tres grandes ciclos: 1970 - 1992 (expan-

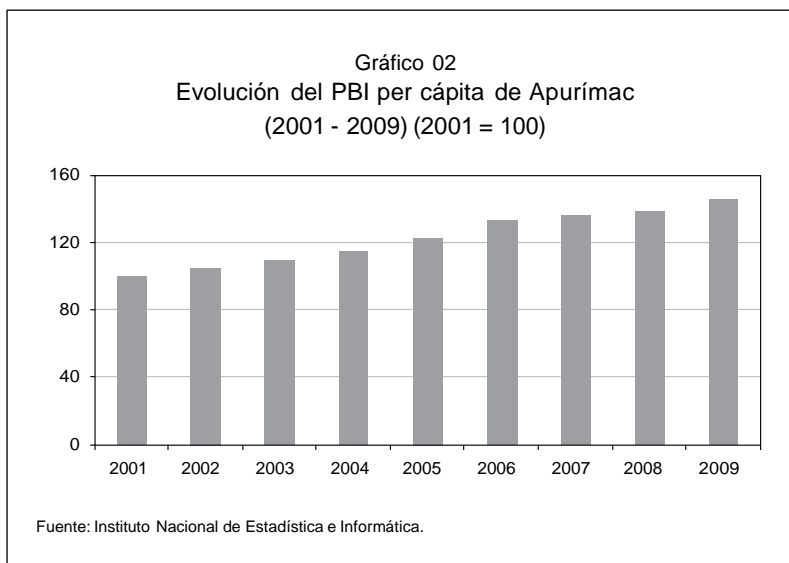
28 Hausmann y Klinger (2008), pp. 20-23, 36, 39.

sión y contracción), 1993 - 2002 (expansión y contracción), y 2003 - 2009 (expansión sostenida) periodo en el que la economía regional habría empezado a recuperarse, aunque logrando hasta ahora apenas superar el pico alcanzado en 1982.



En el gráfico 02 se presenta la evolución del PBI *per cápita* regional en el periodo más reciente de 2001 - 2009, durante el cual la región creció anualmente en promedio 4,8% (ritmo muy similar al del PBI *per cápita* nacional que creció a un promedio de 4,7%). Para una mirada de más largo plazo de la evolución del pBI *per cápita* regional, se tiene la data reportada por Silva Lira (2003), quien estima que en el periodo 1970 - 1980 Apurímac creció anualmente en promedio 1,9% (el país lo hizo a un ritmo de 1,2%), en el periodo 1980 - 1990 lo hizo en -3,5% (-3,3% a nivel nacional), y en el periodo 1990 - 1995 lo hizo en 3,2% (igual al promedio nacional)²⁹. Según data del INEI, en el periodo 1995 - 2000 la región creció anualmente en

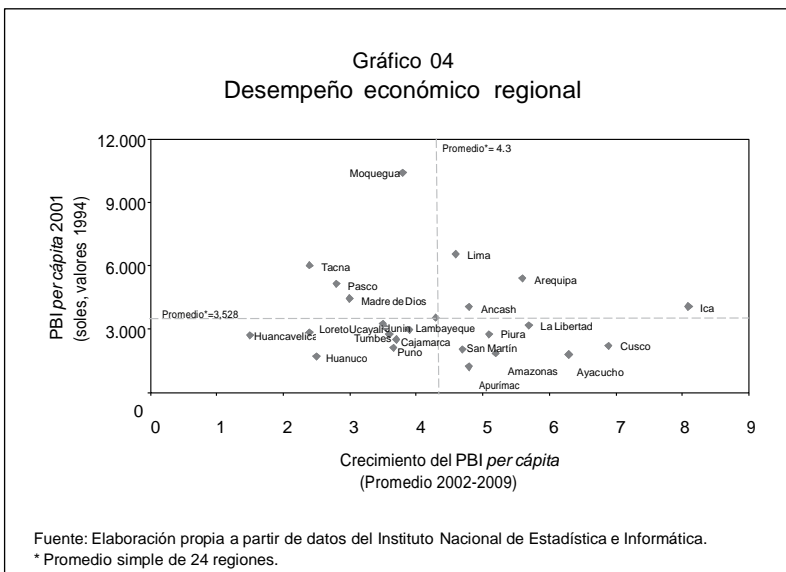
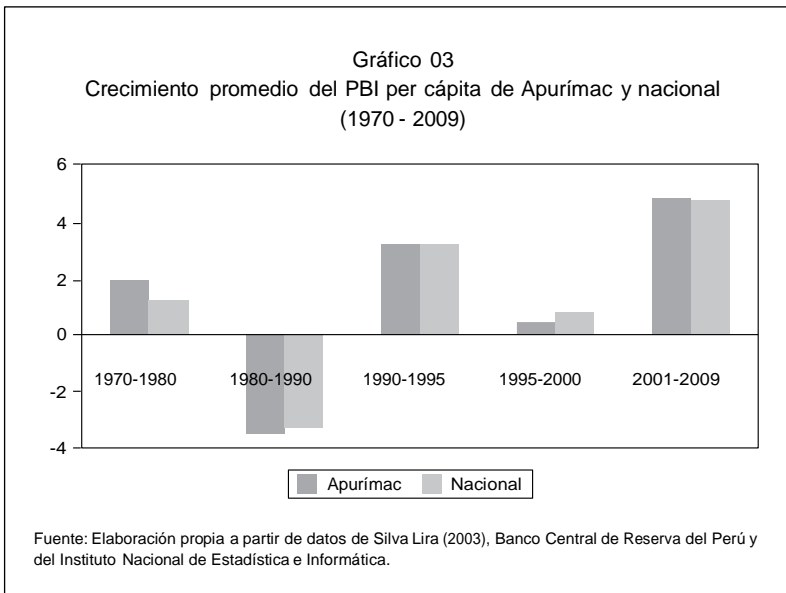
29 Silva Lira, Iván (2003), p. 81.



promedio 0,4% (0,8% a nivel nacional). Así, se tiene que la evolución del pBI *per cápita* es consistente con la del pBI regional. En términos *per cápita*, la última década habría sido la de mayor crecimiento, siguiendo muy de cerca la dinámica nacional (gráfico 03).

En cuanto al desempeño de Apurímac respecto de las otras regiones del país, como se puede ver en el gráfico 04, Apurímac es una región cuyo crecimiento anual promedio del pBI *per cápita* en el periodo 2002 - 2009 (4,8%, octava región de mayor crecimiento) es superior al promedio regional (4,3%), y superior al de regiones como Moquegua (3,8%) y Lima (4,6%) que tienen el primer y segundo PBI *per cápita* más altos del país respectivamente. Respecto de regiones comparables por niveles similares de pBI *per cápita* e incidencia de pobreza, además de ser también regiones de sierra centro-sur y con presencia importante de población indígena, se tiene que el crecimiento del PBI *per cápita* de Apurímac es superior al de Huancavelica (1,5%), pero inferior al de Ayacucho (6,3%).

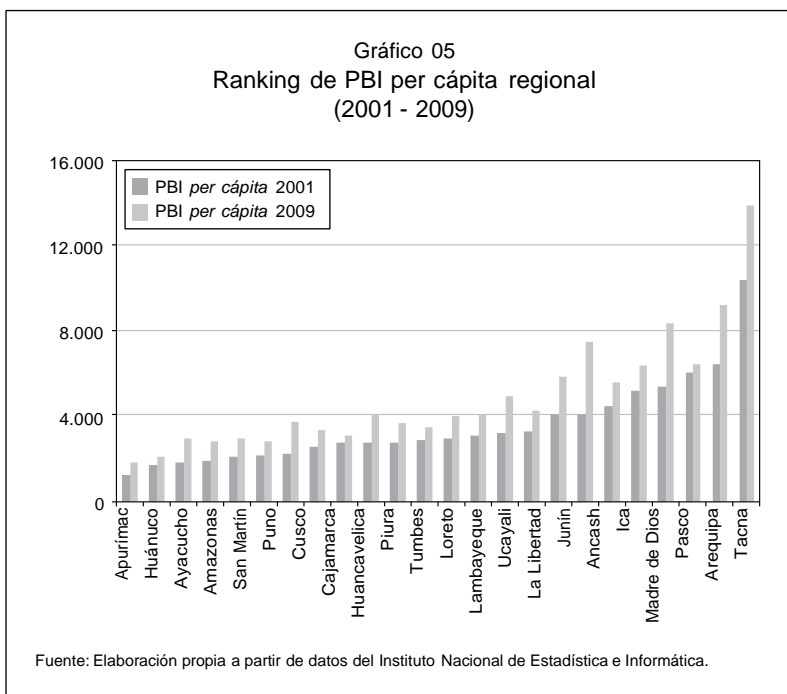
Al relativamente alto nivel de crecimiento de Apurímac en la última década se opone el nivel del pBI *per cápita* regional y su evolución en el



periodo 2001 - 2009 (gráfico 05), el cual indica un estancamiento ya que Apurímac es en el 2001 la región con el pBI *per cápita* más bajo del país (S/. 1216), y ocupa este mismo puesto en el 2009 (S/. 1770), con lo cual no se ha movido del primer lugar del primer quintil (el quintil de menores PBI por habitante), y sigue significando poco más de la tercera parte del PBI *per cápita* promedio regional (S/. 3528 en 2001 y S/. 4887 en 2009), y menos de la tercera parte del pBI *per cápita* nacional (S/. 4601 en 2001, y S/. 6625 en 2009).

Esta situación es consistente con la ínfima participación porcentual de la región en el PBI nacional: 0,41% en 2009, siendo la segunda región con participación porcentual más baja en el PBI nacional; un promedio de 0,48% en el periodo 1970 - 1995 (según data de Silva Lira, 2003); y un promedio de 0,49% en el periodo 1996-2009 (según data de INEI y el BCR).

Como se puede ver, al 2009 el pBI *per cápita* de Apurímac estaba por debajo de otras regiones también ubicadas en el primer quintil como



Puno (S/. 2800) y Ayacucho (S/. 2896), y de regiones ubicadas en segundo quintil como Huancavelica (S/. 3039) y Cajamarca (S/. 3295).

El análisis de las regiones vecinas de Apurímac da información adicional sobre cuánto de la performance de la región podría atribuirse a la “vecindad” y cuánto podría ser específico a la región³⁰. Apurímac limita por el oeste con Ayacucho (primer quintil en ambos años), por el este con Cusco (segundo quintil de PBI *per cápita* en 2001, tercer quintil en 2009), y por el sur con Arequipa (último quintil en ambos años); la región mantiene estrechos flujos comerciales principalmente con Ayacucho y Cusco.

La heterogeneidad del desempeño de las regiones vecinas indica que no necesariamente podría hablarse de pobreza en el vecindario, aunque sí en el caso de Ayacucho y Huancavelica (vecina de Ayacucho y muy cercana a Apurímac). Si se amplía el análisis al ámbito de la denominada “macroregión sur”, conformada por siete departamentos del sur del país³¹, se intensifica la figura del menor desempeño de Apurímac con niveles de PBI *per cápita* inferiores a regiones como Cusco y Arequipa ya mencionadas, y otras regiones como Puno (segundo quintil en el 2001, primer quintil en el 2009), Madre de Dios (cuarto quintil en ambos años), Tacna (último quintil en el 2001, cuarto quintil en el 2009) y Moquegua (último quintil en ambos años, y región con el PBI *per cápita* más alto del país).

El perfil de la población pobre en el país es el de hogares menos educados, mayor tamaño de la familia, menor dotación de bienes privados y menor acceso a bienes y servicios públicos, predominancia de la actividad agropecuaria, mayor importancia relativa del ingreso independiente respecto del ingreso dependiente (especialmente en el caso de los pobres extremos), mayor ruralidad, y condición étnica indígena (Trivelli 2010). Las características de Apurímac de ruralidad de la población, presencia de población indígena y predominancia de la actividad agrícola, grafican plenamente este perfil de mayor pobreza en el país.

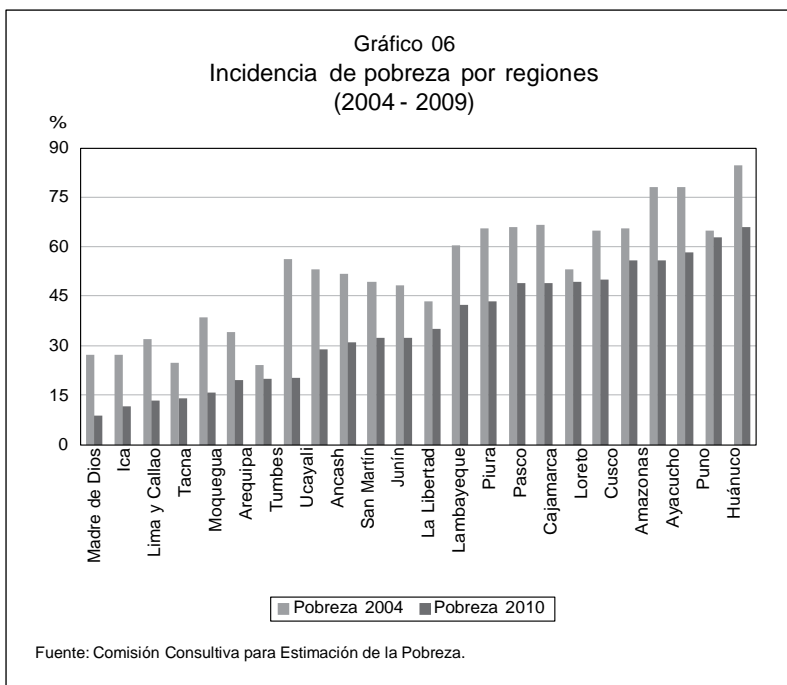
Según la Comisión Consultiva para Estimación de la Pobreza (constituida con el objetivo de garantizar la calidad, transparencia y consistencia de la información sobre pobreza e indicadores afines del INEI), la región Apurímac

30 Hausmann, Klinger y Wagner (2008), p. 51.

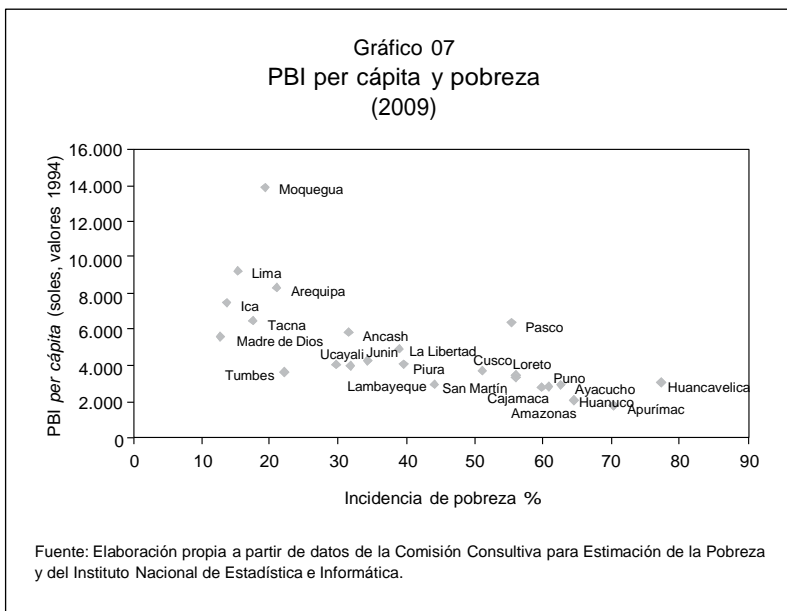
31 Neyra, Gonzalo (2005). *La economía de la Macrorregión Sur: Un análisis estructural*. CIES y universidad Católica Santa María.

es en el año 2010 la segunda región más pobre del país (igual posición a la del año 2009) con una incidencia del 63,1%, más del doble de la pobreza a nivel nacional (31,3%), superior a la pobreza de todo el ámbito rural (54,2%), y en la comparación interregional supera solo a Huancavelica (66,1%).

Apurímac es además la región que en el periodo 2004 - 2010 mostró la menor reducción de incidencia de pobreza (gráfico 06): mientras la pobreza se redujo a nivel nacional en 35,6% y a nivel rural en 22,3%, en Apurímac solo se redujo en 3,2%, muy por debajo de la mejora mostrada por regiones como Ayacucho (reducción de 15,2%) e incluso Huan-cavelica (reducción de 22,1%). Al interior de la región, la mayor incidencia de pobreza se da en la provincia de Cotabambas, seguida de Antabamba, Andahuaylas, Grau, Aymaraes, Abancay, y finalmente Chincheros³².



32 Mapa de pobreza distrital de FONCODES 2007.

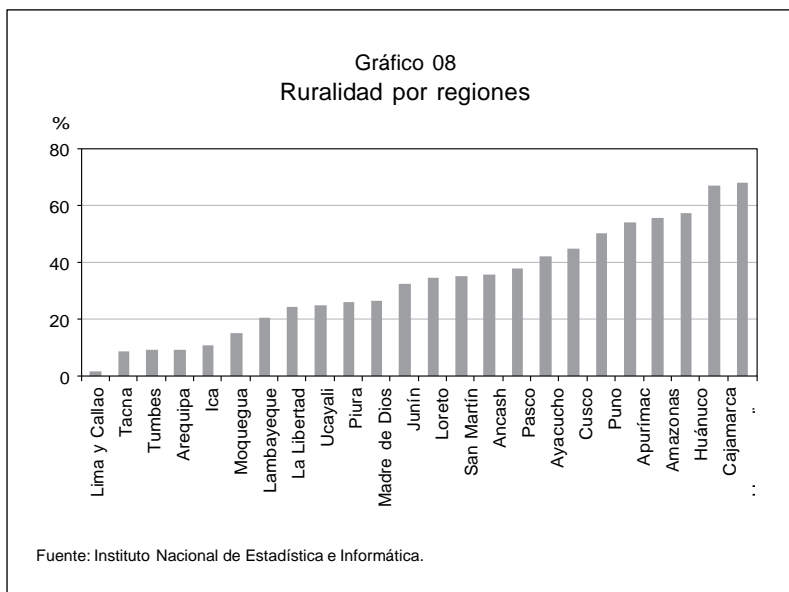


La región Apurímac combina además bajos niveles de PBI *per cápita* con altos niveles de pobreza (gráfico 07), de manera similar a Huancavelica, y a diferencia de regiones como Ayacucho, Puno, Cajamarca y Cusco que a pesar de tener pBI *per cápita* bajos, muestran menores niveles de pobreza.

Apurímac es la quinta región de porcentaje más alto de población rural (54,1%)³³, muy por encima del promedio nacional de 24,1%, y por encima de regiones como Ayacucho (42%). La definición de población rural utilizada por el INEI es residual en el sentido de que lo que se define es la población urbana y, por tanto, la población rural es la diferencia entre la población total y la urbana.

Un área urbana se define como aquella parte del territorio de un distrito en la que hay por lo menos 100 viviendas agrupadas contiguamente y, además, se consideran como urbanas todas las capitales de distrito

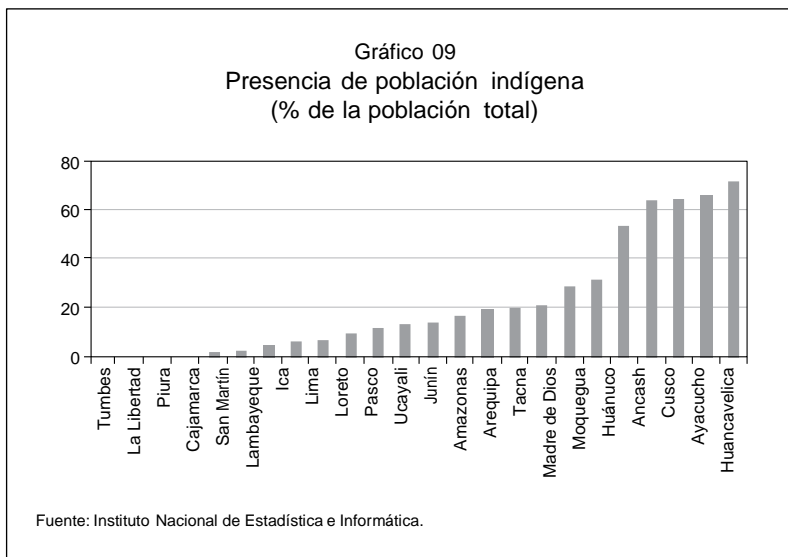
33 INEI, Censo Nacional 2007.



aunque no satisfagan esta condición. Varios autores³⁴ sostienen que bajo esta definición se subestima la población rural en el país. En todo caso, la definición utilizada también permite tener una aproximación a la dispersión de la población en la región, característica que es corroborada por la baja densidad poblacional de Apurímac.

El análisis de la condición étnica de indígena aproximada por la lengua materna indígena (quechua, aymara, asháninka, otras lenguas nativas) muestra que Apurímac es la región de mayor presencia de población indígena en el país (población indígena andina quechua). Esto se verifica tanto a nivel de la población total de la región, como a nivel de su población rural. De acuerdo a la información del INEI al 2007, el porcentaje de la población (de 5 años y más, urbana y rural) de Apurímac que aprendió

34 Trivelli, Carolina, Milton Von Hesse, Alejandro Diez y Laureano del Castillo (2000). *Desafíos del Desarrollo Rural en el Perú*. Lima: CIES; De Ferranti, David et al. (2005). *Más allá de la ciudad - La contribución del campo al desarrollo*. Washington, D.C.: Banco Mundial; entre otros.



en la niñez una lengua indígena es 71,7% (71,5% de la población aprendió quechua), indicador que a nivel nacional es de solo 16%, y que también indica una presencia de población indígena superior a la de otras regiones andinas quechua como Ayacucho (64,1%) y Huancavelica (64,7%), y superior a la de regiones con población quechua y aymara como Puno (66,1%). En el ámbito rural el porcentaje de la población de Apurímac con lengua materna indígena es aún mayor (89%), indicador que en Ayacucho es 85%, en Huancavelica 77%, y en Puno 87%³⁵.

Apurímac es una de las regiones de menor población y de menor densidad poblacional del país, con 404 190 habitantes (1,5% de la población nacional) y 21 habitantes/km² lo cual la configura no solo como una región poco poblada sino también dispersa. Apurímac es, además, la región de menor crecimiento poblacional según el censo del 2007 (0,4%). Al interior de la región la provincia más poblada es Andahuaylas (35,6% de la población), seguida de Abancay (23,8%).

35 Estimaciones del Ministerio de Educación, a partir del Censo del 2007.

Cuadro 01
Tasa de crecimiento poblacional de Apurímac y a nivel nacional
(% de la población total)

Nivel	1981-1993	1993-2007
Total nacional	2,2	1,5
Apurímac	1,4	0,4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

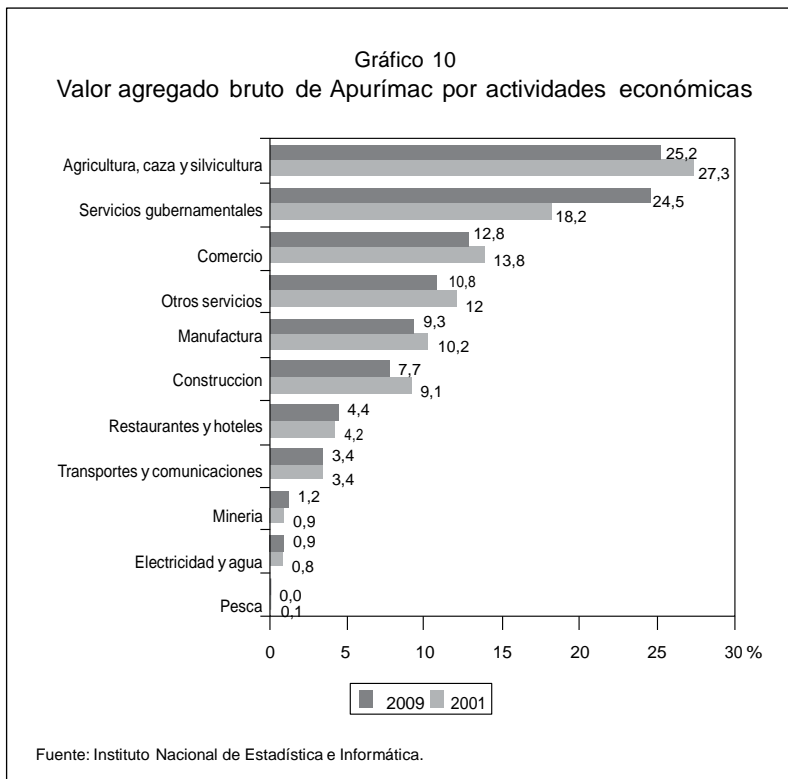
El análisis del pBI sectorial de Apurímac muestra que al 2009 (pBI de S/. 786 070 a precios constantes de 1994), el sector más importante es el sector servicios que en conjunto representa el 55,9% del PBI (comercio, otros servicios, transportes y comunicaciones, restaurantes y hoteles, y servicios gubernamentales), le sigue en importancia el sector primario con 27,2% (agricultura y minería) y finalmente el sector secundario con 16,9% (manufactura y construcción); estructura idéntica a la del 2001.

Por actividades económicas se tiene que al 2009 la principal es la agricultura, caza y silvicultura (25,2%), seguida muy de cerca por los servicios gubernamentales (24,5%), en tercer lugar el comercio (12,8%), la manufactura ocupa el quinto lugar en importancia (9,3%), y la minería el noveno (1,2%).

Resulta llamativa la importancia de los servicios gubernamentales, que es la actividad que más creció (35%) en el periodo 2001 - 2009, y cuya importancia relativa es muy superior a la importancia de la actividad en el PBI nacional (7%). La minería es el segundo sector que más creció (29%) en el periodo. Mientras que la manufactura cayó en 10%, la agricultura en 8%, y el comercio en 7%. Así, la mayor importancia relativa de los servicios gubernamentales reflejaría más que un problema de excesiva burocracia en la región, uno de baja dinámica de la actividad económica (lo cual tampoco significa que las capacidades de gestión pública a nivel subnacional sean las necesarias).

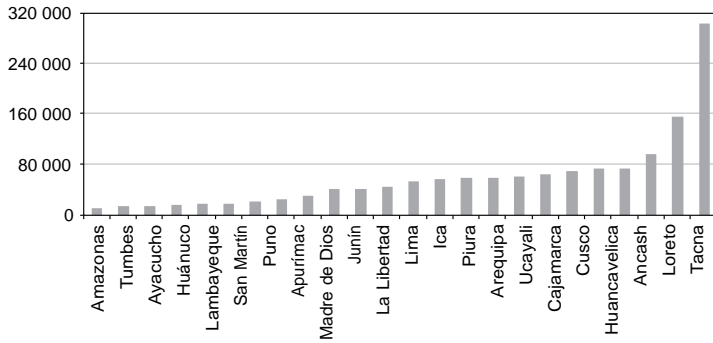
Apurímac ocupa el puesto 21 de 24 según el índice Departamental de Competitividad 2009 (Consejo Nacional de Competitividad), con un índice de 0,324 (la máxima puntuación es 1), solo supera a las regiones de

Huancavelica, Huánuco y Amazonas. Los factores en los que tiene menor puntuación son: innovación (puesto 23), desempeño económico (puesto 23), infraestructura (puesto 22), clima de negocios (puesto 19) y educación (puesto 19). El único factor en el que tiene una ubicación por encima de la mitad es institucionalidad (puesto 10).



Esto es consistente con la baja productividad de la región, medida como el valor agregado (miles de soles) por trabajador (gráfico 11). Apurímac es la octava región de menor productividad (S/. 25 226 por trabajador), por debajo de regiones como Huancavelica (S/. 69 699 por trabajador), aunque superando a regiones como Ayacucho (S/. 13 469 por trabajador).

Gráfico 11
Productividad del personal ocupado por regiones
(miles de soles por trabajador)



Fuente: Censo Económico del 2008.

3. Retornos sociales

La presencia de bajos retornos esperados puede deberse en primera instancia a que los retornos efectivos son bajos, aún cuando sean apropiables privadamente. Como lo señala la metodología, las causas de los bajos retornos pueden ser muchas, pero típicamente está involucrada a la falta de factores o insumos complementarios que no pueden ser provistos por un inversionista individual, tales como carreteras, fuentes de energía, telecomunicaciones o agua y saneamiento. Otra causa de bajos retornos puede ser un acceso muy caro o imposible a capital humano capacitado, debido a la escasez de este factor o a las dificultades de contratación³⁶.

Como se demuestra a continuación, Apurímac presenta bajos retornos sociales principalmente como consecuencia de la falta de bienes y servicios públicos en tanto factores complementarios que mejoren los retornos esperados de la inversión privada. En particular, el bajo nivel de capital humano (bajos niveles de educación) y la carencia de infraestructura (vial, telecomunicaciones y energía eléctrica) afectan significativamente el crecimiento de la región. En ambos casos, el “síndrome” (las causas subyacentes a estos bajos niveles de capital humano e infraestructura) sería el de un Estado que subinvierte: la inversión pública en la región es baja y de pobre calidad. La subinversión en los factores complementarios que están causando bajos retornos se da tanto a nivel del

36 Hausmann, Klingler y Wagner (2008), p. 74.

Gobierno central como de las dos instancias de Gobierno subnacional (Gobierno regional y gobiernos locales), y es importante tener presente estos dos niveles de análisis (nacional y subnacional) en un país como el Perú con un proceso de descentralización reciente, aún muy inicial y que todavía enfrenta muchos retos.

A nivel subnacional (nivel materia de este estudio), algunos de los factores que explicarían la subinversión serían las fallas de coordinación que afectan la provisión de bienes y servicios públicos (tema que será retomado en la sección IV.3), los menores ingresos fiscales para financiar la inversión pública regional y local, así como las limitadas capacidades de gestión pública (sección IV.1), y otros factores asociados a la visión de desarrollo de la región, el centralismo regional, las motivaciones de la inversión pública, y la exclusión política de sectores de la población de mayor pobreza y vulnerabilidad.

3.1 Condiciones geográficas e infraestructura

La metodología plantea que al variar las condiciones geográficas y climáticas entre regiones, afectarán de manera diferenciada el potencial de crecimiento. Dado que la infraestructura puede contribuir a contrarrestar los efectos de las condiciones geográficas, su variación también es un factor relevante. De hecho, se espera que los retornos a la inversión en infraestructura difieran entre regiones por factores como un desigual acceso a los recursos públicos, una baja capacidad de ejecución del presupuesto público, o una dicotomía en las preferencias del votante medio. Así, las inversiones no necesariamente se darán en las zonas que concentran a la mayoría de la población o en aquellas de mayor pobreza o estarán ausentes allí donde la participación política es débil³⁷.

Sin embargo, el análisis de la infraestructura como barrera al crecimiento reviste la complejidad de determinar la causalidad entre barrera y crecimiento: la intensidad con que se presenta una barrera puede ser

37 Armendáriz et al (2011), p. 124.

endógena a los retornos³⁸, con lo cual el hecho de observar crecimiento en un escenario de provisión de infraestructura no necesariamente significa que la infraestructura era una barrera y que disminuir esa barrera contribuyó a generar crecimiento, sino que el potencial de crecimiento fue lo que indujo la infraestructura (causalidad inversa).

En el caso de la infraestructura provista por el Estado (como, por ejemplo, la infraestructura vial) esto significaría que la inversión en carreteras o caminos rurales puede ser consecuencia de la mayor productividad y rentabilidad potencial de las actividades económicas en determinadas zonas, y entonces es más difícil determinar la causalidad entre infraestructura y crecimiento. Más aún, una causalidad inversa determinaría la persistencia de la ausencia de infraestructura en las zonas más pobres (de menor rentabilidad potencial); y por lo tanto, la persistencia de esta barrera para su crecimiento económico.

El análisis de los factores que inducen la inversión pública en infraestructura lleva también a cuestionarse sobre los problemas que se suman al de causalidad inversa, como la exclusión política de ciertos sectores de la población (sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad como las poblaciones indígenas) que impide que logren persuadir al Gobierno central, regional y los gobiernos locales sobre la necesidad de infraestructura y sus beneficios potenciales. En general, las preferencias del votante medio, determinadas por los beneficios que este recibe de la acción pública, definen el curso de estas acciones. Así, si la mayoría de los votantes no percibe el beneficio de una determinada inversión pública, no la apoyará, aún cuando esta sea necesaria y tenga potenciales altos retornos para una población minoritaria³⁹.

En el caso de una región como Apurímac esto podría significar, en procesos como el presupuesto participativo o el plan de desarrollo concertado, la preponderancia de los intereses de la población urbana concentrada en las principales ciudades de la región en detrimento de la población rural dispersa, donde la necesidad de infraestructura es aún más urgente, situación que se observaría incluso a nivel distrital.

38 Hausmann, Klinger y Wagner (2008), p. 46.

39 Hausmann, Klinger y Wagner (2008), p. 84.

A esto se añaden los sesgos que puede haber en la visión sobre el rol de la inversión pública, no solo en infraestructura sino en el conjunto de bienes y servicios públicos, clave para promover la actividad económica: un Estado que no valora lo suficiente el micro y pequeño emprendimiento (porque considera que son avances insignificantes en términos de crecimiento económico o que no representan la mejor forma de aprovechamiento de los recursos) y que privilegia la gran inversión privada, tendría menos incentivos para invertir en zonas donde estos pequeños emprendimientos predominan.

Este tipo de problemas caracteriza el síndrome propuesto de un Estado que subinvierte. Y al ser responsables tanto los actores privados como el Estado (el amplio conjunto de actores que lo constituyen a nivel central y subnacional), la solución no solo requiere remover obstáculos políticos para inversiones críticas, sino un cambio en la propia visión de desarrollo de la región y del país.

Condiciones geográficas

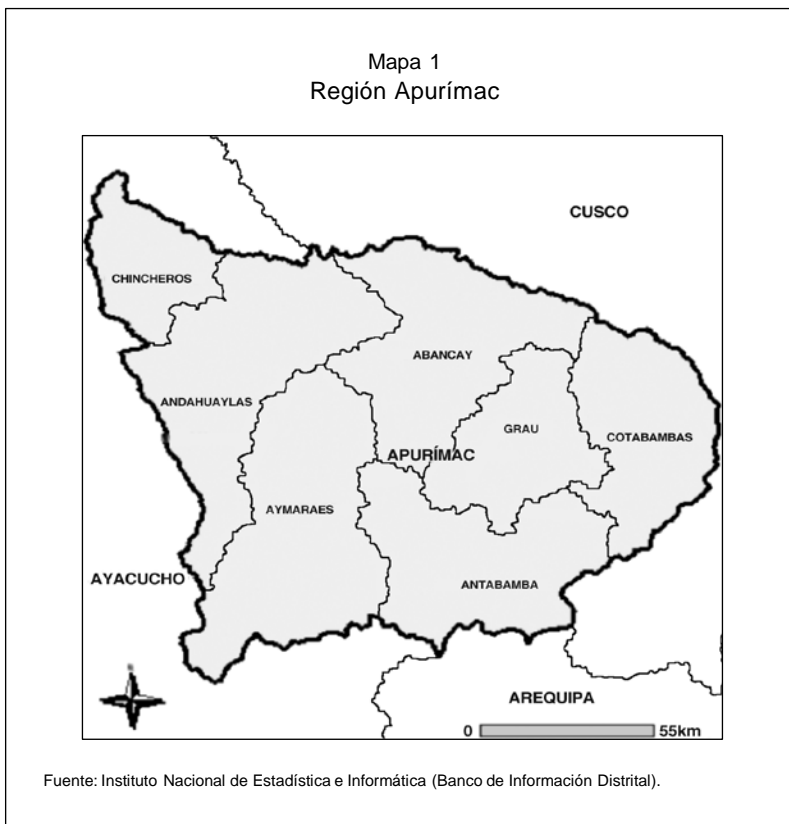
Como se desarrolla a continuación, la región Apurímac presenta una geografía compleja; lo cual no es adverso *per se*, pero sí lo es si la infraestructura no es adecuada y si no existen mecanismos para la gestión del riesgo climático y de desastres, como es el caso de la región.

Apurímac se encuentra en la sierra sur del país, en la Cordillera de los Andes. Tiene siete provincias y 80 distritos, la capital es Abancay. La región tiene una superficie de 20 895 km² ubicada en su totalidad en la región natural de sierra.

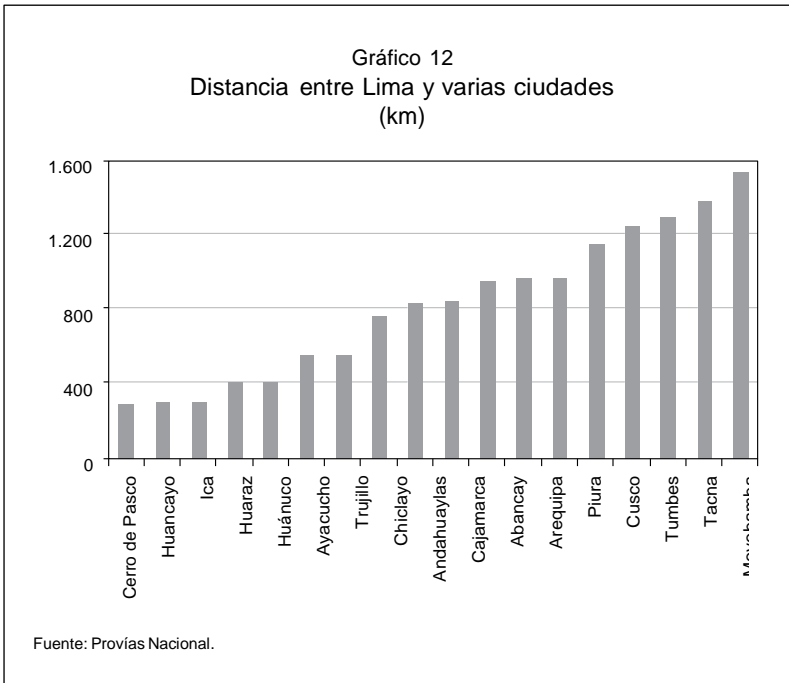
La distancia de Lima a ciudades como Abancay y Andahuaylas es intermedia en términos de kilómetros (gráfico 12), pero mayor cuando se considera la interconexión vial de la región, tema que se aborda más adelante.

La región presenta una topografía en la que se distinguen principalmente tres zonas en tanto territorio de sierra o andino⁴⁰: i) zona alta o alto

40 Comité Regional de Defensa Civil Apurímac (sin fecha), pp. 7-8.



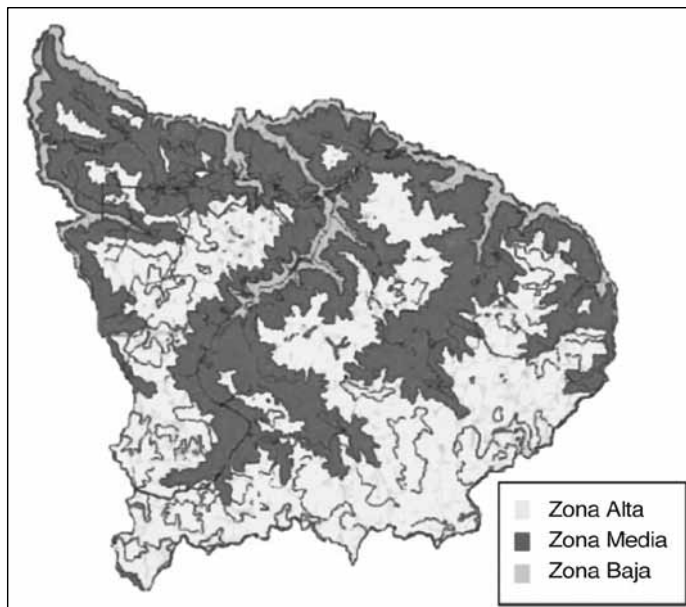
andina (3700 a 5700 msnm), predominante en el territorio de la región, y en particular en las provincias de Cotabambas, Antabamba, Aymaraes, Andahuaylas y Grau; ii) zona media o meso andina (2500 a 3700 msnm), segunda de mayor extensión en la región, predominante en las provincias de Abancay, Chincheros y Grau, zona favorable para la actividad agropecuaria y en la que se ubican los principales centros urbanos de la región (incluidos Abancay y Andahuaylas); y, iii) zona baja o inferior andina (1050 a 2500 msnm), de menor extensión en el territorio de la región cubriendo parte de las provincias de Chincheros, Andahuaylas, Cotabambas y Abancay. En esta zona recorren los ríos más caudalosos de la región (Apurímac,



pampas y pachachaca) dando origen a los valles de la misma: valle del Chumbao en Andahuaylas (valle amplio y zona agrícola más productiva de la región), valle del pachachaca en Abancay (valle estrecho), y valle del Apurímac (subcuencas Santo Tomás y Vilcabamba, valle estrecho). Esta variada topografía da lugar a una gran diversidad de pisos, microclimas, recursos naturales; y por lo tanto, productos agropecuarios y también recursos minerales.

Apurímac tiene según el último Censo Nacional Agropecuario-CENAGRO (1994) 1 437 145 hectáreas de superficie agrícola y no agrícola (gráfico 13), de las cuales 62% son pastos naturales, 9% montes y bosques, y solo 8% es de uso agrícola (40% bajo riego y 60% en seco). Esto explica la mayor importancia relativa de la producción de camélidos sudamericanos (principalmente de alpacas para la producción de fibra) en la región, y en menor medida de la agricultura.

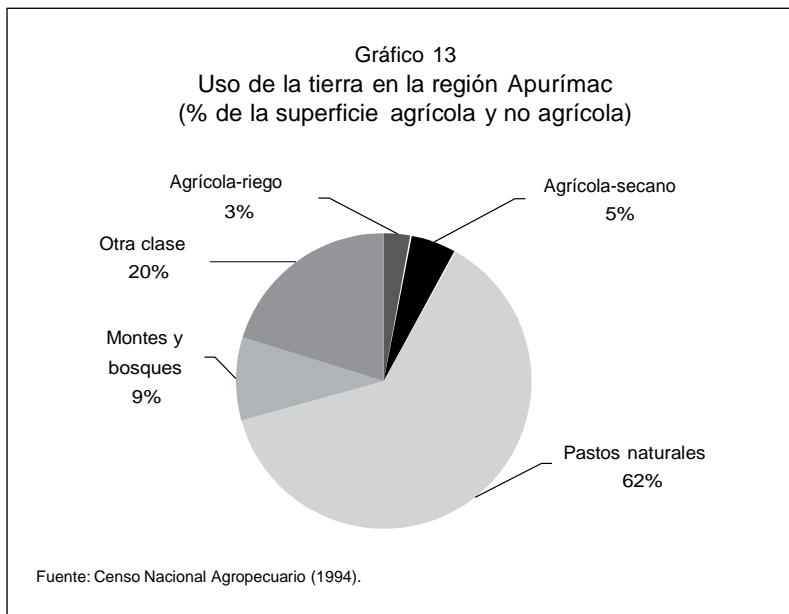
Mapa 2
Topografía de la Región Apurímac



Fuente: Apoyo (2008). Ap

Infraestructura

Según el Índice Departamental de Competitividad 2009, Apurímac ocupa el puesto 22 de 24 en el factor de infraestructura. Este factor mide indicadores como la densidad de la red vial, coeficiente de electrificación, transporte aéreo, densidad de telefonía fija y móvil, acceso a Internet, gasto en infraestructura de transporte terrestre, agua potable y alcantarillado. Como se detalla a continuación, la región presenta una deficiente infraestructura (nivel/acceso, calidad y funcionalidad), muy por debajo de promedios nacionales y de regiones comparables en todas estas dimensiones



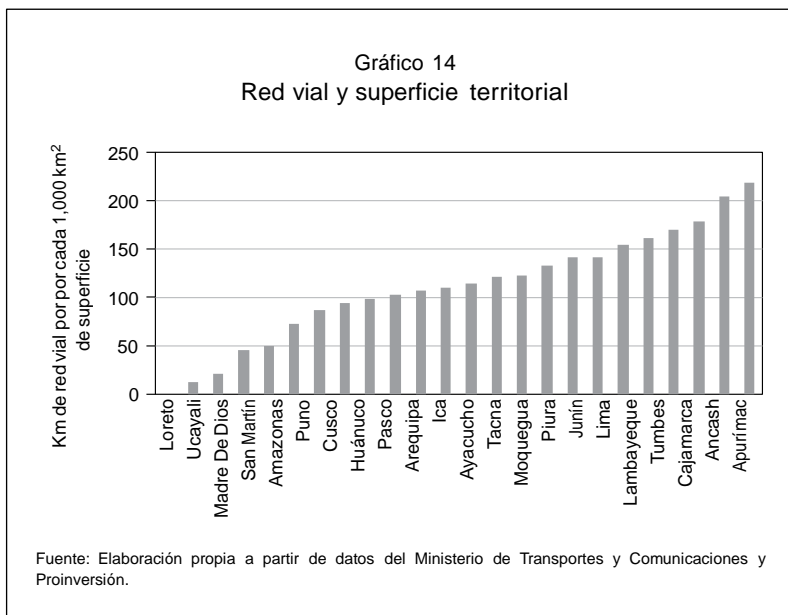
señaladas; además de presentar un problema de centralismo en el acceso a esta infraestructura.

La mala infraestructura, que no contrarresta los efectos de la compleja geografía de la región, eleva los costos de transporte y los costos de transacción y, además, se convierte en un factor de riesgo adicional al riesgo climático y de mercado, todo lo cual reduce los retornos esperados de las actividades económicas (y de la actividad agropecuaria en particular), constituyendo por tanto una barrera al crecimiento de la región.

Transporte terrestre

El transporte terrestre es el medio más importante de interconexión de la región; en consecuencia, la extensión y calidad de la red vial tendrá impactos directos en los costos de la actividad económica.

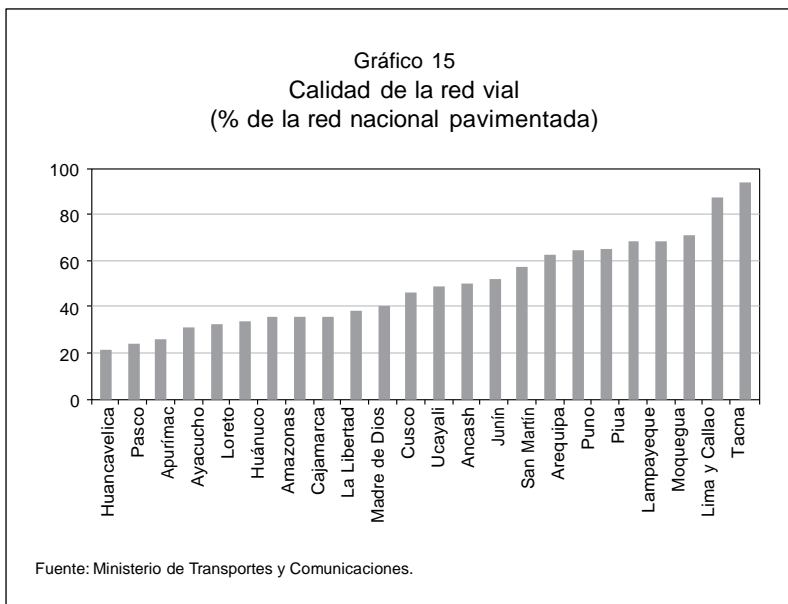
De acuerdo a información del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al 2010 la red vial de Apurímac alcanzaba los 3740 km, lo cual



significa una densidad de red vial de 179 km por cada 1000 km² de superficie, la tercera más alta del país (gráfico 14). Asimismo, esto significaba un nivel de 9,25 km por cada 1000 habitantes, por encima del promedio nacional de 3,16 km. Sin embargo, estos ratios estarían reflejando principalmente la mayor densidad vial en los departamentos de costa y sierra (en la selva la densidad es mucho menor) con menor superficie territorial (lo cual también explica la aparente buena posición de Huancavelica que, sin embargo, ocupa el puesto 24 en infraestructura según el índice Departamental de Competitividad); así como la mayor densidad vial en los departamentos menos poblados (Moquegua, la segunda región menos poblada del país tiene un ratio de 11,91 km por cada 1000 habitantes). De ahí que sea más importante ver la calidad y funcionalidad de la red vial.

Los 3740 km de red vial de Apurímac están conformados por 1109 km (30%) de red vial nacional, 1290 km (35%) de red vial departamental, y 1341 km (36%) de red vial vecinal (Ministerio de Transportes y Comunicaciones al 2010).

La red nacional es en principio la de mejor calidad; sin embargo, en el caso de Apurímac, el porcentaje de la red nacional que se encuentra pavimentada es de solo 26%, siendo la tercera región de menor nivel de pavimentación del país superando solo a Huancavelica y Pasco (el porcentaje de pavimentación de Ayacucho, Cusco y Arequipa es 1,2, 1,6 y 2,2 veces, respectivamente, el porcentaje de Apurímac). Las redes departamental y vecinal en la región son 100% no pavimentadas.



una medida complementaria de la calidad de la infraestructura de transporte terrestre es la estimación de los costos de transporte en la región. Siguiendo la propuesta de Arméndariz et al (2011), en el cuadro 02 se puede ver la posición relativa de los costos de transporte estimados para el desplazamiento Lima - Abancay (vía la ruta 026 de la IIRSA, asfaltada en su totalidad). En términos de la distancia medida como minutos por cada 100 km –dato que incluiría implícitamente información sobre tráfico vehicular, estado de la carretera y condiciones geográficas– el desplazamiento Lima - Abancay es el sexto más largo. En términos del

costo por hora, es el desplazamiento más caro, y el segundo más caro en costo por km. Estos mayores costos de transporte se explicarían por un conjunto de factores, además de los señalados, incluyendo una relativa menor oferta del tipo de servicio de transporte considerado para la estimación (y por lo tanto menor competencia), considerando que dados los bajos niveles de ingreso de la población la mayor demanda será por un servicio de transporte de menores estándares de calidad.

Cuadro 02
Costos de transporte entre Lima y principales ciudades del país

Ruta	Distancia (km)	Duración *		Distancia (minutos/100 km)	Costo de pasaje (S./)**	S/. por cada 100 km	S/. por cada hora
		Horas	Minutos				
Lima - Ilo	1186	18:15	1095	92,3	101	8,52	5,53
Lima - Tacna	1293	19:00	1140	88,2	110	8,51	5,79
Lima - Cajamarca	861	16:00	960	111,5	96	11,15	6
Lima - Tumbes	1259	19:00	1140	90,5	121	9,61	6,37
Lima - Arequipa	1009	15:00	900	89,2	100	9,91	6,67
Lima - Piura	981	15:00	900	91,7	101	10,3	6,73
Lima - Ayacucho	543	09:30	570	105	66	12,15	6,95
Lima - Chiclayo	770	12:00	720	93,5	86	11,17	7,17
Lima - Trujillo	561	09:00	540	96,3	65	11,59	7,22
Lima - Huaraz	406	08:00	480	118,2	64	15,76	8
Lima - Cusco	1105	21:00	1260	114	172	15,57	8,19
Lima - Huancayo	298	06:30	390	130,9	56	18,79	8,62
Lima - Nazca	444	07:30	450	101,4	67	15,09	8,93
Lima - Abancay	954	18:00	1080	113,2	172	18,03	9,56
Lima - Huánuco	410	08:00	480	117,1			
Lima - Cerro de Pasco	302	07:00	420	139,1			

Fuente: Proviás Nacional, Empresa de Transportes Cruz del Sur, Armendáriz et al (2011), y elaboración propia. Información actualizada a noviembre del 2011.

* La información sobre la duración del viaje corresponde a Cruz del Sur.

** La información sobre el costo del pasaje corresponde a Cruz del Sur (Servicio Cruzero, tarifa regular; a excepción de Cusco y Abancay rutas para las cuales solo existe el servicio Cruzero Suite).

Además de la baja calidad de la red vial y los altos costos de transporte, es fundamental considerar la funcionalidad de la conectividad interna (Apoyo 2008) y su impacto en la dinámica económica de la región.

Como se puede apreciar en el mapa vial de Apurímac (mapa 03), la región básicamente está conectada por dos carreteras principales, una que la atraviesa diagonalmente de norte a sur teniendo como eje la ciudad de Abancay, y otra que va de Abancay hacia Andahuaylas - Chincheros - Huamanga. La primera carretera es parte de la IIRSA Sur (ruta 026), y es la única que se encuentra asfaltada. La segunda es parte de la carretera longitudinal de la sierra sur (La Oroya - Huancayo - Ayacucho - Abancay - Cusco - puno) y es trocha (el asfaltado de la carretera Abancay - Andahuaylas - Ayacucho recién se inició hacia abril del 2010, y a octubre del 2011 todavía no estaba culminado).

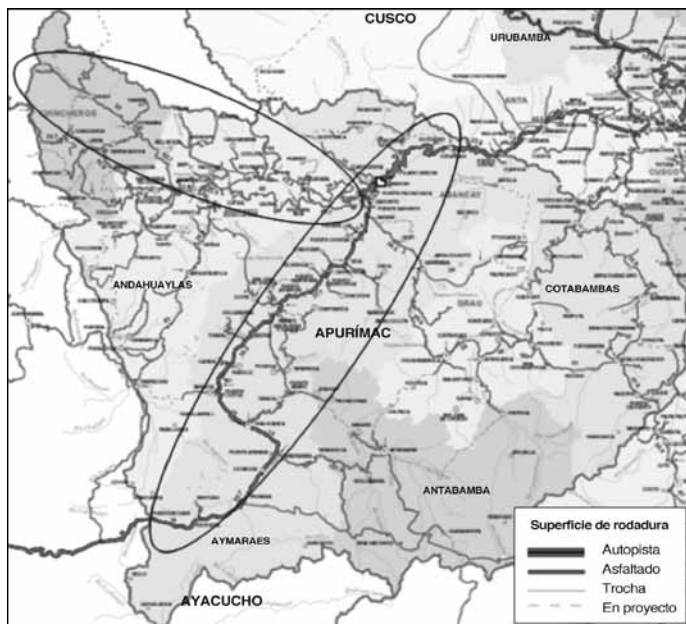
Fuera de estas dos carreteras, la comunicación terrestre en la región es vía trochas hacia sus dos ciudades principales: Tambobamba (capital de Cotabambas) - Chuquibambilla (capital de Grau) - Abancay, Antabamba (capital de Antabamba) - Santa Rosa-Abancay y Chalhuanca (capital de Aymaraes) - Abancay.

Este sistema de conectividad interna determina que básicamente estén articulados hacia afuera y entre sí los ejes económicos de Abancay y Andahuaylas, mientras que el resto de la región queda virtualmente desarticulado: las provincias de Cotabambas, Grau, Antabamba y parcialmente Aymaraes están bastante desconectadas. Cotabambas y Antabamba tienden a vincularse más a las regiones vecinas (Cusco y Arequipa respectivamente) que internamente o hacia los ejes económicos de Abancay y Andahuaylas. Este bajo nivel de infraestructura vial alimenta el centralismo económico y administrativo de la región y los consecuentes bajo dinamismo y desarticulación de gran parte de la región, que presenta las mismas características de deficiente o inexistente infraestructura en todas las otras categorías que serán analizadas.

Transporte aéreo

La región cuenta con un aeropuerto nacional que está ubicado en la comunidad de Huancabamba, provincia de Andahuaylas, y constituye

Mapa 3
Mapa vial Apurímac



Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

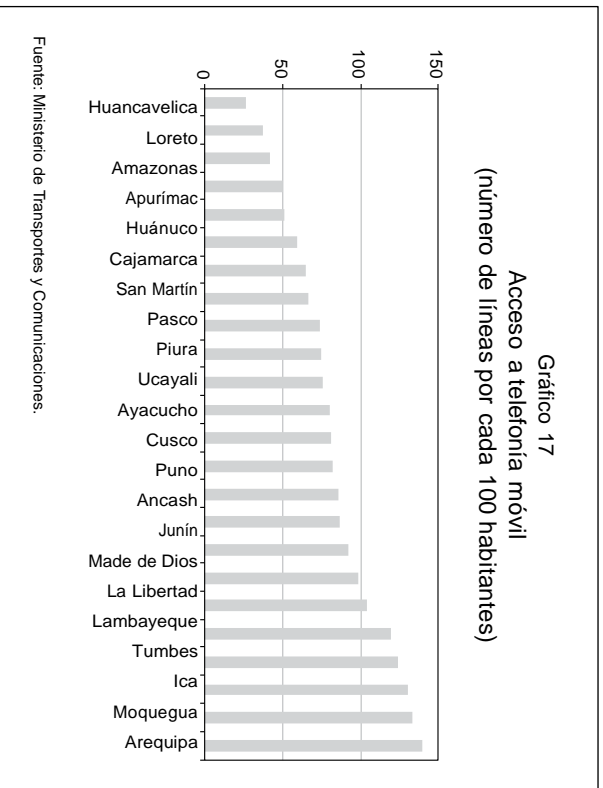
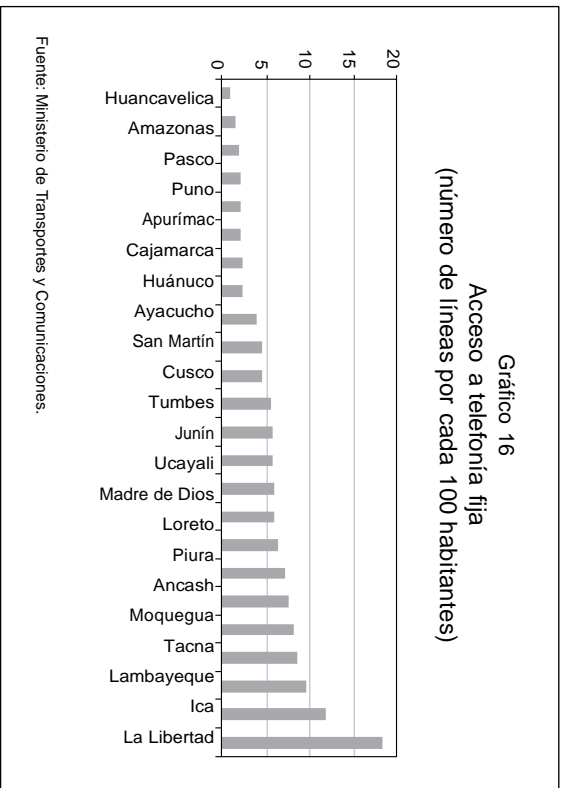
una instalación bastante limitada. El número de operaciones, al igual que el flujo de pasajeros, es mínimo respecto del resto de instalaciones aeroportuarias del país: 0,48% del total de operaciones nacionales, y 0,14% del total de pasajeros nacionales en el 2009 (Ministerio de Transportes y Comunicaciones). Considerando el bajo dinamismo económico de la región, el reducido flujo aeroportuario respondería principalmente a una baja demanda. La oferta en todo caso se muestra relativamente más dinámica (para el tamaño de demanda) con el reciente ingreso (2010) de una segunda línea aérea en la ruta Lima - Andahuaylas.

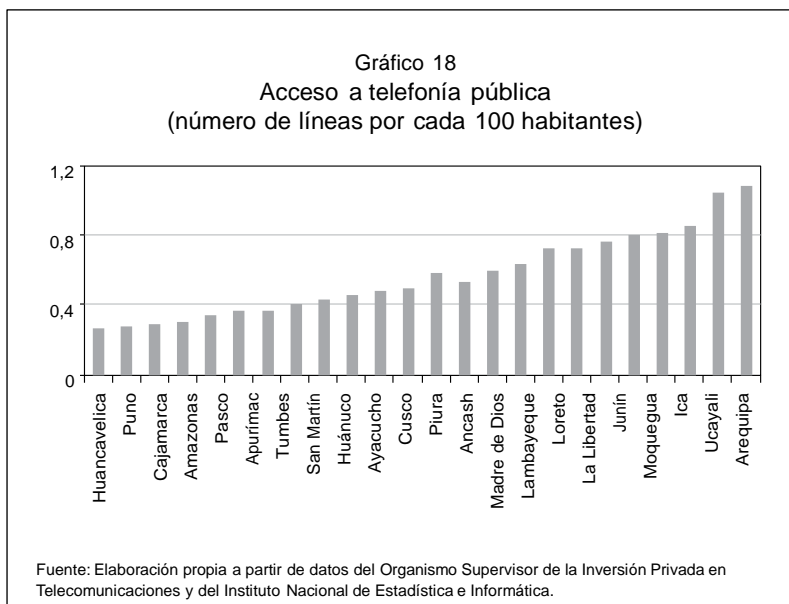
Telecomunicaciones

El nivel de acceso a telefonía en la región Apurímac la posiciona muy por debajo del promedio nacional y de regiones comparables. Según el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al 2010 la densidad de telefonía fija (número de líneas fijas por cada 100 habitantes) era de 2,2 (quinta región de menor densidad, superando solo a regiones como Huancavelica), mientras que la densidad nacional era de 10,0, y la densidad de regiones como Ayacucho 2,7 y Cusco 4,6. La misma figura se repite para el acceso a telefonía móvil, ya que la densidad de la región (número de líneas móviles por cada 100 habitantes) es de 50,0 (cuarta región de menor densidad, superando solo a regiones como Huancavelica y Amazonas), mientras que la densidad nacional era 98,3, y la densidad de regiones como Ayacucho 76,3. Además, el porcentaje de distritos con telefonía móvil (79%) es inferior al porcentaje de regiones comparables (Ayacucho 84% y Cusco 96%). El acceso a telefonía pública (urbana y rural) no compensa esta deficiencia, ya que según información del Osiptel (a junio de 2010) la densidad de Apurímac (número de líneas de teléfonos públicos por cada 100 habitantes) es de 0,37, mientras que la densidad nacional es 0,73, y la densidad de regiones como Ayacucho 0,46 y Cusco 0,48.

Adicionalmente se tiene un problema de centralismo en el acceso a los servicios de telefonía en general, pues como lo señala el Plan Estratégico Regional de Exportación de Apurímac (pERX Apurímac) estos se concentraban en las ciudades de Abancay y Andahuaylas. La ausencia de cobertura de telefonía móvil en la mayor parte de los tramos de las carreteras o caminos entre ciudades capitales de distrito o provincia, especialmente fuera de Abancay y Andahuaylas, es también indicador de la deficiencia del acceso e infraestructura de telefonía.

En cuanto al acceso a Internet, según información del Ministerio de Transportes y Comunicaciones al 2010, el 96% de los distritos de la región Apurímac tienen disponibilidad de Internet, porcentaje ligeramente superior al de Ayacucho (94%) y Cusco (90%). Pero este indicador no brinda suficiente información sobre el acceso real de la población de la región a Internet. Según el Informe sobre Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares del INEI (2010), mientras a nivel nacional el 32,6% de la población de 6 años y más hace uso de Internet (información correspon-

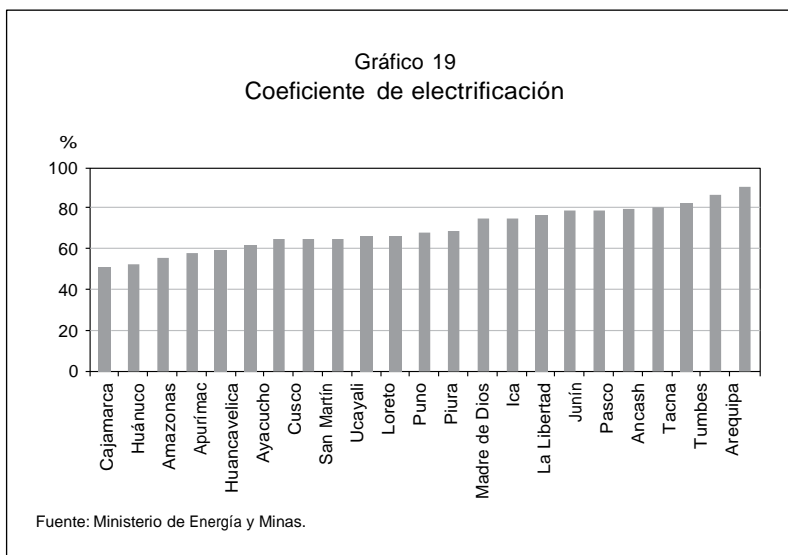




diente al año 2009), este porcentaje se reduce a la cuarta parte (8,2%) en el caso de la población de lengua materna indígena de presencia mayoritaria en la región. Igualmente, este porcentaje se reduce a la cuarta parte en el área rural (8,4%) -dato relevante para el nivel de ruralidad de Apurímac-. En cuanto al porcentaje de hogares con acceso a Internet, en el 2009 el indicador nacional era de 11%, 8,6% en el área urbana fuera de Lima Metropolitana, y 0,1% en el área rural. Según el PERX Apurímac, el porcentaje de hogares en la región con acceso a Internet es de 0,8%, lo cual sería consistente con los datos anteriores.

Energía eléctrica

Según el Ministerio de Energía y Minas, el coeficiente de electrificación de Apurímac al 2009 es de 58% (cuarto más bajo del país), menor al coeficiente nacional de 78%, y menor al de regiones como Huancavelica (60%) y Ayacucho (62%). Según el Mapa de Pobreza del Foncodes (2006,



actualizado con el Censo 2007), el porcentaje de población sin electricidad por provincias era el siguiente: Abancay 27%, Andahuaylas 34%, Aymaraes 44%, Grau 47%, Antabamba 52%, Chincheros 53% y Cotabambas 68%. Lo cual no solo grafica el reducido acceso a electricidad, sino que este es mayor principalmente en las provincias de Abancay y Andahuaylas.

3.2 Capital humano

La metodología propone evaluar el retorno a la dotación del capital humano, además de problemas como movilidad imperfecta, capital específico, o complementariedad entre factores⁴¹, con el fin de identificar si el limitado acceso al capital humano calificado causa bajos retornos y constituye una barrera.

En un escenario de alta movilidad y altos retornos a la educación, un nivel de capital humano inferior al promedio nacional podría evidenciar

41 Armendáriz et al (2011), p. 124.

problemas de complementariedad de factores que impiden la igualación de retornos, constituyendo por tanto una barrera al crecimiento. En un escenario de alta movilidad, pero con bajos retornos a la educación, un bajo nivel de capital humano no sería en sí la barrera; la combinación de bajos niveles de educación y bajos retornos reflejaría más bien que la sociedad no está dispuesta a pagar por una mayor oferta del tipo de educación que está siendo brindado⁴². Escenarios alternativos de movilidad imperfecta o capital específico para industrias en las que la región tiene ventajas, también constituirían barreras al crecimiento.

Educación

Acceso a la educación y logros educativos

Según el INEI, al 2007 la tasa de analfabetismo de la población de 17 y más años de edad en Apurímac (21,7%) era la mayor del país, superior a la tasa nacional (7,1%) y a regiones como Huancavelica (20,1%) y Ayacucho (17,9%).

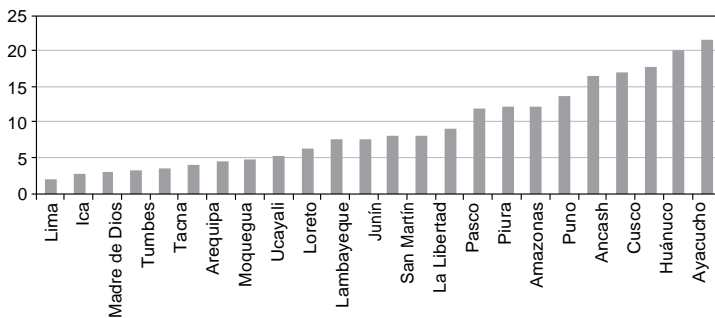
En términos de niveles de educación alcanzados, Apurímac es la región que presenta el porcentaje más alto de población de 15 años y más que no tiene ningún nivel de educación (20,5%). Su porcentaje de población con educación secundaria (33,1%) es ligeramente superior al de Ayacucho (32,9%) e inferior a regiones como Huancavelica (33,4%) y al porcentaje nacional (38,2%). Consistentemente con ello, el porcentaje de población con educación superior (16,3%) es el quinto más bajo del país, casi la mitad del porcentaje nacional (31,1%) e inferior a regiones como Ayacucho (19,4%).

Calidad de la educación

La calidad de la educación puede aproximarse por el rendimiento de los estudiantes. El Ministerio de Educación lleva a cabo distintos tipos de

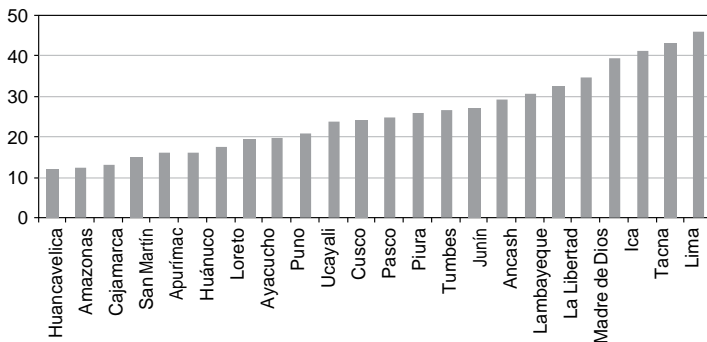
42 Hausmann, Klinger y Wagner (2008), p. 36.

Gráfico 20
Tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años
(% de la población total)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Gráfico 21
Población de 15 y más años de edad con educación superior
(% de la población total)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

evaluaciones muestrales y censales del rendimiento educativo en el país. Según el informe descriptivo de resultados de la evaluación nacional del rendimiento estudiantil del año 2004, Apurímac ocupó el último puesto en la comparación interregional del rendimiento promedio, tanto en comprensión de textos escritos como en Lógico Matemática, con resultados bastante inferiores al rendimiento promedio nacional que ya era críticamente bajo. Por ejemplo, para el sexto grado de primaria, en el área de Comunicación Integral solo el 1,2% de los estudiantes alcanzó el nivel de desempeño suficiente en Apurímac (el porcentaje de Huancavelica es más de tres veces mayor, y el de Ayacucho es casi 11 veces mayor), porcentaje que a nivel nacional era de 12,1%; en el área Lógico Matemática el indicador para Apurímac es de 0,7% (el porcentaje de Ayacucho es casi 4 veces mayor, y el de Huancavelica casi 6 veces mayor), mientras que el indicador para el nivel nacional era de 7,9%.

Como lo señala el referido informe, los menores rendimientos son alcanzados por las regiones de mayores niveles de pobreza, mayor ruralidad y mayor presencia de poblaciones con lengua materna indígena, situación que explica el bajo desempeño de los estudiantes de Apurímac. El informe también señala que estos resultados sugieren que el gasto público no estaría siendo asignado y distribuido de manera que las poblaciones más desfavorecidas reciban suficientes recursos para que la educación constituya una herramienta de igualación de oportunidades, en lugar de acompañar la estructura de desigualdad económica del país⁴³.

por su parte, los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2010 muestran una posición relativa de Apurímac ligeramente mejor en la comparación del desempeño regional⁴⁴. En el área de comprensión lectora, el porcentaje de estudiantes de Apurímac en el nivel 2 (estudiantes que al finalizar el grado lograron los aprendizajes esperados) es de 16,4%, la sexta región con más bajo porcentaje (el porcentaje nacional es de 28,7%); en el área de Matemática, el porcentaje de estudiantes de Apurímac en el nivel 2 es de 8,5%, la quinta región con más bajo porcentaje (el porcentaje nacional es de 13,8%).

43 Ministerio de Educación (2005), pp. 71-72.

44 Por no haber alcanzado la cobertura requerida, las regiones de Ayacucho, Cajamarca y Puno no tienen resultados para la referida Evaluación.

Dada la importancia de la población indígena en la región Apurímac, otro indicador clave de calidad es la presencia de centros educativos en comunidades indígenas que desarrollan aprendizajes en la lengua materna de los alumnos (educación intercultural bilingüe)⁴⁵.

Según el Ministerio de Educación, al 2010 solo el 11,5% de los centros educativos del país ubicados en los ámbitos con presencia de población indígena desarrollaban aprendizajes incorporando el enfoque de educación intercultural bilingüe (el porcentaje es aún menor, 10%, en el caso de la población quechua hablante como la apurimeña). Esta carencia resulta crítica en un contexto en el que, como lo señala Ames (2010), la problemática de la educación rural se caracteriza por aspectos como: el desencuentro cultural entre la escuela y la comunidad; la distancia social y cultural entre el profesor y los alumnos (orígenes distintos, prejuicios hacia la población indígena); la baja calidad de la enseñanza manifestada en un pobre desempeño pedagógico (ausentismo de los maestros, ausencia o inadecuación de la educación bilingüe intercultural, falta de incorporación en el diseño del currículo escolar de las actividades que los niños y jóvenes realizan en el campo y el hogar, castigo físico, entre otros); el uso de marcos curriculares, calendarios y contenidos homogéneos ignorando la diversidad espacial, social y cultural del país; el ignorar otras fuentes de conocimientos que disponen los alumnos y que podrían reforzar el conocimiento impartido en la escuela (familias, comunidades y saberes locales); la persistencia de currículos escolares con sesgos urbano, costeño, hispano-hablante y de clase media; y la actitud ambivalente de los padres hacia la escuela (puede hacer conflicto con los patrones culturales de la comunidad, pero a la vez la educación es vista como el medio más eficaz de prestigio y ascenso social).

En cuanto a los indicadores de entorno de enseñanza, según datos del Ministerio de Educación al 2010, el número de alumnos por docente en Apurímac es 15, superior al promedio nacional de 13, y superior al

45 La definición exacta del indicador es la siguiente: proporción de los centros de educación inicial o primaria ubicados en centros poblados con al menos 25% de hablantes de una lengua indígena, en los que las lenguas de enseñanza son el castellano y la lengua originaria de la zona, y todos los docentes han recibido capacitación en EIB, según la declaración del director.

indicador para Ayacucho (12). El tamaño de la clase (número de alumnos) en secundaria en la región Apurímac es de 26 alumnos, similar al promedio nacional de 25, superior al promedio rural de 18, y ligeramente superior al tamaño de la clase en Ayacucho (23). El porcentaje de profesores titulados en Apurímac en primaria es de 92,2%, ligeramente superior a Ayacucho (90,1%) y Huancavelica (91,7%), mientras que en secundaria el porcentaje para Apurímac es de 88,2%, ligeramente inferior a Ayacucho (88,3%), pero superior a Huancavelica (85,8%).

La oferta y calidad de la educación superior universitaria amerita una mención particular dado que el umbral de educación superior tiene altos retornos en la región Apurímac (para el sector de asalariados), como se verá más adelante. Apoyo (2008) identificó hasta seis universidades operando en la región, dos públicas (universidad Nacional Micaela Bastidas y Universidad Nacional José María Arguedas), y cuatro privadas (universidad Tecnológica de los Andes, universidad Alas peruanas, Universidad Virtual Mariátegui y Universidad Cristiana del Perú “María Inmaculada”).

Las carreras profesionales más ofrecidas por estas universidades (análisis realizado para cinco de las seis universidades) eran las de ingeniería informática/sistemas (las cinco universidades), ingeniería agroindustrial/agronomía (4 de 5), y educación y derecho (3 de 5). La calidad de estas universidades puede aproximarse a través de los rankings disponibles. Así, por ejemplo, según el ranking 2010 de universidades del país (públicas y privadas) realizado por América Economía, ninguna de las universidades que operan en Apurímac figura entre las 15 mejores del país, y dentro de este grupo solo hay una universidad que no es de Lima (la universidad Nacional de San Agustín de Arequipa).

Retornos a la educación

para la evaluación de los retornos a la educación, la metodología propone, por ejemplo, el uso de una ecuación de Mincer que es una regresión del logaritmo de los salarios teniendo como variables explicativas los años de educación y otros controles como la experiencia, el género, el tipo de empleo, el sector de actividad, la locación del trabajo, entre otros.

El coeficiente estimado para la variable educación representa el retorno porcentual en salario de un año adicional de educación. Sin embargo, esta aproximación tiene limitaciones por la existencia de un sesgo por variables omitidas: los retornos a la educación dependen también de las características no observables como la habilidad, que a su vez puede estar correlacionada con la decisión de permanecer en la escuela por más tiempo (por los mayores retornos esperados), con lo cual los retornos a la educación estimados estarían sobreestimados al asumir como retornos a la educación lo que es retornos a la habilidad. Otra limitación está relacionada con la posible existencia de externalidades positivas de la educación (planteamiento central de los modelos de crecimiento endógeno)⁴⁶.

Mendoza y Gallardo (2011) estiman la ecuación de Mincer para todas las regiones del país, diferenciando los sectores asalariado e independiente⁴⁷. Los resultados para la región Apurímac indican que en el sector de asalariados, el número de años de educación *per se* no tiene retornos significativamente distintos de cero, pero el logro del umbral de educación superior completa tiene altos retornos (167,6% de incremento en los ingresos por hora por alcanzar este umbral), mientras que la experiencia laboral muestra retornos positivos, pero bajos (3%).

Apurímac es de hecho la región de más altos retornos para el umbral de educación superior completa, muy superiores a los de regiones como Ayacucho (74,4%) y Cusco (70,7%), y al retorno a nivel nacional (43%). En el sector de independientes, un año más de educación genera un incremento de 4,7% en los ingresos por hora, y ninguna otra variable muestra retornos significativamente distintos de cero. La región es la cuarta de más bajos retornos a la educación en el sector de independientes, por debajo del retorno a nivel nacional (8,7%), y de regiones como Ayacucho (7,4%) y Huancavelica (8%).

46 Hausmann, Klinger y Wagner (2008), p. 35.

47 Los autores estimaron un modelo con la tasa salarial por hora como variable dependiente y las siguientes variables independientes: años de educación alcanzados y aprobados, y *dummies* para los niveles de secundaria completa, educación superior completa (universitaria y no universitaria), y postgrado universitario completo. Ver Mendoza y Gallardo (2011), pp. 32-34, 92-94.

La interpretación de estos resultados requiere del análisis complementario de los bajos niveles educativos de la región Apurímac, y el hecho de que no existen restricciones a la movilidad interregional del capital humano. En el caso de los asalariados, los altos retornos (que son reflejo de la escasez de trabajadores con estas calificaciones) indican que es la falta de factores complementarios (bienes y servicios públicos) lo que impide (desincentiva) el flujo del capital humano calificado, con lo cual los bajos niveles educativos en la región sí constituirían una barrera a su crecimiento económico. En el caso de los independientes, los bajos retornos relativos más bien indicarían que en un contexto de baja calidad de la educación -lo cual es un problema nacional y no exclusivo de la región- la sociedad no está dispuesta a remunerar años adicionales de esa educación. La mayor importancia relativa del ingreso independiente en los sectores pobres y pobres extremos de la población (que acceden a una educación aún de menor calidad) agrava las consecuencias de estos bajos retornos.

Sin embargo, la lectura de resultados de la ecuación de Mincer debe ser cuidadosa, ya que lo que está midiendo es básicamente un premio en función de la escasez del factor. En consecuencia, este “valor premio” no refleja el valor productivo de la educación en sí misma, valor que es tan evidente en el logro de umbrales como el alfabetismo o la educación primaria. Los logros del pujante sector de pequeños emprendedores urbanos y rurales en la región, muchos de los cuales no cuentan sino con educación primaria incompleta, reflejarían el valor productivo de estos umbrales.

4. Apropiabilidad

4.1 Fallas del Gobierno subnacional: riesgos macroeconómicos

En el caso de los riesgos macroeconómicos, dado que no se espera variación interregional en la política cambiaria o monetaria que es uniforme para todo el país, la metodología enfatiza problemas de inestabilidad e ineficiencia fiscal a nivel subnacional (la sostenibilidad fiscal a nivel nacional tampoco varía interregionalmente).

Una situación fiscal insostenible afectaría las reglas de juego local y los incentivos a la inversión privada en la región, debido, por ejemplo, a la falta de recursos públicos para que el Gobierno regional y los gobiernos locales inviertan en factores complementarios (bienes y servicios públicos), o a la incertidumbre sobre los retornos después de los impuestos si se espera que estos suban para financiar déficits fiscales. Del mismo modo, puede haber problemas en la capacidad de gestión pública (aún en el caso de una situación fiscal saludable), los cuales pueden expresarse en la baja ejecución del presupuesto, la mala calidad de la infraestructura o problemas en la entrega de los servicios, o la baja recaudación de recursos propios. Todos estos factores afectarán la percepción del inversionista sobre la apropiabilidad de los retornos de sus emprendimientos y, por lo tanto, influirán en decisiones como el plazo de las inversiones, el sector, los actores a los que se articula (incluyendo las posibilidades de asociaciones público - privadas), los mercados a los que apunta, entre otras.

Estos factores son aún más relevantes en el contexto de un proceso de descentralización (que tomó fuerza a partir del 2002) que todavía enfrenta muchos retos, en el que se aprecia un desempeño diferenciado entre las distintas regiones y los gobiernos locales en términos de recaudación de ingresos propios, capacidad exógena de generación de ingresos tipo Canon y de gestión, y en el que la transferencia de competencias, funciones y recursos continúa introduciendo cambios en los gobiernos subnacionales (con algunos casos de superposición o cruce de funciones entre el nivel regional y el nivel local de gobierno).

La propuesta Técnica de Descentralización Fiscal de la presidencia del Consejo de Ministros (2010) permite identificar varios elementos importantes sobre el proceso de descentralización fiscal: i) la baja autonomía de los gobiernos regionales, ya que no están facultados para recaudar tributos propios -recaudan derechos, pero en un volumen muy limitado- y está pendiente la asignación del 50% de los tributos nacionales que sean recaudados en las regiones; ii) la también limitada autonomía de los gobiernos locales, ya que si bien son responsables de los recursos directamente recaudados (tasas y contribuciones) y los impuestos municipales, no tienen injerencia en las tasas de los impuestos y otros tributos pues estas son fijadas por el Poder Legislativo, además de que presentan un bajo nivel de recaudación como consecuencia de su baja capacidad técnica en un entorno de escasa cultura de pago de los contribuyentes; iii) la gran heterogeneidad de los gobiernos regionales y locales; iv) la dificultad de las nuevas administraciones subnacionales (luego de cada proceso electoral) para disponer de cuadros gerenciales y técnicos capaces de manejar los sistemas administrativos de inversiones públicas y compras estatales; v) el hecho que el impulso a la descentralización fiscal en los últimos años haya sido fundamentalmente exógeno, debido a la importancia de los recursos del Canon (principalmente el Canon Minero, en un contexto de mayores precios internacionales y el ingreso de grandes proyectos mineros) como fuente de financiamiento de la inversión de los gobiernos regionales y locales⁴⁸; vi) la desigualdad de ingresos de los gobiernos subnacionales

48 El Canon está constituido por el 50% del Impuesto a la Renta de las empresas mineras, y se reparte de la siguiente manera: 25% del Canon corresponde al Gobierno regional, donde se realiza la explotación (80% de ello al Gobierno regional y 20% a

como consecuencia de la distribución del Canon; y, vii) la posibilidad de un problema de “apatía fiscal” al reducirse los incentivos a recaudar localmente ante transferencias del Gobierno nacional que cubren la mayor parte de las necesidades de financiamiento⁴⁹.

De aquí se desprende una situación paradójica en las finanzas subnacionales, ya que un impulso exógeno a la descentralización fiscal implica la ausencia de un proceso (endógeno) gradual en el que el fortalecimiento de las capacidades de gestión haya acompañado el crecimiento de los ingresos de aquellos gobiernos regionales y locales que se vieron beneficiados por los recursos del Canon. Así, el cuestionamiento sobre las limitadas capacidades de los gobiernos subnacionales para ejecutar adecuadamente estos recursos tendría buena parte de su explicación en este problema de origen. un contexto que se ve agravado por el problema de la apatía fiscal, pues no solo existirá el riesgo del inadecuado uso de los mayores ingresos fiscales, sino el de una excesiva dependencia de los recursos del Canon para el financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos, y de mecanismos de redistribución (políticas sociales).

Este contexto también explicaría la ausencia de mecanismos para corregir la desigualdad introducida por el Canon o para articular estos recursos a los planes de desarrollo de las regiones, incluyendo tanto la promoción de un portafolio diversificado de actividades generadoras de ingresos (bienes y servicios públicos y programas de desarrollo), como el adecuado manejo ambiental de las actividades extractivas que generan los recursos del Canon. Contexto que también explica parte de la problemática de los conflictos sociales asociados a actividades extractivas como la minería.

las universidades nacionales); y el 75% restante es distribuido entre los municipios distritales y provinciales de manera que el 10% corresponde a los municipios distritales donde se realiza la explotación, el 25% a los municipios de la provincia y el 40% a los municipios de la región (en los últimos dos casos, la repartición se hace bajo criterios de población y pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas). Las regalías están constituidas por entre el 1% y el 3% de las ventas mineras, y se reparten de la siguiente manera: 15% al Gobierno regional donde se realiza la explotación, 5% a las universidades nacionales de la región, 20% a las municipalidades distritales donde se explota el recurso, 20% a las municipalidades de la provincia, y 40% a las municipalidades de la región. Fuente: Macroconsult (2008).

49 Presidencia del Consejo de Ministros (2010), pp. 12, 15, 17, 22.

Armendáriz et al (2011) señalan otros factores complementarios para el análisis del proceso de descentralización en el país: a) la transferencia de funciones o programas sin suficientes recursos asociados y autonomía (problema que afectaría principalmente a los gobiernos regionales); b) la falta de articulación entre el mandato de inversión para la ejecución de recursos del Canon y las funciones asumidas por los gobiernos subnacionales; c) las debilidades del proceso de acreditación para la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales, con muchas de estas funciones transferidas bajo la modalidad de necesidad de potenciación de capacidades; d) en el caso de los gobiernos locales, una transferencia de responsabilidades más gradual y concentrada en programas sociales y productivos (Pronaa, Foncodes, Provías Rural, Programa Integral de Nutrición, programas de protección social, etcétera); y, e) un proceso participativo para preparar el Plan de Desarrollo Concertado y el Presupuesto Participativo, cuyo objetivo es la concertación entre los diversos actores sociales conjuntamente con el Gobierno regional y los gobiernos locales sobre los objetivos de desarrollo y las prioridades en el uso de los recursos, que estaría generando problemas de gestión al atomizar en cierta medida el presupuesto regional particularmente⁵⁰.

Como se verá a continuación, en el caso de Apurímac encontramos que la situación fiscal es relativamente sana y sigue el patrón del resto de los gobiernos subnacionales en términos del cumplimiento de las reglas fiscales. Sin embargo, la región dispone de menores ingresos, en particular aquellos provenientes de fuentes como el Canon y los recursos directamente recaudados, lo cual se refleja en una tendencia hacia resultados deficitarios a nivel del Gobierno regional y de los gobiernos locales.

En un contexto de mayores recursos esperados del Canon en la región para los próximos años, los riesgos de ausencia de procesos de fortalecimiento de capacidades para su adecuada ejecución, la apatía fiscal y la dependencia de esta fuente de ingresos, son críticos para el caso de Apurímac. Además, existen deficiencias en la gestión fiscal a nivel regional y local, que se suman al centralismo regional. Estas deficiencias afectan directamente la provisión de bienes y servicios públicos (Gobierno subna-

50 Armendáriz et al (2011), pp. 58-60, 66.

cional que subinvierte) y factores complementarios que a su vez afectan los retornos esperados de la inversión privada.

4.1.1 Sostenibilidad fiscal

En el periodo 2004 - 2009 el Gobierno Regional de Apurímac tuvo resultados fiscales oscilantes, aunque mayormente deficitarios: déficits los años 2004, 2006, 2007 y 2008, y superávit en los años 2005 y 2009. En el 2004 el déficit ascendía al 12,2% del PBI regional, y en el 2009 el superávit era equivalente al 7,6% del PBI regional⁵¹.

A nivel nacional, la estructura de ingresos de los gobiernos regionales tiene como principal fuente los recursos ordinarios transferidos (“traspasados”) por el Gobierno nacional para que los gobiernos regionales hagan frente a las competencias que han asumido (gastos específicos como el pago de servidores públicos), fuente que a nivel de todas las regiones significó en el 2009 el 71,6% de los ingresos. Le sigue en importancia el Canon y el sobrecanon, las regalías, la renta de aduanas y las participaciones, que forman parte de las transferencias propiamente del Gobierno nacional; esta fuente significó en el 2009 el 18,9% de los ingresos, y más que cuadruplicó su importancia entre el 2004 y el 2009. En tercer lugar, están las donaciones y transferencias (5,8%). En cuarto lugar, los recursos directamente recaudados (3,2% de los ingresos) que básicamente son derechos recaudados por los gobiernos regionales, ya que según la normatividad estos no pueden recaudar tributos propios⁵².

En el caso del Gobierno Regional de Apurímac su estructura de ingresos en el 2009 fue la siguiente (gráfico 22): recursos ordinarios 85,3%; donaciones y transferencias 6,3%; Canon y sobrecanon, regalías y participaciones 5,6%; y recursos directamente recaudados 2,8%.

Dado que el principal recurso natural no renovable explotado en la región son los minerales, y recién a partir del 2011 se ha dado el ingreso de grandes proyectos mineros (Las Bambas y Xstrata) cuya operación

51 Ministerio de Economía y Finanzas - portal de Transparencia Económica.

52 Presidencia del Consejo de Ministros (2010), pp. 12, 18-26.

propiamente se iniciaría hacia el 2014, el Canon correspondiente a este concepto ha sido bajo, respecto de otras regiones mineras del país. A nivel regional, Apurímac fue en 2009 la novena región que percibió los montos más bajos de Canon Minero, concentrando apenas el 0,38% del Canon total. Esto también explica que el Canon sea en Apurímac solo la tercera fuente en importancia de ingresos, con un porcentaje (5,6%) muy inferior al promedio nacional (18,9%).

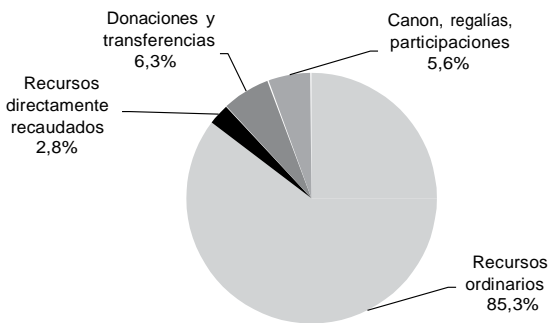
Como lo señala el informe de la Presidencia del Consejo de Ministros (2010), ello muestra las grandes desigualdades que son introducidas en los ingresos de los gobiernos subnacionales como consecuencia de la distribución del Canon, con regiones de alta incidencia de pobreza como Huancavelica, Apurímac y Ayacucho captando los porcentajes más bajos del Canon (gráfico 24). Desigualdades que adquieren mayor relevancia si se considera que el fuerte crecimiento de las inversiones regionales a nivel nacional (entre el 2004 y el 2009 más que se quintuplicaron) se explica por el crecimiento del Canon (y el Canon Minero en particular) como fuente de financiamiento, ya que legalmente estos recursos deben ser gastados mayoritariamente en inversiones (y una porción menor en su mantenimiento).

A futuro esto implica que, en la medida que los grandes proyectos mineros que iniciarán operaciones en la región Apurímac se desarrollen a lo largo de los plazos previstos, y que continúe el contexto favorable internacional de altos precios, los ingresos fiscales en la región tendrán un importante incremento por concepto de Canon y regalías mineras⁵³. Sin embargo, esto entraña no solo la compleja problemática asociada a la minería y su real capacidad de contribuir al desarrollo (en una región en la que los ingresos de la población están asociados de manera muy importante a la agricultura, y en un contexto de ecosistemas frágiles), sino también el cuestionamiento sobre la sostenibilidad del financiamiento de la provisión de bienes y servicios públicos y las políticas sociales en la región.

Esta sostenibilidad depende de la capacidad -nacional y subnacional- de evitar una excesiva dependencia de los ingresos asociados al Canon, precisamente por la volatilidad de los precios de los minerales y otros

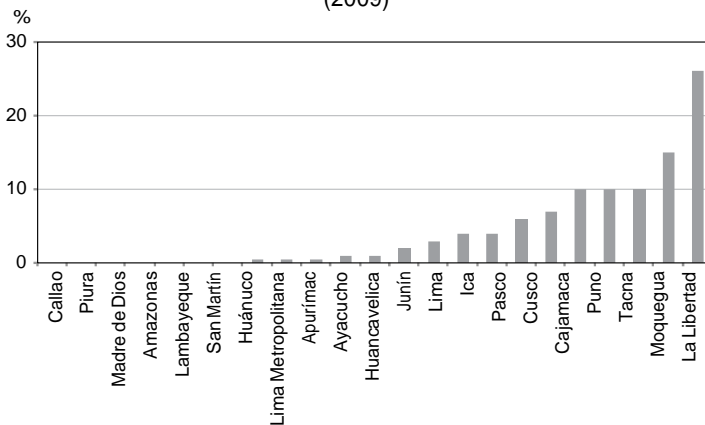
53 Más adelante se revisan algunas estimaciones sobre recursos del Canon y las regalías mineras asociados a proyectos mineros que entrarán en operación en la región.

Gráfico 22
Estructura de ingresos del Gobierno Regional de Apurímac (2009)

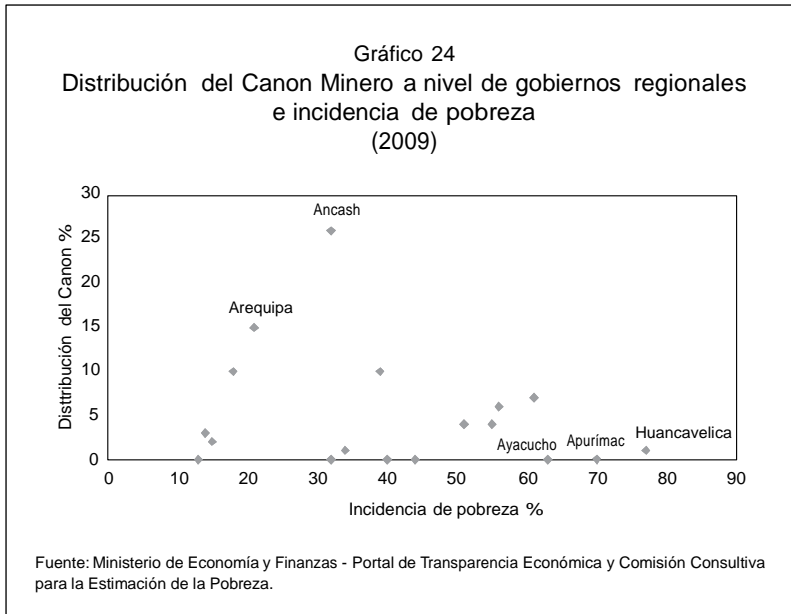


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - portal de Transparencia Económica.

Gráfico 23
Distribución del Canon Minero a nivel de gobiernos regionales (2009)

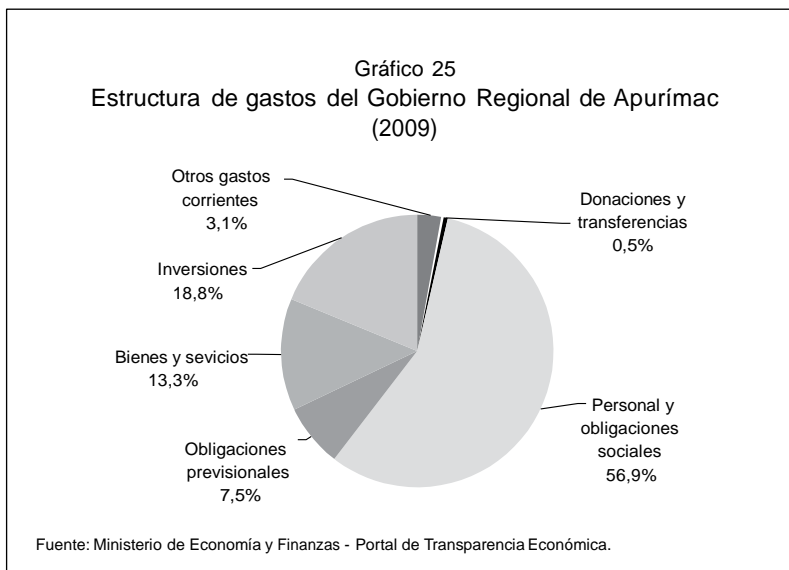


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - portal de Transparencia Económica.



riesgos de mercado asociados a estos *commodities*. A lo cual se suma la distorsión que puede introducirse en los incentivos de la administración nacional y subnacional a la adecuada fiscalización y regulación de la actividad minera en un escenario de alta dependencia de estos recursos. Este riesgo de dependencia es aún mayor en una región como Apurímac debido a su menor capacidad de generación y recaudación de ingresos fiscales propios (tributarios y no tributarios) asociados a actividades económicas distintas a la minería.

En cuanto al gasto público regional, la estructura del gasto de los gobiernos regionales en el 2009 indica que el gasto corriente total (68,8%) supera a los gastos de capital (31,2%). Dentro del gasto corriente, el rubro más importante (46,9% del gasto total) son los gastos de personal y obligaciones sociales (principalmente servidores de los sectores educación y salud), lo cual es consistente con la importancia de los recursos ordinarios como fuente de ingresos; siguen en importancia los gastos en bienes y servicios (10,2%), las obligaciones previsionales (9,8%), y otros gastos



corrientes (1,8%). Dentro de los gastos de capital, las inversiones son el principal rubro (27,7% del gasto total), principalmente como resultado del crecimiento de los recursos del Canon, seguido de otros gastos de capital (3,6%)⁵⁴. En el caso del Gobierno Regional de Apurímac (gráfico 25), el gasto total en 2009 representó el 48,5% del PBI regional (porcentaje alto debido al bajo PBI), del cual el 80,8% fue gasto corriente y 19,2% gastos de capital. Dentro del gasto corriente, el principal rubro de gasto fue el de personal y obligaciones sociales (56,9% del gasto total), seguido de los bienes y servicios (13,3%), las obligaciones previsionales (7,5%), y otros gastos corrientes (3,1%). Dentro del gasto de capital, las inversiones representaron el 18,8% del gasto total.

En el caso de los gobiernos locales de Apurímac, sus resultados fiscales en el periodo 2004 - 2009 fueron también oscilantes y mayormente deficitarios: déficits los años 2004, 2005, 2006 y 2007, y superávits en los años 2008 y 2009, mostrando cierta tendencia a la mejora en los últimos años del

54 Presidencia del Consejo de Ministros (2010), pp. 15-16.

periodo analizado. En el 2004 el déficit ascendía al 3,2% del PBI regional, y en el 2009 el superávit era equivalente al 15,1% del PBI regional⁵⁵.

A nivel nacional, la estructura de ingresos de los gobiernos locales al 2009 es la siguiente: Canon, sobre canon y regalías 29,7% (fuente creciente, de gran impacto a nivel local dado que 75% del Canon va a los gobiernos locales, y que entre el 2004 y el 2009 más que duplicó su importancia); Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) 20,3% (fuente más importante hasta el 2006, año en que ganó preponderancia la fuente del Canon, sobre canon y regalías); recursos ordinarios 17,8%; recursos directamente recaudados 12,9%; impuestos municipales 9,1%; donaciones y transferencias 5,5%; participación en rentas de aduana 3,5%; y operaciones de crédito 1,2%⁵⁶.

Los gobiernos locales de Apurímac tienen una estructura de ingresos en el 2009 (gráfico 26) tal que la fuente más importante es el Foncomun (35%), seguida de recursos ordinarios (33,9%), las donaciones y las transferencias (18%), recursos directamente recaudados (6,5%), Canon y regalías (4,1%), operaciones de crédito/endeudamiento (1,6%) e impuestos municipales (0,8%).

Se repite la figura de la menor importancia relativa de los ingresos por el Canon que tienen una importancia (4,1%) mucho menor al promedio nacional (29,7%). El 2009 los gobiernos locales de Apurímac concentraron solo el 0,35% del Canon Minero total (gráfico 27), porcentaje inferior al de regiones como Huancavelica (0,51%). La importancia de los recursos directamente recaudados y los impuestos municipales también es bastante inferior que el promedio nacional.

Respecto al gasto público de los gobiernos locales a nivel nacional, en el 2009 los gastos de capital (58,7%) superaron al gasto corriente (41,3%). Dentro de los gastos de capital, las inversiones son el principal rubro (58,1% del gasto total), mostrando con mayor intensidad la tendencia de crecimiento de la inversión asociado al crecimiento de los recursos derivados del Canon. Dentro del gasto corriente, el rubro más importante (21,1% del gasto total) son los gastos en bienes y servicios, seguidos de los

55 Ministerio de Economía y Finanzas - portal de Transparencia Económica, e INEI.

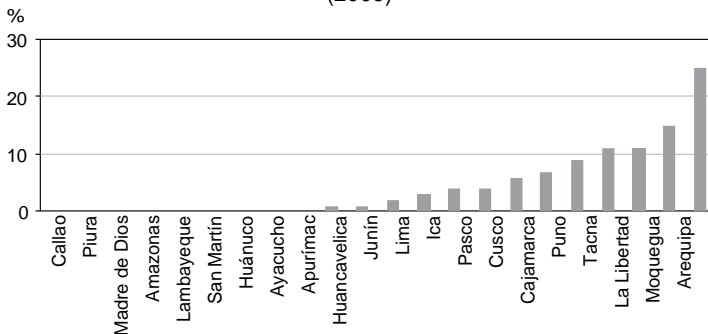
56 Presidencia del Consejo de Ministros (2010), pp. 19-22.

Gráfico 26
Estructura de ingresos de los gobiernos locales de Apurímac (2009)

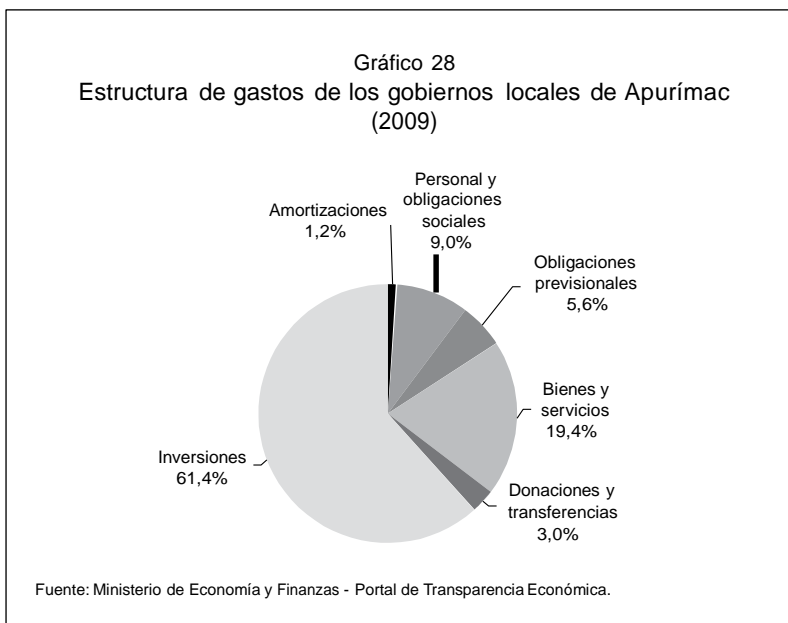


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal de Transparencia Económica.

Gráfico 27
Distribución del Canon Minero a nivel de gobiernos locales (2009)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal de Transparencia Económica.



gastos de personal y obligaciones sociales (11,4%), obligaciones previsionales (4,1%), otros gastos corrientes (3%), e intereses y cargos de la deuda (1,6%)⁵⁷.

En Apurímac (gráfico 28) el gasto total de los gobiernos locales en el 2009 representó el 29,1% del PBI regional, del cual el 61,5% fue gastos de capital, 37,3% gasto corriente, y 1,2% amortizaciones de la deuda. Dentro del gasto de capital, las inversiones representaron el 61,4% del gasto total, y otros gastos de capital el 0,1%. Dentro del gasto corriente, el principal rubro de gasto fue el de bienes y servicios (19,4% del gasto total), seguido de personal y obligaciones sociales (9%), obligaciones previsionales (5,6%), donaciones y transferencias (3%), otros gastos corrientes (0,3%), e intereses y cargos de la deuda (0,1%).

En cuanto al endeudamiento, en principio los gobiernos regionales y locales pueden endeudarse interna y externamente. En el caso de la deuda

⁵⁷ Presidencia del Consejo de Ministros (2010), pp. 16-18.

externa requieren la autorización y el aval del Ministerio de Economía y Finanzas. Para el endeudamiento interno tienen relativa autonomía, pero dentro del marco establecido por las reglas fiscales y siempre que no sea necesario un aval⁵⁸.

En el caso específico de Apurímac, en el cuadro 03 se detalla el tipo de endeudamiento a nivel de Gobierno regional y gobiernos locales en el 2005 y 2009. Como se puede ver, los gobiernos locales tienen deuda interna (préstamos de mediano y largo plazo) y otras obligaciones (AFp, Essalud, Sunat y ONP) y ambos componentes de la deuda son relativamente bajos respecto del PBI regional. En el 2009, el principal acreedor de la deuda interna de los gobiernos locales de Apurímac es el Banco de la Nación (82%). Por su parte, el Gobierno regional solo muestra endeudamiento por concepto de otras obligaciones (ONP, Sunat y Essalud), el cual significaba en el 2009 el 0,09% del PBI regional.

Cuadro 03
Endeudamiento a nivel de Gobierno Regional y gobiernos locales en Apurímac

Tipo de Deuda	Nivel de gobierno	2005 (S/.)	Composición %	% PBI regional	2009 (S/.)	Composición %	% PBI regional
Deuda Interna	Gobierno Local	15 345 945	94	2,37	5 064 993	52	0,64
	Gobierno Regional		0	-	0	0	-
Otras obligaciones	Gobierno Local	749 319	5	0,12	3 854 887	40	0,49
	Gobierno Regional	271 824	2	0,04	740 115	8	0,09
Deuda total		16 367 088	100		9 659 995	100	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal de Transparencia Económica.

La normatividad en la que se enmarcan las operaciones de endeudamiento interno y externo de los gobiernos regionales y locales en el país

58 Presidencia del Consejo de Ministros (2010), p.13.

consta de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Regla Fiscal N° 1, N° 2 y N° 3) y de la Ley de Descentralización Fiscal (Regla Fiscal N° 4, N° 5, N° 6 y N° 7), además de las reglas temporales establecidas en el Decreto de Urgencia N° 108-2009 como parte de las medidas para mitigar la desaceleración económica.

Según el informe de la Presidencia del Consejo de Ministros (2010), el tema del cumplimiento de las reglas fiscales aún presenta limitaciones y se encuentra en debate. De acuerdo con dicho informe, al 2007, en el caso de los gobiernos regionales el porcentaje de cumplimiento de las reglas fiscales es alto (entre el 84,6% y el 100%), excepto por las reglas N° 4 (23,1%) y N° 7 (46,2%). En el caso de los gobiernos locales, casi todas las reglas fiscales presentan algún porcentaje de incumplimiento (más alto en las reglas N° 7 (56,8%), N° 4 (43,5%) y N° 3 (21,9%)), además de presentar un alto porcentaje de omisión; mientras que las reglas que presentaban los mayores porcentajes de cumplimiento eran la N° 2 (96,1%), N° 6 (96%), N° 1 (93,9%) y N° 5 (85,6%). Sin embargo, precisa el informe, esto podría estar asociado al uso de criterios incorrectos que dificultan su aplicación, como en el caso de las reglas N° 4 y N° 7⁵⁹.

En Apurímac, al año 2008 el Gobierno Regional cumplía con las reglas N° 1, N° 2, N° 5 y N° 6, mas no con las reglas N° 3, N° 4 y N° 7 (cuadro 04). Así, sigue el patrón de los gobiernos regionales a nivel nacional, a excepción de la regla N° 3 cuyo incumplimiento evidencia, como se vio anteriormente, una tendencia a resultados deficitarios.

En suma, el análisis muestra que Apurímac tiene una situación fiscal relativamente sana, aunque los menores ingresos y la consecuente menor disponibilidad de recursos se refleja en una tendencia a resultados deficitarios, y podría también afectar la sostenibilidad del financiamiento (especialmente a nivel local), con impactos directos en la menor capacidad del Gobierno regional y los gobiernos locales para proveer de bienes y servicios públicos.

59 Presidencia del Consejo de Ministros (2010), pp. 28-29.

Cuadro 04
Cumplimiento de las reglas fiscales por parte
del Gobierno Regional de Apurímac (2008)

Reglas fiscales	Cumplimiento
Nº 1: Stock de deuda/Ingresos corrientes $\leq 100\%$	Sí
Nº 2: Servicio anual de deuda/Ingresos corrientes $\leq 25\%$	Sí
Nº 3: Promedio del resultado primario de los últimos 3 años ≥ 0	No
Nº 4: Deuda de corto plazo $\leq 1/12$ Ingresos corrientes anuales	No
Nº 5: Stock de deuda sin garantía/Ingresos corrientes $\leq 40\%$	Sí
Nº 6: Servicio de deuda sin garantía/Ingresos corrientes $\leq 10\%$	Sí
Nº 7: Crecimiento anual del gasto corriente no financiero $\leq 3\%$	No

Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros (2010) y Gómez et al (2009).

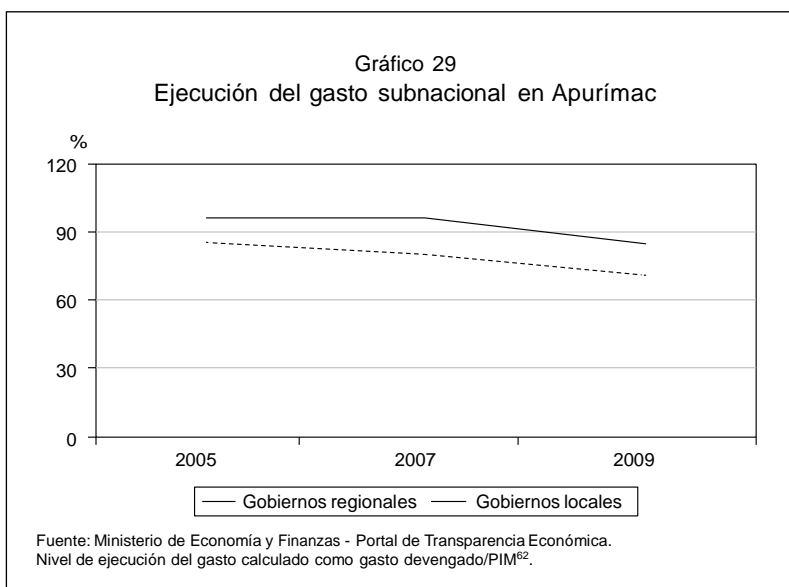
4.1.2 Gestión del gasto público a nivel subnacional

La capacidad de gestión del gasto público subnacional se analiza a través de factores que aproximen la calidad y la eficiencia como las capacidades institucionales, el nivel de ejecución, el gasto por sectores y la performance de las inversiones y sus fuentes de financiamiento. Análisis que se inscribe en el contexto descrito al inicio de este capítulo sobre las características y los retos del proceso de descentralización del país.

Una forma de aproximar las capacidades institucionales es la acreditación para la transferencia de funciones a los gobiernos regionales. En el caso de Apurímac, al 2008 esta era la segunda región del país con menor acreditación de funciones (50%) bajo la modalidad “apto” (la segunda con mayor acreditación en la modalidad “por potenciar” y por lo tanto con mayores requerimientos de fortalecimiento de capacidades); situación inferior a la de regiones como Huancavelica y Ayacucho con mayor acreditación en la condición de “apto” (56% y 59% de funciones, respectivamente)⁶⁰.

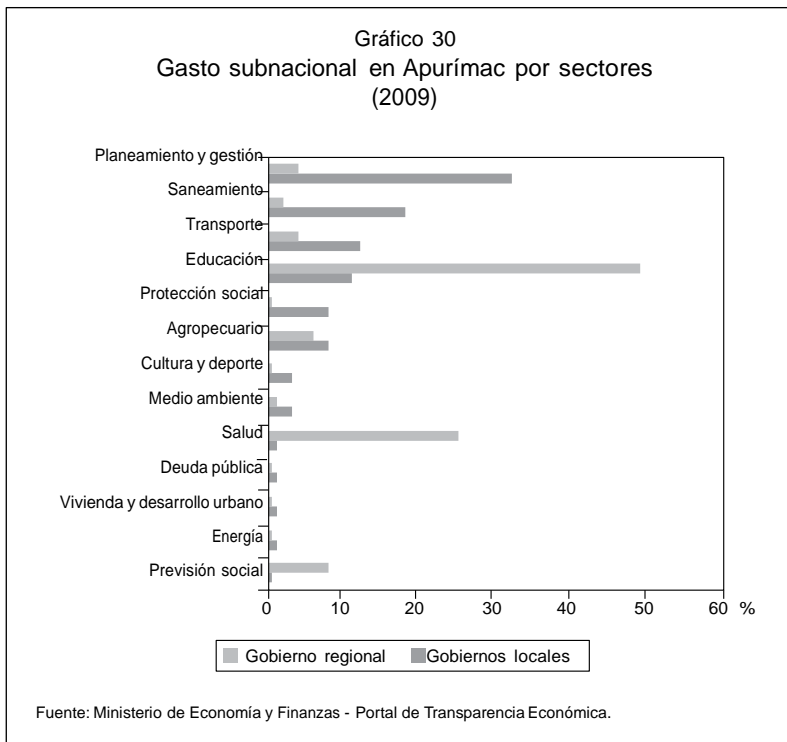
⁶⁰ Armendáriz et al (2011), p. 60.

Con relación al nivel de ejecución del gasto subnacional en Apurímac, al 2009 este era del 84,9% en el caso del Gobierno regional, y del 71,1% en el caso de los gobiernos regionales. Como se puede ver en el gráfico 29, en ambos casos el nivel de ejecución decreció respecto del 2005, lo cual estaría asociado al patrón que presentó el resto de gobiernos subnacionales del país de una menor ejecución asociada al aumento de recursos derivados del Canon⁶¹ (que, por ejemplo, a nivel del Gobierno Regional de Apurímac pasaron de significar el 0,1% del total de ingresos en el 2004, al 5,6% en el 2009). Al mismo tiempo, el bajo porcentaje del Canon captado por Apurímac respecto de otras regiones del país explicaría en parte que los niveles de ejecución del Gobierno regional y los gobiernos locales de Apurímac sean consistentemente superiores al promedio nacional (por ejemplo, en el 2009 el promedio de ejecución de los gobiernos regionales fue del 81,6%, y el de los gobiernos locales fue del 69%).



61 Presidencia del Consejo de Ministros (2010), p. 17.

62 Presupuesto Institucional Modificado (PIM).



El análisis del gasto por sectores en Apurímac (gráfico 30) indica que a nivel del Gobierno regional, de manera similar a las otras regiones, el gasto se concentra en los sectores sociales como educación 49,4% y salud 25,3%, seguido de los gastos en previsión social (7,9%), sector agropecuario (5,5%), planeamiento y gestión (3,8%) y transporte (3,8%). A nivel de gobiernos locales, el gasto en planeamiento y gestión es el más importante (32,1%), seguido de saneamiento (17,7%), transporte (11,8%), educación (10,7%), protección social (7,9%) y sector agropecuario (7,7%).

A nivel del Gobierno regional el desempeño en términos de ejecución es bueno en los sectores educación (95%) y salud (85%), pero es muy inferior en sectores como transporte (62%) y agricultura (45%). En el caso de

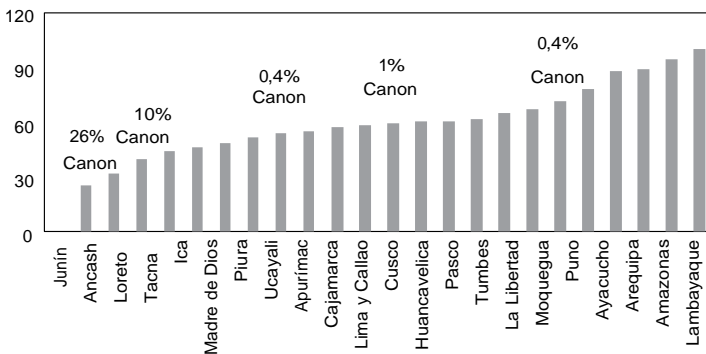
los gobiernos locales, los niveles de ejecución en general son inferiores a los del Gobierno regional, especialmente en el sector agropecuario (52%), educación (62%) y transporte (69%).

En el caso específico del gasto en inversiones se tiene que el nivel de ejecución de las inversiones del Gobierno Regional de Apurímac (34% del total de la inversión subnacional en la región) fue del 53,8%, y el de las inversiones de los gobiernos locales (66% del total de la inversión subnacional) fue del 65,2%, mostrando una relativa mayor capacidad de ejecución a nivel de gobiernos locales (importante, dada la mayor concentración de inversiones subnacionales a este nivel).

Respecto del resto del país, la ejecución de la inversión pública a nivel del Gobierno regional en Apurímac es inferior al promedio nacional (58,7%) e inferior a la de los gobiernos regionales como Huancavelica (59,3%) y Ayacucho (75,9%) (gráfico 31). A nivel de gobiernos locales, la ejecución en Apurímac es ligeramente superior al promedio nacional (64,5%) e inferior a la de regiones como Ayacucho (67,8%) (gráfico 32). Sin embargo, este análisis comparativo debe distinguir aquellos gobiernos subnacionales que presentan un bajo nivel de ejecución de la inversión teniendo grandes cantidades de montos disponibles para esta por recursos asociados al Canon (como Ancash o Tacna), de aquellos que presentan bajos porcentajes de ejecución teniendo pocos recursos para ello (como Apurímac o Huancavelica). En este último grupo de gobiernos subnacionales, el problema de baja ejecución estaría más relacionado a un tema de capacidades de gestión que a un tema de abundancia de recursos y dificultad para ejecutarlos en el marco del sistema de inversión pública.

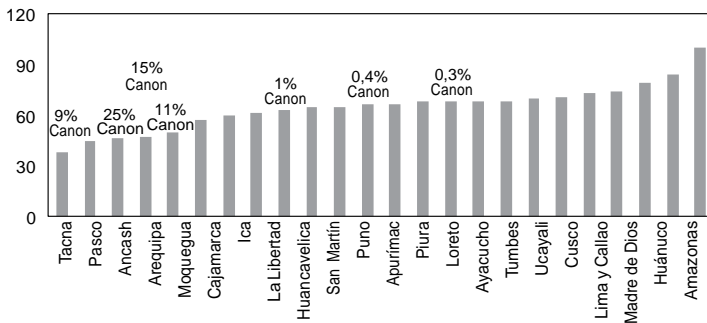
Otra dimensión importante del análisis de las inversiones tiene que ver con sus fuentes de financiamiento. La comparación de la evolución de las inversiones del Gobierno Regional de Apurímac respecto de los recursos del Canon muestra que estas crecieron 3,6 veces entre el 2004 (3,3% del PBI regional) y el 2009 (9,1% del PBI regional), pero este crecimiento fue mucho menor que el del Canon y las regalías mineras, que crecieron en 16,9 veces en el periodo señalado. La figura se repite en el caso de los gobiernos locales cuyos ingresos por Canon y regalías mineras crecieron en 9,7 veces, mientras que las inversiones lo hicieron en cuatro veces (representaron el 5,8% del PBI regional en el 2004 y el

Gráfico 31
Ejecución de la inversión pública a nivel de gobiernos regionales (2009)

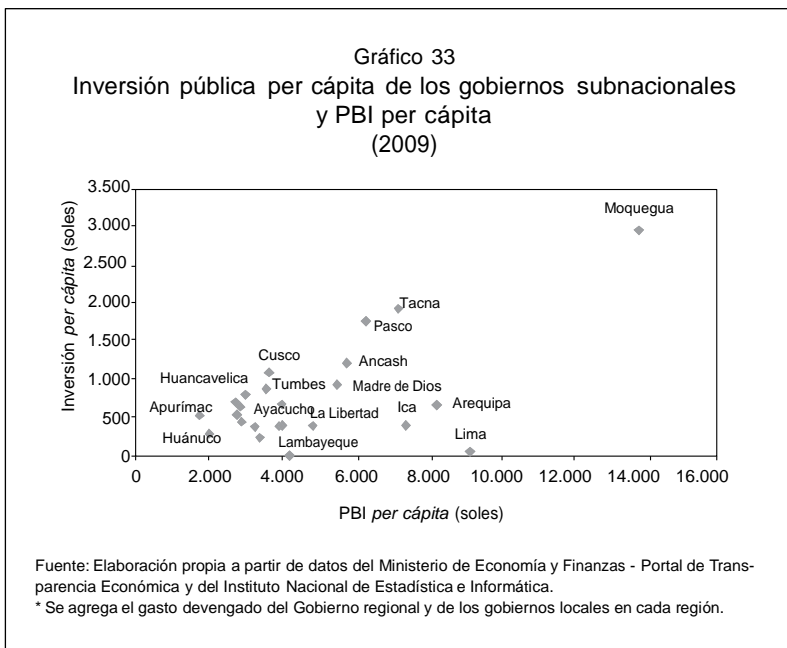


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal de Transparencia Económica.
Nivel de ejecución de la inversión calculado como gasto devengado/PIM.

Gráfico 32
Ejecución de la inversión pública a nivel de gobiernos locales (2009)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - Portal de Transparencia Económica.
Nivel de ejecución de la inversión calculado como gasto devengado/PIM.



17,9% en el 2009)⁶³. Esto refleja que en dicho periodo, el crecimiento de los ingresos fiscales por este concepto no se vio reflejado en la misma intensidad en mayores inversiones públicas regionales y locales.

En la comparación de los niveles de inversión *per cápita* y el pBI *per cápita* de Apurímac respecto del resto de regiones del país se tiene que la inversión pública subnacional en Apurímac es inferior incluso a la de otras regiones que también tienen bajos niveles de PBI *per cápita* como Ayacucho o Huancavelica.

En suma, se encuentra que en Apurímac las capacidades de gestión pública son relativamente inferiores al resto de las regiones, lo cual se refleja en bajos niveles de ejecución del gasto y de la inversión en particular, a pesar de tratarse de una región con bajos recursos asociados a fuentes como el Canon. El crecimiento de recursos asociados al Canon no

63 Ministerio de Economía y Finanzas - portal de Transparencia Económica.

ha estado acompañado en la misma intensidad por el crecimiento de las inversiones, mientras que la dependencia de estos recursos como fuente de financiamiento es alta (al igual que en las otras regiones del país); señales clave para el futuro inmediato de la región en un escenario de mayores ingresos asociados a la minería, con los grandes retos que ello supone en términos de manejo fiscal y de articulación a estrategias para contribuir con el desarrollo de la región.

4.2 Fallas del Gobierno subnacional: riesgos microeconómicos y contexto institucional

La metodología enfatiza el efecto que pueden tener las diferencias en la calidad de las instituciones públicas locales en el crecimiento de una región, lo cual adquiere mayor importancia cuando el grado de descentralización del país es mayor⁶⁴.

para el análisis de estos factores es importante tener en cuenta que la provisión de bienes y servicios públicos no solo está referida a la infraestructura sino también a un conjunto de intangibles clave como los derechos de propiedad, las regulaciones, las reglas de acceso al mercado, entre otros, que determinan el contexto institucional en el que se desenvuelve la actividad económica en general⁶⁵.

En Apurímac se encuentra que los aspectos institucionales más sensibles son los derechos de propiedad en el ámbito de las comunidades campesinas (propiedad formal comunal con propiedad informal individual), conflictos sociales asociados a la actividad minera, narcotráfico (lavado de dinero y paso de la droga) e informalidad (alto grado de informalidad y altos costos de formalización). Problemas de ineficiencia burocrática y corrupción corroboran las conclusiones de las limitadas capacidades de gestión fiscal (sección IV.1.2). Sin embargo, la menor intensidad con que las barreras institucionales se presentan en la región, respecto de otras barreras al crecimiento identificadas, hacen del tema institucional y los

64 Armendáriz et al (2011), p. 125.

65 Hausmann y Klingler (2008), p. 37.

riesgos microeconómicos asociados, uno relativamente menos restrictivo en la región.

4.2.1 Derechos de propiedad y tenencia de la tierra

La estructura de la propiedad en la región Apurímac refleja la característica del país en cuanto a la desigualdad en el acceso a la tierra y la predominancia de una pequeña propiedad que además es dispersa. A esto se añade, en el ámbito de las comunidades campesinas, el complejo sistema que combina la propiedad formal comunal de la tierra con la posesión y el usufructo individual, característico de toda la sierra del país y que adquiere aún mayor relevancia en una región como Apurímac por la importante presencia de comunidades campesinas tradicionales.

Este sistema se da en un contexto en el que los sectores de comuneros demandan la formalización de la propiedad individual de sus tierras, pero a la vez existen incentivos para mantener la propiedad comunal tanto por la estrecha relación entre la comunidad campesina como organización social y la propiedad comunal, como por la necesidad de negociar a nivel comunal (y no individual) asuntos relacionados a la tierra (acceso de industrias extractivas, gestión de bienes y servicios públicos, etcétera). En contraste, la propiedad urbana sí cuenta mayoritariamente con títulos de propiedad individual⁶⁶.

Esto supone un gran reto para la inversión privada en espacios rurales de la región. En particular, para la actividad agropecuaria que es mayoritariamente de pequeña producción del sector de la economía campesina, en el sentido de alcanzar niveles de organización que permitan lograr economías de escala, reducir costos de transacción y mejorar la articulación al mercado. A la vez, este contexto supone una oportunidad en términos de alternativas de generación de ingresos y crecimiento inclusivo, al estar gran parte de la población de la región, y en particular sectores de mayor pobreza, involucrada en la actividad agropecuaria, y al representar

66 Entrevista con el Encargado de la Oficina de Formalización de la Propiedad Rural, Dirección Regional de Desarrollo Económico – Gobierno Regional de Apurímac.

esta actividad un potencial para la diversificación productiva de la región ampliando la oferta agropecuaria y dándole valor agregado.

Según el último Censo Agropecuario (CENAGRO 1994), el 79% de las unidades agropecuarias en Apurímac eran de menos de 3 has, el 18% entre 3 y 9,9 has, y solo el 1% superaba las 50 has (cuadro 05). A nivel nacional el 55% de las unidades agropecuarias eran de menos de 3 has, y el 29% tenía entre 3 y 9,9 has. Así, la pequeña producción agropecuaria de la región supera ampliamente los promedios nacionales.

Cuadro 05
Tamaño de las unidades agropecuarias (UA) en Apurímac

Tamaño de las UA (has)	N°	%
Menos de 3.0 has	54 063	79
De 3.0 a 9.9 has	12 273	18
De 10.0 a 49.9 has	1457	2
De 50.0 has a más	637	1
Total	68 430	100

Fuente: Censo Nacional Agropecuario (1994).

En cuanto a la modalidad de tenencia de la tierra, el CENAGRO muestra que el 55% de la superficie agropecuaria del país era comunal, con las comunidades campesinas controlando el 39,8% y las comunidades nativas el 14,7%. En el caso de Apurímac (cuadro 06), el 54% de las unidades agropecuarias era comunal replicando la tendencia nacional, el 28% estaba bajo el régimen de propiedad (individual), y el 2% bajo el régimen de arrendamiento. A nivel de provincias, la importancia de la tenencia comunal era la siguiente: Aymaraes 74%, Grau 70%, Cotabambas 66%, Andahuaylas 53%, Antabamba 43%, Chincheros 40%, y Abancay 40%.

Apurímac es la quinta región del país con mayor cantidad de comunidades campesinas (470), representando el 8% del total de las comunidades campesinas del país, después de Puno con el 21%, Cusco con el 15%, Ayacucho con el 11% y Huancavelica con el 5% (COFOPRI 2008). La vecindad de las regiones Apurímac, Cusco, Ayacucho y Huancavelica determina

Cuadro 06
Régimen de tenencia de las unidades agropecuarias
(UA) en Apurímac

Régimen de tenencia	N° UA	%
Comunal	36 988	54
En propiedad	19 381	28
Otra forma *	5839	9
Más del 50% en propiedad *	5039	7
En arrendamiento	1060	2
Otra	123	0
Total	68 430	100

Fuente: Censo Nacional Agropecuario (1994).

*Más de un régimen de tenencia.

un área macro regional de importante presencia de población indígena andina y comunidades campesinas de origen tradicional.

Las comunidades de la región se distribuyen en las siete provincias, con mayor presencia de comunidades en Andahuaylas, Cotabambas, Grau, Abancay y Aymaraes (cuadro 07). De las 470 comunidades campesinas de la región, al año 2008 el 92% de ellas se encontraban tituladas y el resto estaba por titular (COFOPRI).

Cuadro 07
Comunidades campesinas en Apurímac

Provincia	% Comunidades campesinas
Antabamba	4
Chincheros	9
Aymaraes	12
Abancay	14
Grau	15
Cotabambas	20
Andahuaylas	25
Total	100

Fuente: Plan Estratégico Regional del Sector Agrario de Apurímac.

Como se señaló, el sistema de propiedad y tenencia de la tierra en el ámbito de las comunidades campesinas combina la propiedad formal comunal de la tierra (títulos comunales) con la posesión y el usufructo individual por parte de los comuneros (derechos legítimos y plenamente reconocidos al interior de la comunidad) quienes tienen documentos imperfectos de propiedad individual tales como documentos de compra - venta, escrituras ante notario o juez de paz, herencias, etcétera.

Según la legislación vigente, la titulación comunal de tierras es factible, mientras que no existe una salida legal formal para que comuneros miembros de estas comunidades tengan títulos individuales de las tierras de las que son posesionarios. Sin embargo, en la práctica existen distintos mecanismos⁶⁷ mediante los cuales las comunidades “liberan” zonas de territorio comunal que después son tituladas individualmente⁶⁸ sobre la base de la posesión y/o de documentos imperfectos de propiedad individual⁶⁹.

Importantes sectores de comuneros demandan la titulación individual de sus tierras, lo cual es una continuación de sus permanentes esfuerzos por formalizar su propiedad, los mismos que se reflejan en la tenencia de los documentos imperfectos de propiedad individual señalados. Estudios de caso en comunidades de la sierra sur del país, como los de Ágreda y Mendieta (2007) y Monge y Urrutia (1999), muestran la magnitud de esta demanda⁷⁰ y señalan que entre las razones

67 Acuerdo de la comunidad para: separación de ciertas zonas, “urbanización” de sectores de la comunidad, modificación de mapas comunales, etcétera.

68 Ágreda y Mendieta (2007).

69 Actualmente, existe un intrincado sistema a nivel central y descentralizado, con los gobiernos regionales con competencias para sanear la propiedad rural comunal e individual y el COFOpRI (aún dependiente del nivel central) en proceso de transferencia de competencias a los gobiernos locales para sanear la propiedad urbana individual. En este marco, la actual gestión del Gobierno Regional de Apurímac ha venido entregando títulos individuales a predios rurales a través de su oficina de Formalización de la propiedad predial y Catastro (FORpRAp). Aunque no se dispone de información sobre los mecanismos de saneamiento de la propiedad individual implementados, de acuerdo a la información del Gobierno regional la meta para el 2011 era entregar 5,621 títulos en las provincias de Andahuaylas, Abancay, Grau y Cotabambas.

70 Monge y Urrutia (1999) encuestan a 454 familias comuneras de Cusco y Puno y encuentran que el 52% de estas en Cusco y el 63% en Puno demandan títulos individuales de sus tierras.

que arguyen los comuneros para demandar títulos individuales está principalmente el querer tener seguridad jurídica para heredar tierras saneadas a sus hijos. En segundo orden de prioridad, aparecen temas como tener seguridad para invertir en los terrenos y la expectativa de acceso al crédito.

La demanda asociada a la compra - venta de tierras con terceros no comuneros aparece en casos de mercado de tierras abierto o externo, ya que el mercado interno entre comuneros (compra - venta, traspaso, alquiler y aparecería) prescinde de títulos formales individuales. En general, la demanda por titulación individual es mayor, a mayor articulación de los comuneros a los mercados.

Sin embargo, parte de la complejidad de este sistema de propiedad en espacios comunales reside en que también existen incentivos a la titulación comunal, y en la estrecha relación entre la existencia de la comunidad como organización social y la propiedad comunal. Los incentivos a la titulación comunal están relacionados con varios factores: para los comuneros la protección comunal de la propiedad es complementaria a la protección individual⁷¹, negociar en mejores condiciones con empresas extractivas o de generación de energía, evitar el pago de impuestos a la propiedad individual, entre otros.

por su parte, la relación comunidad - propiedad comunal está relacionada con el conjunto de roles que cumple la comunidad como organización social, aún en el contexto de los cambios que ha experimentado en las últimas décadas: comunidad como capital social (fuente de identidad y sentido de pertenencia y ciudadanía); mejora de relaciones de poder para enfrentar procesos de exclusión; mecanismos comunales para reducir la vulnerabilidad (protección social, transferencia de tierras de la comunidad a los más vulnerables y redes de solidaridad); redes económicas; promoción de emprendimientos de organizaciones de comuneros o comuneros individuales, y gestión de los recursos naturales en la comunidad (aunque puede devenir en una barrera para los emprendimientos, o presentar distorsiones por el lado de los emprendimientos comunales); gestión de

71 Ver: Diez, Alejandro (2003). "Interculturalidad y Comunidades: Propiedad colectiva y propiedad individual", en Debate Agrario N° 36. Lima: CEPE.

inversión pública en la comunidad (mediada por el rol del Gobierno sub-nacional); entre otros.

Adicionalmente, se tiene que las inversiones de los comuneros en sus parcelas, el mercado de tierras, y el mercado de servicios financieros, se han mostrado dinámicos en ausencia de títulos individuales formales, evidenciando su relatividad como instrumento que formaliza el derecho de propiedad (situación de la que los comuneros están muy al tanto). El mercado interno de tierras entre comuneros prescinde del título individual y la tendencia creciente de los precios de los predios evidencia el dinamismo del mercado interno y externo. El mercado financiero utiliza garantías no reales, no solo por la ausencia de títulos individuales, sino porque aún en los casos en que existen no necesariamente serán ejecutables (bajo valor, dispersión, etcétera).

En este contexto, lo que se requiere son mecanismos legales que explícitamente hagan de la titulación individual una opción adicional a la titulación comunal, de manera que sean las comunidades y los comuneros quienes decidan qué alternativa (titulación comunal o individual) o combinación de alternativas es la más conveniente para sus intereses y emprendimientos.

La problemática de los derechos de propiedad de la tierra en el ámbito rural está estrechamente relacionada con la de las licencias de uso de agua de riego. El otorgamiento de licencias de uso de agua está asociado a los catastros de propiedad de la tierra, y en el caso de títulos comunales en principio las licencias debían ser otorgadas a la comunidad, independientemente de si la organización de riego (comités de riego) estaba o no relacionada con la organización comunal (a mayor presencia de propietarios individuales no comuneros, mayor distancia entre la organización comunal/tradicional para el riego y la organización para el riego vigente).

4.2.2 Seguridad y crimen

La incidencia de criminalidad en Apurímac es relativamente baja. Según el número de delitos registrados por la policía Nacional el 2007, la región es la novena más baja en criminalidad (gráfico 34). El total de 1125 delitos

cometidos en la región significa un ratio de 2,8 delitos por cada 1000 habitantes, que es casi la mitad del indicador a nivel nacional (5,3), e inferior a regiones como Ayacucho (3,6) o Huancavelica (8,9).

Sin embargo, es importante distinguir en el análisis la criminalidad asociada al terrorismo y narcotráfico, tema que se aborda en la sección siguiente.

Asimismo, es importante evaluar la incidencia de conflictos sociales en la región. Según la Defensoría del pueblo, a noviembre del 2011 la región presenta un total de 10 conflictos sociales (todos activos), siendo la séptima región del país con mayor cantidad de conflictos activos (7% del total de conflictos activos del país), con un nivel de conflictividad cercano al de regiones como Ancash (12%), Cusco (10%), Puno (10%), Cajamarca (8%) y Ayacucho (8%).

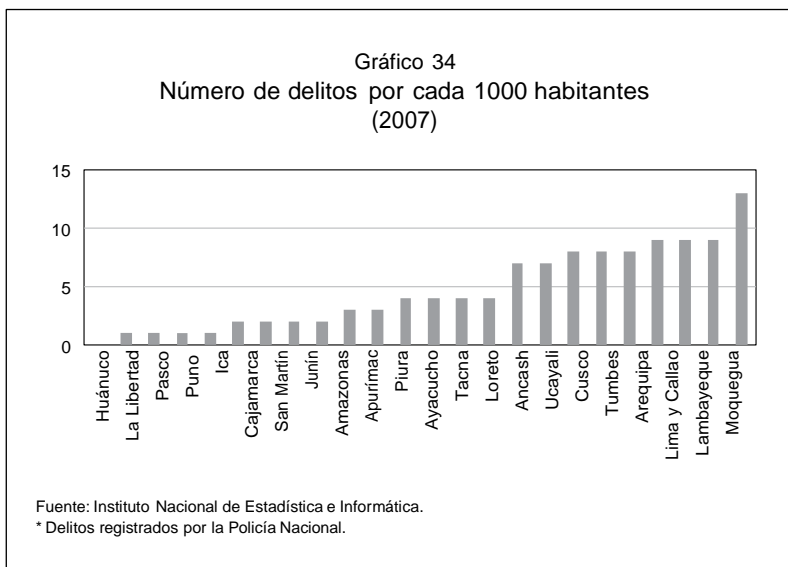
Del total de conflictos activos en Apurímac, el 70% son conflictos socioambientales (casi todos vinculados a la actividad minera) superando el promedio nacional (67,5%); el 20% están relacionados a temas comunales (problemas de linderos entre comunidades); y el 10% a la gestión del Gobierno regional (la población de Abancay cuestiona al Gobierno Regional de Apurímac por favorecer con mayor presupuesto a la provincia de Andahuaylas). En la sección IV.3.2 se analiza en profundidad el tema de los conflictos sociales asociados a la minería.

Al igual que en otras regiones, las modalidades de protesta involucran paros, tomas de carreteras y otras manifestaciones afines, lo cual genera costos y pérdidas para la actividad económica en general. La ausencia de mecanismos que permitan canalizar las demandas de la población, así como de espacios que permitan discutir y concertar soluciones efectivas a sus problemas, explican la persistencia de este tipo de conflictos.

4.2.3 Narcotráfico y terrorismo

El síndrome de un Estado que no es suficientemente protector está relacionado con problemas como el colapso de la ley y el orden que a su vez genera guerras internas⁷². La violencia terrorista de los años ochenta y

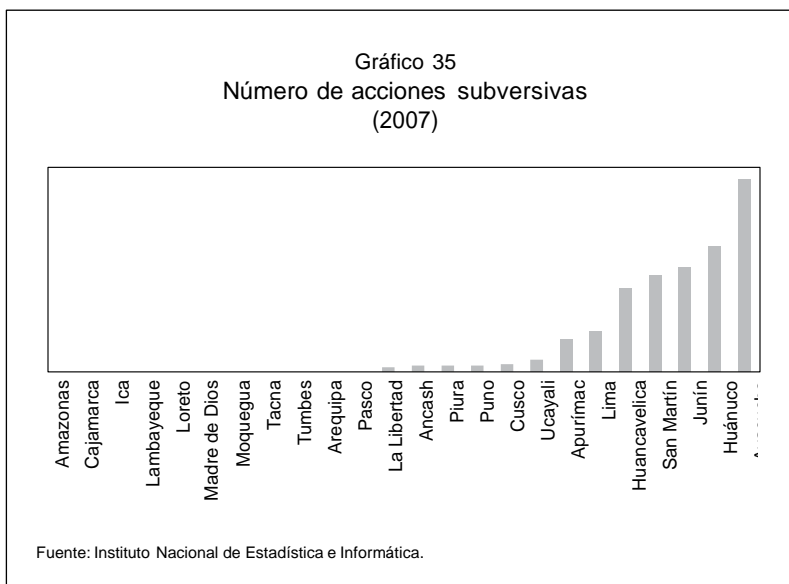
72 Hausmann, Klingler y Wagner (2008), p. 88.



parte de los noventa, y la mayor magnitud con que afectó la sierra del país, y en particular a departamentos como Ayacucho, Huancavelica y Apurímac, podrían asociarse a este síndrome al ser una expresión de la exclusión étnica de la población indígena andina, de presencia mayoritaria en estas regiones. El actual problema del narcotráfico y del narcoterrorismo, que también afectan de manera particular a regiones como Apurímac, evidenciaría la persistencia de estos procesos de exclusión.

Según data del INEI, el año 2007 Apurímac fue la séptima región del país con mayor incidencia de acciones subversivas. Aunque con una incidencia menor que regiones como Ayacucho y Huancavelica, Apurímac forma parte del grupo de regiones de sierra centro y sur que, a diferencia de otras partes del país, son más afectadas por el terrorismo.

El crecimiento del número de incursiones terroristas en el país en los últimos años ha estado asociado en regiones como Apurímac con el narcotráfico. Dadas las características de la región y su ubicación respecto del Valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE), distintas zonas de las provincias de Chincheros y Andahuaylas son punto de salida de la droga que se produce en el VRAE. Así, si bien la zona no es propiamente productora,



es lugar de paso de la droga hacia la costa del país⁷³. Más aún, ciudades como Andahuaylas han devenido en espacios para lavado de dinero, el cual se evidenciaría en grandes patrimonios locales que se generan rápidamente a partir de esta actividad. Estos patrimonios se convierten en inversiones diversificadas (principalmente en el sector inmobiliario, hotelero, transporte y grifos), cuyo origen ilegal es difícil documentar, por lo que devienen en actores económicos formales, incluso articulados a entidades financieras también formales. La ausencia de barreras para estas estrategias de lavado de dinero se convierte en un poderoso incentivo

73 Algunas cifras que darían cuenta de la importancia de la zona como ruta de salida de la droga son: la incautación de 135 kilos de cocaína en la ruta hacia la costa entre febrero y setiembre del 2007, la captura de 135 sujetos (95% de la población penal en la cárcel de Andahuaylas está ahí por delitos vinculados al narcotráfico), y el atentado que destruyó la comisaría de Ocobamba (provincia de Chincheros) en octubre del 2007. La importancia de esta zona como ruta del narcotráfico habría crecido en la última década principalmente. Ver: (http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-11-03/narcoterrorismo_capto_a_licenc.html)

para el narcotráfico, por la alta apropiabilidad de los fuertes retornos de esta actividad ilegal.

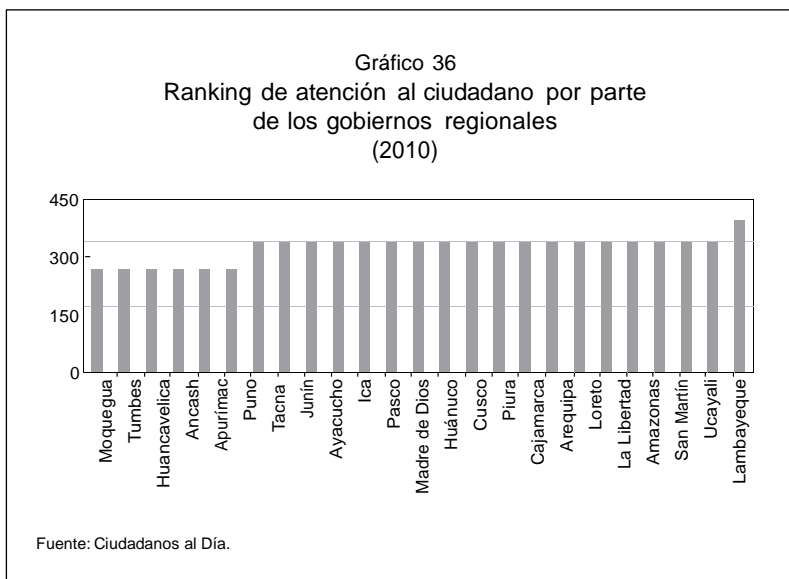
La economía del narcotráfico introduce una serie de distorsiones en la economía regional que, además, se traducen en distorsiones en sus indicadores. Así por ejemplo, se opone el bajo grado de intermediación financiera en la región, especialmente para el financiamiento de inversiones (capítulo V), al dinamismo en Andahuaylas y más recientemente en Abancay en inversiones inmobiliarias, hoteles, grifos y empresas de transporte.

La demanda por educación y el mercado laboral también se distorsionan, con bajos incentivos a desarrollar competencias para buscar trabajo al ser relativamente fácil “emplearse” en el transporte de la droga, además de distorsionarse el precio de los jornales por las altas tarifas pagadas a los que transportan la droga.

por otro lado, están los efectos en términos del costo económico para la inversión privada en estas zonas, como consecuencia de la corrupción, la competencia desleal que representan las actividades financiadas con recursos asociados al narcotráfico o aquellos negocios paralelos (también ilegales) que generan liquidez para la operación del narcotráfico. La ausencia de estudios en la región que se hayan aproximado a medir estas distorsiones impide analizar hasta qué punto podrían estar sub o sobredimensionando los problemas asociados a las barreras a la inversión identificadas.

4.2.4 Eficiencia burocrática

Ciudadanos al Día elabora un ranking de atención al ciudadano por parte de las distintas instancias de gobierno, que considera factores como el proceso para los trámites, atención al personal, transparencia y corrupción, infraestructura e instalaciones, quejas y reclamos y la imagen. Según dicho ranking, el 2010 el Gobierno Regional de Apurímac ocupa el quinto lugar de peor atención, con un desempeño mejor que Huancavelica, pero peor que regiones como Ayacucho (gráfico 36). Por su parte, la Municipalidad Provincial de Abancay ocupa el séptimo lugar de peor atención entre los municipios provinciales capitales de región.



4.2.5 Transparencia y corrupción

La transparencia y la corrupción están estrechamente relacionadas. El proyecto “Iniciativa de Integridad Local” (*Global Integrity* y Ciudadanos al Día 2009) analiza a nivel de Gobierno subnacional un conjunto de aspectos que permiten evaluar la “existencia, eficacia y el acceso que tienen los ciudadanos a los mecanismos de buen gobierno y anticorrupción”. Según esta evaluación (cuadro 08), Apurímac obtiene los puntajes más altos en las áreas de empresas públicas y rendición de cuentas del poder Judicial; muestra un desempeño inferior en las áreas de transferencias fiscales, instituciones de auditoría, rendición de cuentas de la Alta Dirección del Gobierno Regional, acceso a la información pública, y sistema de compras y contrataciones; y muestra el desempeño más bajo en el proceso presupuestario. Este desempeño es similar al de regiones como Ayacucho y Huancavelica (pero inferior al de Lima), aunque las debilidades en el proceso presupuestario de Apurímac serían mayores. En la sección IV.1 se analizan otros aspectos de la gestión pública subnacional en Apurímac.

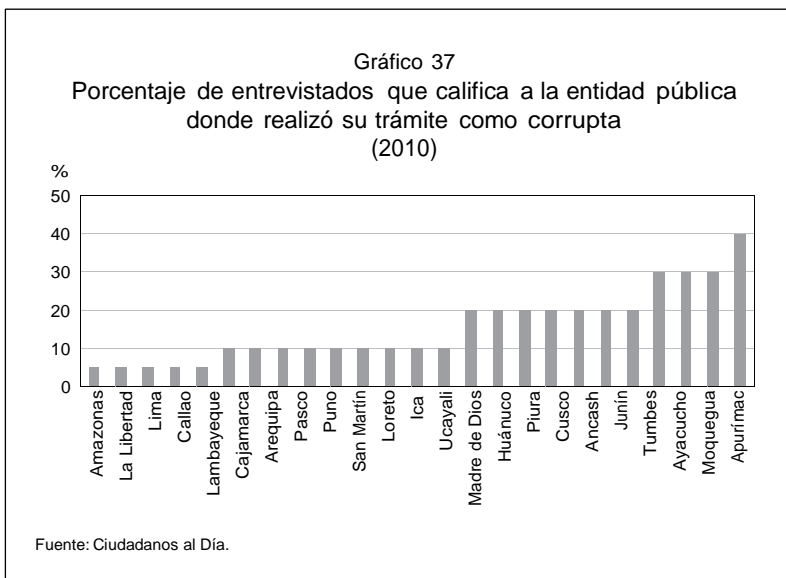
Cuadro 08
Evaluación subnacional de buen gobierno
(2009)

Categoría	Apurímac		Ayacucho	Huancavelica	Lima
	Índice	Descripción	Índice	Índice	Índice
Acceso a la información pública	73	Moderado	78	85	93
Rendición de cuentas de la Alta Dirección del Gobierno Regional	76	Moderado	70	72	76
Rendición de cuentas del Poder Judicial	94	Muy fuerte	92	98	94
Instituciones de auditoría a nivel regional	78	Moderado	81	71	84
Proceso presupuestario	59	Muy débil	65	65	76
Transferencias fiscales	78	Moderado	75	84	91
Empresas públicas	100	Muy fuerte	100	100	100
Sistema de compras y contrataciones	73	Moderado	72	80	80

Fuente: Proyecto "Iniciativa de Integridad Local".

En cuanto a la corrupción, según la encuesta de Ciudadanos al Día (RankinCAD Corrupción 2010), Apurímac es la segunda región del país con mayor porcentaje de ciudadanos encuestados (8%) que declaró que un funcionario o empleado les solicitó regalos, propinas, sobornos y/o coimas para favorecerlos en su gestión, superando a regiones como Huancavelica (6%) y Ayacucho (solo 2%), y al promedio nacional (3%). Consistentemente con ello, Apurímac es la región con el tercer porcentaje más alto (32%) de entrevistados que califica a la entidad pública donde realizó su trámite⁷⁴ como corrupta (gráfico 37), porcentaje que casi triplica

74 La encuesta consideró las siguientes entidades públicas: Gobierno Regional, Municipalidad provincial, Municipalidad Distrital, Ministerio, Organismo público Descentralizado y Defensoría del pueblo.



el promedio nacional (11%); y es la región con el segundo porcentaje más alto (8%) de entrevistados que califica a la entidad pública donde realizó su trámite como muy corrupta, porcentaje que cuadruplica el promedio nacional (2%).

Entrevistas en la región en el marco del presente documento dieron cuenta de una percepción negativa de varios sectores de la población y autoridades locales sobre los problemas de corrupción a nivel de gobiernos locales y del Gobierno Regional, con relación a temas como el favoritismo para la selección de proveedores, uso de recursos del Canon y lavado de activos.

4.2.6 Informalidad

Al 2006, se estimaba que en la región Apurímac había un total de 60 391 microempresas (2,6% del total nacional) y 536 pequeñas empresas (0,8% del total nacional), cifras ligeramente inferiores a las de regiones como

Ayacucho (3,3% de microempresas y 0,9% de pequeñas empresas) y Huancavelica (2,7% de microempresas y 0,7% de pequeñas empresas), y más aún en la comparación con una región como Cusco (6,2% de microempresas y 2,7% de pequeñas empresas)⁷⁵.

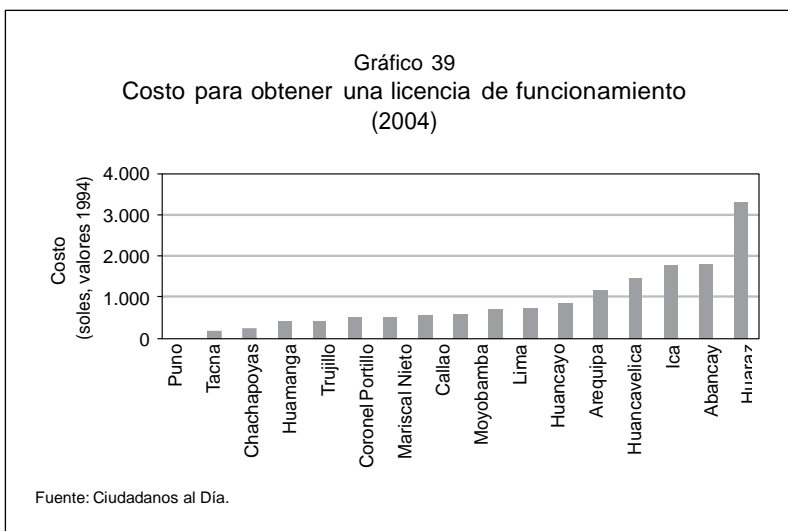
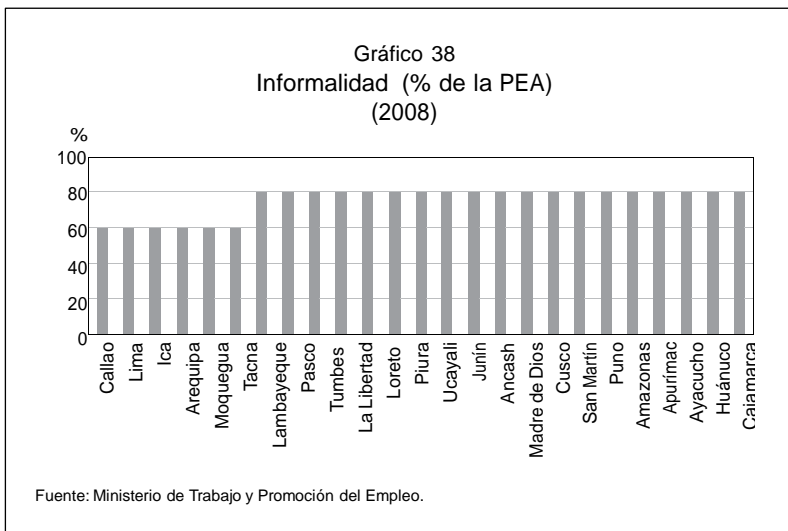
La magnitud de la micro y la pequeña empresa (MYPE) es un dato muy relevante a efectos de comprender la importancia del pequeño emprendimiento y la pequeña inversión privada en la región. Al mismo tiempo, las estadísticas tienen la limitación de no actualizarse suficientemente rápido respecto de los cambios en el sector de las MYpE (empresas que son dadas de baja, nuevas empresas, cambio en el número de trabajadores y niveles de venta, etcétera); además de enfrentarse al problema de la informalidad que debilita su confiabilidad.

La informalidad representa una barrera para la actividad económica en general, y en particular en una región como Apurímac: por un lado, limita las posibilidades de articularse a oportunidades de negocios para el mercado interno (por ejemplo, la gran minería, alrededor de la cual existen grandes expectativas locales, requiere que sus proveedores satisfagan sus requerimientos de calidad y sean formales), y para el mercado externo (cuyos requerimientos suelen ser aún mayores). por otro, la informalidad limita el acceso a fuentes de financiamiento formales, las cuales de por sí son escasas en la región.

un indicador para aproximarse al tema de la informalidad es la magnitud de trabajadores empleados en la microempresa, independientes, trabajadores familiares no remunerados, trabajadores del hogar y otros, medida como porcentaje de la PEA. Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el 2008 este indicador para la región Apurímac (gráfico 38) la ubica como la quinta región con nivel más alto de informalidad (88%), por encima del promedio nacional que ya es bastante alto (76%), y con una situación similar a la de regiones comparables como Ayacucho (88%) y Huancavelica (91%).

un indicador que corrobora la importancia del problema de informalidad en la región es el alto costo de la gestión de licencias de funcionamiento. De acuerdo a Ciudadanos al Día (2004), la Municipalidad

75 CuANTO-perú en números 2009.



provincial de Abancay era la tercera más cara (de los municipios provinciales capitales de región) para dar licencias de funcionamiento para empresas con RUC (gráfico 39); dato consistente con el hecho de

que la municipalidad requería hasta ocho trámites para gestionar la licencia (tercer número más alto de trámites). La figura se repite en el caso del costo de obtención de una licencia para una MYpE, donde Abancay (S/. 402) es también la tercera provincia más cara (superada solamente por las provincias de Coronel Portillo y Huancavelica). A lo cual se suman los problemas derivados de la normatividad nacional que tiende a encarecer la formalidad por el lado de los sobrecostos laborales y tributarios.

4.3 Fallas de mercado: externalidades de coordinación y de información (autodescubrimiento)

Como lo señala la metodología, los insumos que son requeridos por cualquier actividad económica, pueden ser transables (materias primas, equipos, etcétera) o no transables (trabajo/capacidades, infraestructura u otros servicios). Los insumos transables son relativamente de más fácil acceso, a menos que tengan costos de transporte o de transacción muy altos, lo cual ocurre cuando hay pobre infraestructura o no existe un ambiente de facilitación del comercio. Pero el caso de los no transables es más complejo pues, de no haber acceso a estos, las actividades productivas que los utilizan no pueden darse o lo hacen a niveles muy bajos de eficiencia. Estos insumos no transables presentan dos tipos de problemas que pueden constituir barreras al reducir los retornos de las inversiones: externalidades de coordinación y externalidades de información (autodescubrimiento), ambas resultado de fallas del mercado⁷⁶.

Las externalidades de coordinación están referidas a la ausencia de un insumo no transable (por ejemplo, capacidades especializadas para una determinada actividad) debido a la ausencia de demanda del mismo, generando un círculo vicioso (no hay oferta porque no hay demanda y viceversa) que tiene como consecuencia la ausencia de demanda y de oferta de un determinado factor, problema que se presenta con mayor intensidad a mayor especificidad del insumo para determinada actividad.

76 Hausmann, Klinger y Wagner (2008), pp. 23, 75-76.

Ante un set de capacidades disponibles, en el que los insumos no transables pueden o no existir, los innovadores necesitan adaptar la producción a este set de capacidades (proceso de “autodescubrimiento”).

Las externalidades de información o autodescubrimiento están referidas al problema que enfrentan los innovadores para descubrir o validar la factibilidad de la producción rentable de un bien en este contexto, ya que incurren en costos de inversión y esto será aprovechado por imitadores *free riders*, por lo que no podrán apropiarse completamente de los retornos generados por el descubrimiento y asumirán todas las pérdidas en caso fallen.

Como consecuencia de estos problemas, la unidad económica (la región en este caso) presentará un reducido set de insumos no transables, lo cual a su vez se traduce en ventajas comparativas en pocos y simples productos que ya son producidos por otras unidades económicas (se prefiere la producción que demanda insumos similares a los ya disponibles), en lugar de una oferta diversificada de productos más sofisticados: se compite con muchos que producen lo mismo; y, al no diversificar los productos, tampoco se diversifica el riesgo (lo cual lleva a situaciones de vulnerabilidad como las que dieron lugar al colapso del crecimiento económico a fines de los años 70 en el país, vulnerabilidad que es mayor si la producción está concentrada en *commodities*), ni se diversifican las posibilidades de generación de ingresos.

En el análisis a nivel regional, Schliesser (2009) enfatiza los problemas de coordinación entre el Gobierno subnacional y el sector privado local para la promoción del desarrollo de productos (bienes y servicios) con mayor valor agregado, los cuales ocasionan la exportación regional (al mercado externo o en el comercio interregional) de productos tradicionales o un bajo desarrollo del sector turismo⁷⁷. Estos problemas de coordinación se expresan en la limitada o inexistente provisión de bienes y servicios públicos específicos para estos sectores innovadores y de mayor valor agregado.

Así, un elemento central en el análisis de estas fallas de mercado es que las externalidades de coordinación están estrechamente relaciona-

77 Armendáriz et al (2011), pp. 125-126.

das con los problemas de infraestructura⁷⁸: la infraestructura específica que requiere cada sector debe ser coordinada por el Gobierno para hacer factible la transformación productiva, más aún si la unidad económica no presenta muchas oportunidades de actividades de exportación más sofisticadas y de mayor valor agregado⁷⁹. En consecuencia, las barreras de coordinación y de infraestructura tendrían a la base similares causas.

Como se verá, las fallas de coordinación y autodescubrimiento constituyen barreras muy restrictivas al crecimiento de la región Apurímac, y estos problemas se presentan con aún mayor intensidad en el caso de la pequeña inversión privada que caracteriza la región: micro y pequeños emprendimientos urbanos y rurales (agropecuarios y no agropecuarios), individuales y dispersos o conducidos por organizaciones de pequeños productores.

La región muestra un portafolio de actividades poco diversificado y principalmente orientado al mercado interno (mercado regional de Apurímac) y al comercio interregional, siendo su participación en las exportaciones del país ínfima. El ingreso de la gran minería a Apurímac hace previsible en el corto mediano plazo una fuerte tendencia al crecimiento de la actividad minera y la consecuente concentración o al menos predominancia de la producción primario exportadora extractiva en la región.

Al otro lado, casos emblemáticos de la microinversión privada en la región dan cuenta de la complejidad de las barreras que enfrenta este tipo de emprendimientos, tan cruciales para las oportunidades de diversificación productiva y de crecimiento incluso en la región: bajas capacidades funcionales a los emprendimientos (producción, comercialización, gestión y organización); ínfima infraestructura y geografía compleja (altos costos de transporte y riesgo climático); compleja problemática de derechos de propiedad comunal e individual en el ámbito rural; informalidad; deficiente gestión pública (que afecta la provisión de bienes y servicios públicos y las posibilidades de promoción de los emprendimientos); fallas de coordinación y autodescubrimiento (que limitan fuertemente las iniciativas

78 Hausmann y Klinger (2008), p. 35.

79 Lo cual significa en términos de una de las herramientas de la metodología (*open forest*), que el país o la unidad económica tiene la necesidad de desplazarse grandes distancias en el espacio - producto.

de asociatividad e innovación de los pequeños emprendedores); y, alto costo del financiamiento por el alto riesgo (además de una baja penetración de entidades microfinancieras en el ámbito rural).

4.3.1 Diversificación de las actividades productivas

Las principales actividades económicas en la región son la agropecuaria (25% del PBI regional en el 2009), el comercio (13%), la manufactura (9%), el turismo (4%) y la minería (1,2%). El principal destino de la producción (excepto turismo y minería) es el abastecimiento de la demanda interna (mercado regional de Apurímac) y el comercio interregional (principalmente a regiones como Ayacucho, Cusco, Arequipa y Lima⁸⁰).

En cuanto al mercado externo, según el plan Estratégico Regional Exportador - PERX de Apurímac, el año 2005 las exportaciones directas de la región ascendieron a US\$ 31,95 millones, representando el 0,19% de las exportaciones nacionales, el 16,22% del PBI regional, y un nivel de exportaciones directas *per cápita* de uS\$ 76,28. Los principales productos de exportación directa⁸¹ eran minerales de plata y sus concentrados (99,6%), a México y Canadá como principales países de destino, constituyendo una cartera exportadora eminentemente minera (cuadro 09). por su parte, los principales productos de exportación indirecta⁸² eran fibra de alpaca y de vicuña, menestras, tara, cochinilla, kiwicha, quinua, anís, linaza, maca, alcachofa y artesanías.

En el periodo 2008 - 2010, la composición de la cartera de exportaciones directas de la región se mantuvo prácticamente igual, aunque el nivel de exportaciones del 2010 era 3,8 veces el del 2005. De acuerdo a la información del Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (cuadro 10), en el 2010 el 97,3% de las exportaciones directas fueron

80 pERX Apurímac (2006), p. 31; pDRC Apurímac al 2021 (2010), p. 64.

81 Exportaciones registradas por la Sunat como originarias de la región en el régimen aduanero de exportaciones definitivas.

82 Flujo comercial de productos originarios de Apurímac, pero exportados a través de operadores de otras regiones o de los turistas extranjeros (que llevan la producción como parte de su equipaje).

Cuadro 09
Exportaciones directas de Apurímac
(2002 - 2005)

Producto	Valor FOB en US\$ miles				% (2005)
	2002	2003	2004	2005	
Minerales de plata y sus concentrados	0	0	29 131,52	31 821,00	99,6
Plata en bruto sin alear	0	0	0	114,57	0,4
Maíz blanco (maíz gigante tipo Cusco)	0	0	0	16,49	0,1
Frijol común	0	139,68	0	0	0
Tara	98,63	24,47	0	0	0
Total	98,63	164,15	29 131,52	31 952,06	100

Fuente: Plan Estratégico Regional Exportador - Apurímac (2006).

Cuadro 10
Exportaciones directas de Apurímac
(2008 - 2010)

Producto	Valor FOB en US\$ miles			% (2010)	
	2008	2009	2010		
Minerales de plata y sus concentrados	59 115,08	79 688,43	118 819,52	97,28	
Minerales de plomo y sus concentrados		0	0	3 104,95	2,54
Quinua		0	499,65	105,96	0,09
Demás dispositivos semiconductores fotosensibles		0	0	54,12	0,04
Mucílagos de semilla de tara		0	254	18,27	0,01
Videojuegos con receptor de televisión		0	0	13,5	0,01
Juegos activados con monedas, billetes de banco, etcétera	136,91	1,53	10,31	10,31	0,01
Granos trabajados de maíz		0	0	6,26	0,01
Otros	192,71	36 988,28	5,68	5,68	0,00
Total	59 444,70	117 431,89	122 138,57	122 138,57	100,00

Fuente: Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior.

minerales de plata y concentrados, 2,5% minerales de plomo y concentrados y productos como quinua, tara, maíz, entre otros, representaron el 0,2% de las exportaciones directas.

Actividad agropecuaria

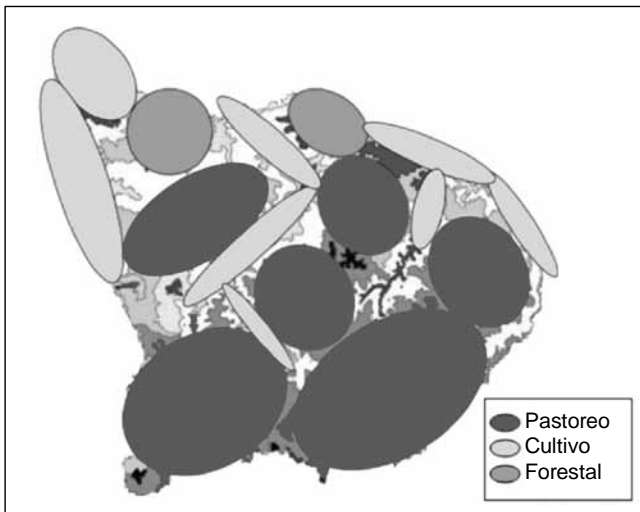
La actividad agropecuaria es predominantemente pequeña agricultura campesina, tradicional y de secano, presentando la problemática característica de este sector: alto riesgo climático y de precios; parcelas fragmentadas y dispersas; ausencia de títulos de propiedad individuales y de licencias de uso de agua de riego; ausencia de organizaciones de productores; mayores costos y limitado acceso al crédito, insumos, tecnología de producción y transformación, y capacitación y asistencia técnica; ausencia de riego tecnificado e infraestructura de almacenamiento y transformación; bajos niveles de rendimientos y productividad, y baja calidad de la producción; mayores costos de transporte y costos de transacción; y una limitada articulación a los mercados (articulación al mercado abierto, muy poca agricultura de contrato con incumplimiento de acuerdos por parte de los productores y las empresas, y asimetrías en la distribución del riesgo que perjudican a los productores).

Según la capacidad de uso mayor de las tierras en la región (mapa 04), las zonas de pastoreo son mayoritarias en la región y se ubican predominantemente (ocupando la mayor parte de sus territorios) en las provincias de Aymaraes, Antabamba, Cotabambas y Grau, así como en la parte centro-sur de Andahuaylas; mientras que las zonas de cultivo se concentran en la provincia de Chincheros, y parte de Andahuaylas y Abancay.

Las áreas de la región que presentan un relativo mayor desarrollo agrícola son las partes bajas de las provincias de Andahuaylas, Chincheros y Abancay, con cierto nivel de uso de mayor tecnología y riego tecnificado. El resto de la región presenta un desarrollo inferior, con las zonas altas predominantemente alpaqueras caracterizadas por una baja productividad y los mayores niveles de pobreza de la región.

De acuerdo a la información de Apoyo (2008), ni la superficie cosechada ni la estructura de producción han variado significativamente en los últimos años y las brechas de productividad son altas a nivel de toda la

Mapa 4
Capacidad de uso mayor de la tierra en Apurímac



Fuente: Apoyo (2008).

región, lo cual se presenta con mayor intensidad en el caso de los productos que compiten con la producción de la costa⁸³.

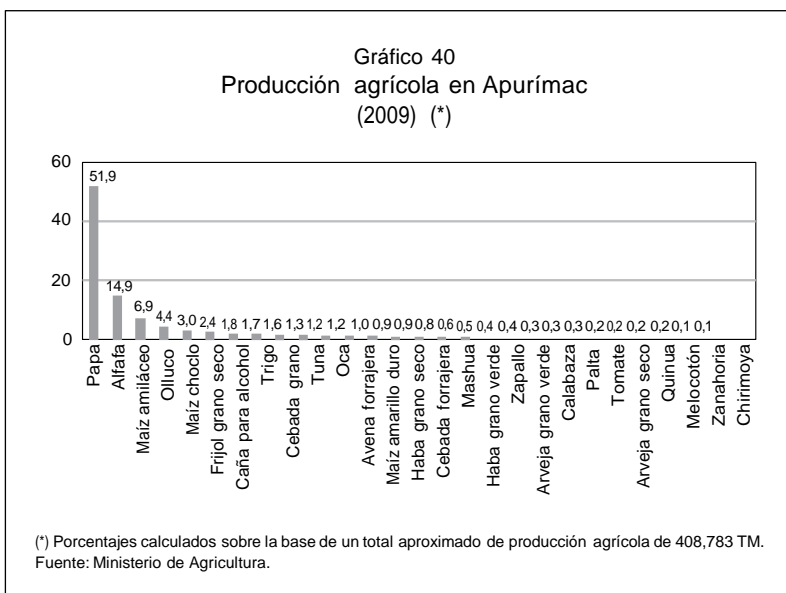
Como lo señala el Plan de Desarrollo Regional Concertado - PDRC (2010)⁸⁴, el principal producto agrícola de la región es la papa (la papa comercial representa tres cuartos de la producción y la papa nativa un cuarto, proveniente principalmente de la provincia de Andahuaylas), y destacan entre los nuevos productos los frutales (palta, melocotón, chirimoya y naranja).

Las principales crianzas son vacuno, ovino, porcino y caprino en los valles, animales menores (cuy) y alpacas en las zonas altas de la región.

83 Apoyo (2008), pp. 58-61. Ver también: pERSA Apurímac (2009), p. 18.

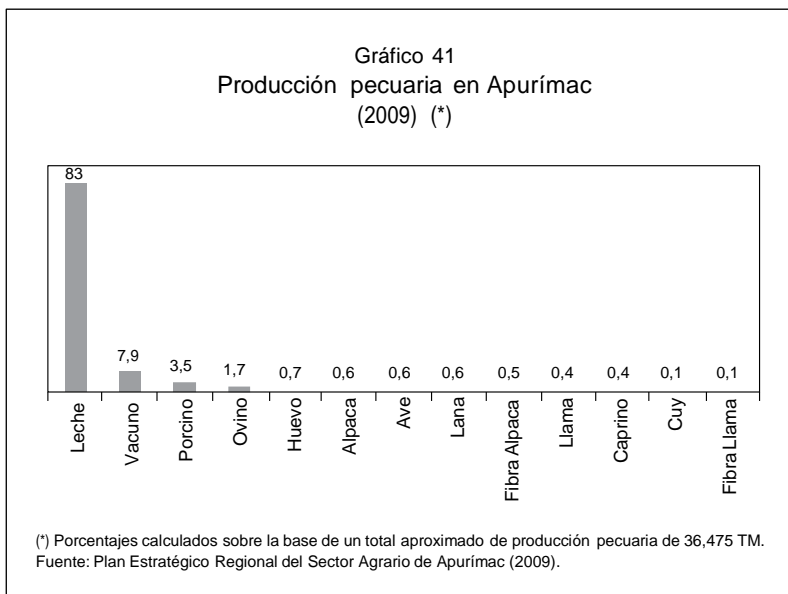
84 pDRC Apurímac al 2021 (2010), pp. 64-66.

El principal producto pecuario es la leche sin procesar. La producción de tara (forestal, no maderable) es baja respecto de la producción agrícola de la región⁸⁵. En los gráficos 40 y 41 se presenta la importancia relativa de algunos de los principales productos agrícolas y pecuarios. pero es importante contextualizar estas cifras considerando la baja importancia de la producción de Apurímac respecto de la producción nacional: en el periodo 2001 - 2009, el PBI agropecuario regional ha representado entre el 1,1% y el 1,3% del PBI agropecuario nacional (INEI), siendo la séptima región de menor participación porcentual en el 2009.



Además de abastecer el mercado regional, la mayor parte de la producción agropecuaria de Apurímac se destina al mercado nacional, destacando el comercio interregional hacia ciudades como Huamanga, Cusco, Arequipa y Lima. Sin embargo, la región también tiene un potencial

85 En el 2009 era equivalente a aproximadamente el 0,1% de la producción agrícola de la región.



importante en exportaciones agrícolas no tradicionales, con productos como frijol, palta, anís, manzanilla, menta, kiwicha, quinua, entre otros⁸⁶, aunque la participación actual en las exportaciones del país aún es ínfima.

La producción de fibra de alpaca es comercializada a intermediarios que proveen a las principales empresas productoras de tops de alpaca, hilados y productos terminados para exportación⁸⁷, siendo esta otra oportunidad importante de exportaciones no tradicionales (al igual que la producción de fibra de vicuña), aunque en este caso también la participación de la región en las exportaciones es aún muy baja (la región tiene el 3% de la población nacional de alpacas⁸⁸).

86 Apoyo (2008), pp. 65-68; pERX Apurímac (2006), p. 7.

87 Al 2010, el 70% de las exportaciones nacionales de fibra de alpaca son tops (producto resultante del proceso de cardado y peinado de la fibra, a partir del cual después se producen hilados y prendas), y el 30% restante son hilados y otros productos terminados. Ver: De Los Ríos (2010).

88 Ministerio de Agricultura.

Comercio y servicios

El comercio y los servicios en la región presentan un relativo dinamismo. En el primer caso se trata predominantemente de comercio minorista en rubros como material de construcción, vehículos de transporte público, abarrotes y ferreterías, el cual está concentrado en los centros urbanos de la región. En el área rural predomina el comercio minorista de abarrotes y otros bienes de primera necesidad, además de la comercialización de la producción agropecuaria principalmente en las ferias locales.

En cuanto a los servicios, fuera del rubro de turismo (referido más adelante), existe una diversidad de servicios de alimentación, transporte, talleres de mecánica, talleres de carpintería, entre otros. Además, existe una diversidad de micro y pequeños emprendimientos urbanos y rurales que por su escala no son considerados como pequeña industria sino como servicios. La informalidad en el sector comercio y servicios, en el área urbana y con aún mayor intensidad en el área rural, también dificulta la contabilidad de esta actividad en la región.

Turismo

El turismo es una actividad con gran potencial, pero aún de muy limitado desarrollo en la región. Con una ubicación estratégica respecto del circuito turístico del sur del país (Arequipa, Cusco, Puno y Madre de Dios) y con diversos atractivos turísticos (conjuntos arqueológicos, iglesias y puentes coloniales, baños termales y deportes de aventura), además de la diversidad ecológica y la riqueza paisajística y de capital cultural de la región, el turismo constituye un sector interesante aunque enfrenta fuertes barreras principalmente de infraestructura de transporte, de comunicaciones y de servicios. El pBI regional asociado a restaurantes y hoteles representó en el periodo 2001 - 2009 el 0,5% del PBI sectorial nacional, similar al desempeño de regiones como Ayacucho (INEI 2010).

Manufactura

La región presenta una pequeña industria incipiente. Según el Plan Estratégico Regional Exportador (2006), la importancia de las micro y pequeñas

empresas industriales por sectores es la siguiente: productos de molinería, panadería, lácteos y otros alimentos 23%; metal mecánica 22%; madera 15%; confecciones textiles y calzado 12%; productos no metálicos 11%; actividades de impresión 8%; y bebidas alcohólicas y no alcohólicas 2%. Andahuaylas concentraría el 45% de la actividad manufacturera y Abancay el 43%⁸⁹.

Minería

En el periodo 2001 - 2009, la producción minera de la región ha representado un porcentaje ínfimo de la producción nacional, en un rango de entre 0,1% y 0,5% del PBI minero nacional, con productos como plata y oro (INEI 2010). Las principales empresas que explotan recursos minerales en la región son Minera Antares S.A.C. (oro y plata) en Aymaraes y El Mistigold S.A.C. (oro) en Grau⁹⁰. Como se discute más adelante, este panorama cambiaría drásticamente a partir del 2014, ya que entraría en operación el primero de los varios megaproyectos mineros en curso en la región.

Para aproximarse al análisis de las posibilidades de diversificación productiva de Apurímac, así como de las barreras que pueden estar afectando este proceso (entre ellas, las externalidades de coordinación y auto-descubrimiento), a continuación se detalla el análisis de tres casos emblemáticos. Por un lado, el ingreso de la gran minería en Apurímac, alrededor del cual existe una inmensa expectativa no solo en la región sino en el país, tanto en términos de los impactos que esta pueda tener a nivel macroeconómico y en el impulso del crecimiento de la región, como en términos de la conflictividad asociada a la actividad minera y sus posibilidades reales de contribuir al desarrollo regional y nacional.

Por otro lado, tenemos dos casos de pequeña producción campesina: el caso de producción de fibra de alpaca, emblemático por sus posibilidades para contribuir a un crecimiento inclusivo al involucrar a sectores importantes de la población rural indígena pobre de la región, y por su potencial de exportación. Además, el caso de la producción de la papa

89 pERX Apurímac (2006), p. 31; pDRC Apurímac al 2021 (2010), p. 67.

90 INEI (2010); Ministerio de Energía y Minas (estadísticas al 2010).

nativa, emblemático por la importancia de la producción papera en la región y el hecho de que estos productores son uno de los sectores de mayor desarrollo relativo, además del potencial de articulación a mercados dinámicos y de agricultura de contrato.

4.3.2 Minería, crecimiento y desarrollo regional

De acuerdo a *CooperAccion* (2010), a noviembre del 2010 el 55% del territorio de la región Apurímac se encontraba bajo concesiones mineras (otorgadas y en trámite), en una tendencia creciente principalmente a partir del 2007; este porcentaje es mucho mayor (80%) si se comparan las 1 149 249 hectáreas concesionadas con las 1 437 145 hectáreas de superficie agrícola y no agrícola de la región (CENAGRO 1994). Por provincias, el porcentaje de territorio concesionado sería el siguiente: Cotabambas 69%, Antabamba 68%, Aymaraes 66%, Andahuaylas 54% (dato según la Junta del Distrito de Riego de Andahuaylas), Grau 52%, Abancay 37% y Chincheros 17%.

Según el plan de Desarrollo Regional Concertado, la región dispone de una variedad de recursos mineros: hierro y metales ferrosos, metales preciosos (oro), metales comunes (plata, plomo, zinc, molibdeno y otros) y depósitos de cobre⁹¹.

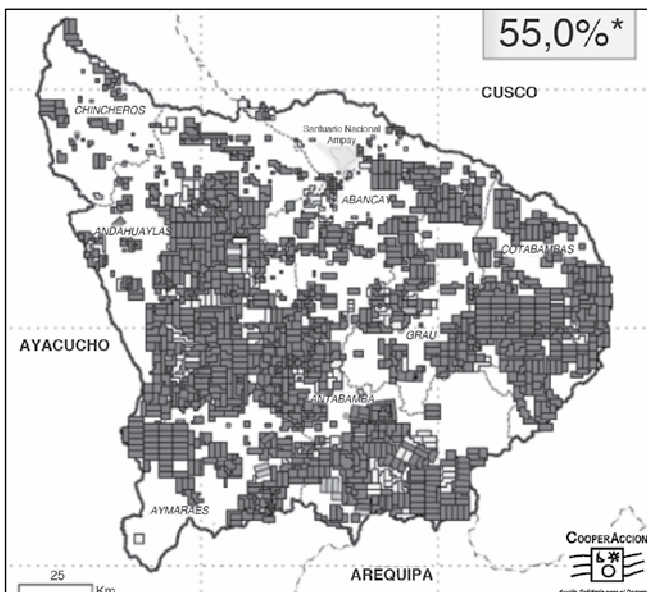
En marzo del 2011 el Ministerio de Energía y Minas aprobó el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto Las Bambas de la empresa Xstrata Perú (Xstrata Copper, Suiza), ubicado en la provincia de Cotabambas (distrito de Challhuahuacho), cuya operación propiamente se iniciaría en 2014 y que prevé una estimación de US\$ 4200 millones.

Según el Ministerio de Energía y Minas⁹², otras empresas que se encuentran en fase de exploración en la región Apurímac son: Apurímac Ferrum (Strike Resources, Australia) con el proyecto Hierro Apurímac en Andahuaylas y Aymaraes (inversión estimada de US\$ 2300 millones);

91 pDRC Apurímac al 2021 (2010), pp. 58-59. De acuerdo a este documento, en las provincias de Andahuaylas y Aymaraes se ubicaría una de las reservas de hierro más grandes del mundo.

92 Ministerio de Energía y Minas, Cartera estimada de proyectos de inversión a julio 2011.

Mapa 5
Concesiones mineras en Apurímac
(2010)



Fuente: CooperAccion (2010).

Minera Antares Perú (Antares Minerals Inc., Canadá) con el proyecto Haquira en Grau y Cotabambas (inversión estimada de US\$ 301 millones); y, Southern Perú (Grupo México, México) con el proyecto Los Chancas en Aymaraes (inversión estimada de US\$ 1,200 millones)⁹³. Además de estos, hay otros siete proyectos en exploración en la región⁹⁴. Así, Apurímac

93 Según el Banco Central de Reserva del Perú, varios de estos proyectos están en fase “avanzada” de exploraciones. Ver: Banco Central de Reserva del Perú (2011). *Caracterización del departamento de Apurímac*, pp. 3-4.

94 Ministerio de Energía y Minas, *Mapa de Unidades Mineras en Producción y Proyectos de Exploración* - Agosto 2011.

representa a julio del 2011 el 18,85% (US\$ 8001 millones) del total de la cartera estimada de inversión minera en el país, superada solo por Cajamarca (19%), y por encima de todas las otras regiones con proyectos mineros.

Según información de Xstrata⁹⁵, el proyecto Las Bambas prevé la explotación de 5,65 millones de toneladas de cobre durante 18 años⁹⁶ (a un precio de uS\$ 7265 por tonelada a noviembre del 2011⁹⁷, esto significa un valor de producción de US\$ 63 205,5 millones). De acuerdo a la empresa, el valor de exportación de la producción es de uS\$ 21 600 millones (uS\$ 1200 millones anuales), y la inversión total del proyecto asciende a US\$ 3795 millones de los cuales US\$ 1500 millones (40%) serían gastados en el Perú. Si bien el mineral será extraído de Apurímac, el proyecto tiene un alcance birregional al involucrar también al Cusco, ya que el mineral extraído de los tajos (cielo abierto) Ferrobamba, Chalcobamba y SulfoBamba será transportado por un mineroducto (206 km longitud) hasta las plantas de la empresa ubicadas en Espinar, Cusco. En el área de influencia directa del proyecto en Apurímac están involucradas la comunidad campesina de Fuerabamba (que será reasentada), 18 comunidades en las proximidades de los tajos, la capital del distrito Challhuahuacho, 19 comunidades a lo largo del mineroducto entre Las Bambas y Espinar, y las cuatro capitales de distrito en el recorrido del mineroducto⁹⁸.

En su etapa de exploración, Xstrata se comprometió con el Gobierno peruano a un aporte de US\$ 47 millones para la constitución del Fideicomiso Aporte Social proyecto Minero Las Bambas, que desde el 2009 pasó a ser el Fondo Social Las Bambas (FOSBAM), asociación civil sin fines de lucro que tiene como objetivo “financiar proyectos de inversión destinados al desarrollo sostenible de las poblaciones de la zona de influencia del proyecto”⁹⁹, administrando el fondo que al 2010 ascendía a uS\$ 63

95 Xstrata Copper (2010). *Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Minero Las Bambas -Resumen Ejecutivo*.

96 314,000 toneladas anuales.

97 Fuente: Diario Gestión, 25 de noviembre del 2011, cotización en la Bolsa de Metales de Londres.

98 Xstrata Copper (2010), pp. 2, 24, 101.

99 Xstrata Copper (2010), p. 3.

millones¹⁰⁰ (equivalentes al 0,3% del valor de exportación del proyecto). Estos recursos han venido siendo desembolsados desde el 2004, y han sido invertidos en proyectos orientados a la mejora de la productividad agrícola y a la expansión de la infraestructura en el ámbito de Cotabambas y Grau. Aunque el Fondo ha experimentado dificultades en su implementación¹⁰¹, la inversión en proyectos sociales desde la etapa de exploración habría contribuido a generar un contexto más favorable para la gestión de la licencia social del proyecto.

Otro factor positivo en la estrategia de intervención del proyecto es la constitución (desde el 2005) de un grupo asesor independiente (*Independent Advisory Group* - IAG) conformado por actores de la sociedad civil (nacional e internacional)¹⁰², que tiene por objetivo hacer recomendaciones a la empresa sobre su accionar en relación a los objetivos de desarrollo sostenible, así como de transparencia y equidad en las relaciones con todas las partes afectadas por el proyecto¹⁰³.

Según Xstrata, los impactos del proyecto Las Bambas en la región Apurímac se derivarán principalmente de “los beneficios fiscales del Gobierno regional a partir del Canon minero y las regalías”, los cuales son estimados en US\$ 2160 millones (US\$ 120 millones anuales), que equivalen al 10% del valor de exportación.

La empresa también prevé generar 3500 empleos directos en la etapa de construcción y 1340 empleos directos en la etapa de operación. En cuanto a los impactos locales (área de influencia directa de Las Bambas), la empresa indica que los empleos generados durante la operación

100 http://www.fosbam.org/index.php?option=com_content&view=article&id=46

101 Según el Grupo Asesor Independiente Las Bambas - IAG, el Fondo habría tenido problemas de retrasos en desembolsos, debilidades en la estructura de gestión y dificultades de las autoridades municipales para concebir e implementar proyectos; aunque los cambios de personería jurídica y de estructura de gestión a inicios del 2009 habrían permitido una mejora en el desempeño del Fondo. Ver: Grupo Asesor Independiente Las Bambas (2010), pp. 22-23.

102 Los miembros del IAG no representan a las organizaciones a las que pertenecen, pero son convocados por su liderazgo en las mismas. Al 2010 el IAG estaba conformado por personas pertenecientes a instituciones como: Corredor para el Desarrollo Sostenible “Oro de los Andes”, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza - Apurímac, CRESPIAL, Pontificia Universidad Católica del Perú, *Insight Investment*, y *Pact Inc.*

103 *Las Bambas Independent Advisory Group* (2005). *Founding Agreement*.

beneficiarían de manera muy limitada a la población local, ya que la necesidad de trabajo no calificado es mínima. Se espera en todo caso un mayor impacto a nivel de empleos y actividades generadoras de ingresos a través de los proyectos de inversión social de la empresa (mano de obra, bienes y servicios demandados a nivel local). También se espera que el crecimiento y la diversificación de la economía del pueblo de Challhuahuacho sigan aumentando. Finalmente, se reconoce que los impactos en términos de inflación (aumento de precios en la zona) serán negativos, afectando especialmente a los sectores más vulnerables de la población¹⁰⁴.

Las magnitudes de inversión, producción y los recursos del Canon y las regalías de un proyecto como Las Bambas son enormes en comparación con el (bajo) PBI regional y el presupuesto público subnacional. Prorrateando el monto de inversión que sería gastado en el Perú a lo largo de los 18 años de operación, el monto anual resultante (US\$ 83,3 millones) equivale al 29% del PBI regional en el 2009. El valor anual de la exportación de la producción (uS\$ 1200 millones) es 4,1 veces el pBI regional en el 2009 y 10 veces las exportaciones directas de la región en el 2010.

El monto anual del Canon y las regalías (uS\$ 120 millones) tendría un impacto muy importante en los ingresos fiscales subnacionales: asumiendo de manera general que fuera repartido en las proporciones establecidas para el Canon, el 25% correspondiente al Gobierno regional haría que sus ingresos anuales crezcan en 20%, mientras que el 75% correspondiente a los gobiernos locales haría que sus ingresos prácticamente se dupliquen (99% de incremento).

El Plan de Desarrollo Regional Concertado, formulado por la gestión regional anterior, indica que “la (...) riqueza minera (...) del territorio de Apurímac hace impostergable la necesidad de realizar acciones que conlleven al desarrollo sostenible de la región sobre la base de la explotación de recursos mineros”. A la vez, este documento señala que la agricultura es “la principal fuente de subsistencia y complementada con la actividad pecuaria son los pilares de la economía”, y que es “(la actividad) que mayor empleo genera”¹⁰⁵.

104 Xstrata Copper (2010), pp. 100-102.

105 pDRC Apurímac al 2021 (2010), pp. 64, 68.

Por su parte, la actual gestión, en el marco de su función de fomento y supervisión de las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región, ha tomado medidas orientadas principalmente a regular la minería informal que opera en la región. En particular, se promulgó la Ordenanza N° 006 - 2011 que regula “la producción, comercialización, transporte de minerales y la formalización y promoción de la pequeña minería y la minería artesanal”. En declaraciones en noviembre del 2011, en el marco de las movilizaciones rechazando la actividad minera en las provincias de Andahuaylas y Chincheros, el presidente regional señaló que su administración no busca prohibir la minería artesanal sino ordenarla y formalizarla de manera que no afecte los recursos hídricos, que con la minería formal no había problema, y que instrumentos de gestión como la zonificación y el ordenamiento territorial serían los que determinarían hasta qué punto debía haber minería en la región¹⁰⁶.

Expectativas, demandas y contexto que resaltan la importancia de analizar no solo las barreras que puede enfrentar la minería, sino también el impacto que esta puede tener en el crecimiento económico y más ampliamente en el desarrollo de la región.

Barreras que enfrenta la minería

En términos de los factores analizados como barreras a la inversión regional, la gran minería enfrenta menos barreras que otros sectores de la economía: no depende de la dotación de capital humano de la zona de explotación, pues “importa” el personal altamente especializado que requiere; invierte directamente para generar la infraestructura que necesita; es menos vulnerable a los problemas de insostenibilidad o ineficiencia fiscal en la medida en que depende menos de los bienes y los servicios públicos asociados a la infraestructura económica; enfrenta menos problemas de coordinación y autodescubrimiento asociados a insumos no transables

106 <http://www.andina.com.pe/Espanol/noticia-region-apurimac-elabora-reglamento-ordenanza-regula-mineria-artesanal-385437.aspx>

como capacidades e infraestructura; y, tiene fuentes de financiamiento directas, que no dependen del mercado financiero regional y eventualmente tampoco del mercado doméstico. Sin embargo, el contexto institucional (especialmente en lo referido a derechos de propiedad y estabilidad política) y la estabilidad fiscal (reglas de juego sobre impuestos y regalías) son temas altamente sensibles para la minería.

Como señalan Hausmann y Klinger (2008), un aspecto saltante de la historia del crecimiento del Perú ha sido el hecho de que sectores como la minería han estado “atrapados en un círculo vicioso” en el que los menores impuestos y las regalías eran requeridos para compensar a los inversionistas por los riesgos de expropiación que estos percibían dada la historia del país, y a la vez estas menores transferencias del sector minero exacerbaban la presión política para expropiaciones (como en el pasado) o para la suspensión de las concesiones¹⁰⁷.

Impacto de la minería en el crecimiento económico y el desarrollo regional

Los impactos positivos de la minería en el crecimiento regional tienen que ver con factores como la dinamización de las economías locales (encadenamientos), la inversión directa de las empresas en infraestructura económica y vía acciones de responsabilidad social y el financiamiento de la inversión pública (nacional y subnacional) con impuestos y regalías mineros. Sin embargo, la actividad minera también está asociada a una compleja problemática por los múltiples retos para hacer reales los potenciales efectos positivos señalados, las externalidades negativas que genera y sus efectos en términos de posibilidades de crecimiento inclusivo.

Dentro de este conjunto de factores, Aragón y Rud (s/f) enfatizan el “canal de mercado” como principal mecanismo de transmisión de efectos positivos de la minería en la zona de operación y sus alrededores. A partir del análisis del caso de la mina de oro Yanacocha en la región Cajamarca, los autores encuentran un efecto positivo de la expansión minera en el

107 Hausmann y Klinger (2008), p. 36.

ingreso real de los hogares cercanos a la mina. Los efectos son de corto plazo y se reducen con mayor distancia al mercado local debido a costos de transporte (los efectos desaparecen más allá de 100 km de distancia de la mina). Este efecto positivo sería explicado por los encadenamientos hacia atrás que generan un efecto multiplicador en la economía local: el incremento de las compras locales de la mina y el pago de salarios a sus trabajadores generan un *shock* positivo de demanda que incrementan los retornos reales a factores de producción locales como la mano de obra y la tierra¹⁰⁸. Según los autores, este mecanismo de mercado parece ser más importante para generar beneficios locales que el incremento del gasto público financiado con la tributación minera.

Es importante notar que los impactos distributivos de estos procesos determinan, como lo indica el propio análisis de Xstrata, que los “mayores retornos” también significan incrementos de precios de bienes clave (alimentos, vivienda, etcétera) para la economía de los hogares más vulnerables de la población local¹⁰⁹, factor muy relevante en el contexto de los niveles masivos de pobreza y pobreza extrema en Apurímac.

En cuanto a la inversión directa de las empresas en infraestructura, es importante considerar que este tipo de inversión será funcional a la actividad de la empresa (en sus distintas fases de exploración o de explotación) y sus objetivos, los cuales no necesariamente coincidirán con las necesidades de la región.

Igualmente, si bien las acciones de responsabilidad social de las empresas pueden -adecuadamente conducidas- generar efectos positivos en términos de la provisión de bienes y servicios públicos o en términos de la mejora de la productividad de las actividades generadoras de ingresos (proyectos productivos), por su naturaleza se trata de acciones que serán conducidas a la discrecionalidad de la empresa y no pueden significar que el Gobierno nacional o subnacional deje de cumplir su rol de asegurar el acceso universal a los bienes y los servicios públicos e implementar mecanismos de redistribución como las políticas sociales.

108 Los autores concluyen que un incremento del 10% en las compras locales de la mina y el pago de salarios está asociado con un incremento promedio del 1,7% de los ingresos reales de los hogares en un área de 100 km.

109 Xstrata Copper (2010), pp. 100-102.

En el Perú, la minería tiene un rol central en la generación de ingresos a nivel del Gobierno nacional¹¹⁰ y de los gobiernos subnacionales. Como se señaló, el Canon (que proviene del Impuesto a la Renta) y las regalías mineras representan una fuente importante de los ingresos de los gobiernos subnacionales y del financiamiento de la inversión pública a este nivel (en el caso de Apurímac esta importancia relativa actualmente es bastante inferior a los promedios nacionales, pero esta situación cambiaría en el corto - mediano plazo). Sin embargo, existe un conjunto de retos asociados a la captación, la distribución y el uso de estos recursos:

- i) Los recientes cambios introducidos en la legislación sobre el aporte minero tenderían a volver a centralizar los ingresos fiscales y el gasto, a contracorriente de la tendencia de los últimos años¹¹¹;
- ii) Se han anunciado próximos cambios en la distribución del Canon y su ejecución;
- iii) Que estos recursos se traduzcan efectivamente en mayor bienestar depende de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales (ejecución, prioridades de inversión, calidad de la inversión y articulación a objetivos de desarrollo), que en el caso de Apurímac es bastante limitada;
- iv) Existe el riesgo de generar una fuerte dependencia de los recursos del Canon y las regalías mineras, lo cual afectaría la sostenibilidad de la provisión de los bienes y servicios públicos, y de las políticas sociales, a nivel nacional y subnacional; riesgo que resulta mayor en contextos como el de Apurímac

110 Para un análisis que enfatiza los efectos macroeconómicos asociados a los aportes mineros (impuestos, regalías y otros), ver: Macroconsult (2008). *Impacto económico de la actividad minera en el Perú*, Lima: Macroconsult.

111 Los cambios en la legislación sobre el aporte minero implican: un impuesto especial que aplicará para empresas sin contratos de estabilidad, cuyo monto será destinado al Gobierno central; un gravamen especial que aplicará para las empresas con contratos de estabilidad, cuyo monto también va al Gobierno central y la modificación de la ley de regalías con mayores tasas (que aplicará para empresas sin contratos de estabilidad), recursos que serán destinados a las regiones. Estos cambios tenderán a centralizar los ingresos fiscales y el gasto, ya que: a) reducirán la recaudación por concepto de Impuesto a la Renta (al reducir su base imponible), lo cual reduce los recursos del Canon para los gobiernos subnacionales; b) reducirán las regalías (al reducir su base), que se destinan en su totalidad a las regiones y c) destinarán los nuevos ingresos (impuesto especial y gravamen especial) al Gobierno central. Ver: <http://carlosmonge.lamula.pe/2011/09/20/de-cuanto-hablamos-cuando-hablamos-del-aporte-minero-de-3-000-millones-de-soles/carlosmonge>

con un bajo dinamismo en otros sectores económicos; y por lo tanto, baja capacidad de generación de otro tipo de ingresos propios; v) Existe el riesgo de distorsión de los incentivos del Estado a la regulación de la actividad minera en un contexto de dependencia de los recursos mineros, lo cual se agrava si no existe transparencia en las declaraciones de las empresas sobre ventas y utilidades.

En cuanto a las externalidades negativas que la actividad minera puede generar, se tienen los daños al medioambiente y a la calidad de vida de las personas, incluyendo los daños a la salud humana y a la viabilidad de las actividades generadoras de ingreso de la población como la agricultura, el turismo, entre otras.

uno de los aspectos de mayor impacto de la minería en el medioambiente está asociado a la afectación de la disponibilidad y la calidad del agua, ya que el sistema de extracción a tajo abierto altera las redes subterráneas del sistema acuífero, disminuyendo su flujo y su distribución aguas abajo; a lo que se suma el drenaje ácido con alta carga de sólidos y contenidos de sulfatos y metales disueltos, consecuencia tanto de los tajos como de los depósitos de desecho mineral. Así, el riesgo no reside únicamente en el efecto sobre el lugar específico de la operación, sino en las consecuencias sistémicas en el sistema hidrológico de las cuencas en las que se realiza la actividad minera¹¹². A esto se suman los impactos en los recursos aire y suelo y la consecuente afectación de la biodiversidad.

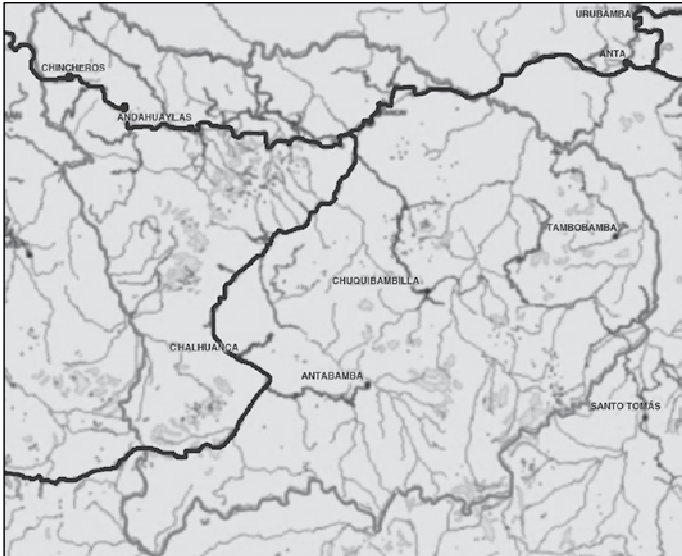
Apurímac se caracteriza por la importante presencia de ecosistemas frágiles (cabeceras de cuencas, lagunas y humedales) a los que se superponen concesiones en toda la región, incluyendo las áreas de mayor producción agropecuaria como Andahuaylas, Chincheros y Abancay (mapas 05 y 06). A esto se añade el mayor impacto contaminante de la minería informal, también importante en la región¹¹³.

El riesgo de afectación al medioambiente y el compromiso de la viabilidad y la competitividad de otras actividades como la agricultura, resultan entonces centrales en Apurímac. En consecuencia, es necesario integrar

112 Torres, Fidel (2006).

113 pDRC Apurímac al 2021 (2010), pp. 59, 68.

Mapa 6
Ecosistemas frágiles (lagunas y humedales) en Apurímac



Fuente: Ministerio del Ambiente.

en la evaluación del impacto ambiental efectos de largo plazo sobre los recursos hídricos y sobre las otras actividades económicas afectadas (suelos, cosechas, etcétera).

Otra dimensión de la problemática minera es el comportamiento rentista (captación de los mayores beneficios posibles) de los actores privados y públicos, a nivel local y fuera de este, que debilitan la institucionalidad y la democracia, y que se exacerban en contextos en los que el poder político se sesga a favor de alguno de estos actores.

En esta línea, el capital social local también puede afectarse por vicios en la relación entre las empresas mineras y la población directamente afectada, tema que está estrechamente relacionado con la gestión de la licencia social y la posterior relación una vez iniciada la operación.

Con relación a la licencia social, es importante considerar que para que haya una consulta en condiciones de transparencia, democracia y equidad, la población directamente afectada debe estar plenamente informada sobre los costos y beneficios asociados a la intervención de la mina en todas sus etapas y deben existir mecanismos para que efectivamente sea esta población la que tome decisiones sobre la base de esta información.

Otro aspecto importante en este sentido es la definición de cuál es la “población directamente afectada”, para no caer en definiciones parciales que, por ejemplo, no considere la afectación aguas abajo en una cuenca. La misma lógica aplica en el contexto de las estrategias de las relaciones comunitarias y la responsabilidad social de las empresas una vez iniciadas sus operaciones. Comportamientos rentistas y corruptos por parte de las empresas, los representantes de la población afectada o las autoridades distorsionan estos procesos.

Así, los conflictos sociales asociados a actividades extractivas como la minería son el reflejo de esta compleja problemática y comprenden varias dimensiones. En primer lugar, en el caso de los recursos que son explotados en los territorios de las poblaciones indígenas (como las numerosas comunidades campesinas tradicionales de Apurímac, región que además presenta un alto grado de tenencia comunal de la tierra), existe un desencuentro en los conceptos de propiedad, acceso, usufructo y valor inherente de la tierra, entre el Estado y dichas poblaciones. Este desencuentro radica en que desde el Estado (legalmente propietario de los recursos) se tiende a legitimar las decisiones y las acciones unilaterales e inconsultas (del propio Estado y de las empresas extractivas); y desde las poblaciones indígenas (cuya relación especial con sus territorios incluye sentirse dueños de la tierra y los recursos naturales y, por lo tanto, con el derecho a autorizar su explotación y beneficiarse de ella) se tiende a asumir posiciones intransigentes, en el contexto de una persistente exclusión que las deja con pocos caminos para articularse a la dinámica de crecimiento. Desencuentro que en realidad se extiende más allá de los territorios de poblaciones indígenas y al que se suman los reclamos legítimos de las poblaciones afectadas por el daño ambiental, el deterioro de sus medios de vida (agua, tierras y producción agropecuaria) o la vulneración de otros derechos.

En segundo lugar, la tendencia de sectores del Estado a una visión de desarrollo sesgada a favor de la gran inversión privada (y como parte de ella, a actividades como la minería), se traduce en problemas como la argumentación de un “interés nacional” según el cual los micro emprendimientos alternativos son vistos como poco rentables o que aprovechan inadecuadamente los recursos, políticas sesgadas que carecen de objetivos explícitos de viabilizar la micro y pequeña inversión y consecuentemente la ausencia de alternativas viables a la actividad extractiva en un país de pequeños propietarios y con desigualdad económica.

Una tercera dimensión de los conflictos es el justificado escepticismo por parte de las poblaciones donde se explotan los recursos, sobre la capacidad del Estado de redistribuir en beneficio de ellas las rentas generadas por la actividad extractiva, desencanto creciente ya no solo respecto del Gobierno nacional sino también de los gobiernos subnacionales, por problemas como la corrupción, el centralismo, la preponderancia de intereses que no necesariamente reflejan las necesidades de las poblaciones más desfavorecidas y la deficiente gestión y calidad de la inversión pública.

Una cuarta dimensión está asociada a la compleja interacción de intereses en los espacios donde se realizan actividades extractivas. Por un lado, están los poderosos intereses de la explotación informal de los recursos (como la minería informal) o las actividades ilegales (como el narcotráfico), con su gran capacidad de distorsionar demandas legítimas y exacerbar conflictos. Por otro lado, la ausencia de alternativas viables de generación de ingresos para la población genera intereses también poderosos, no para viabilizar estas alternativas sino para apropiarse de parte de los beneficios de la actividad extractiva, mediante el empleo, las compensaciones directas o la inversión social de las empresas, bajo objetivos que no necesariamente priorizan objetivos de desarrollo o bienestar común. Finalmente, la ausencia de mecanismos para manejar integralmente los conflictos considerando estas y otras complejas dimensiones se traduce en procesos cíclicos de violencia.

De manera complementaria al análisis del impacto local y regional es necesario tener en cuenta el conjunto de problemas a escala nacional asociados a una apuesta prioritaria por un modelo de crecimiento extractivo y primario exportador, en detrimento de otras actividades de mayor valor agregado, efectos de encadenamiento y más intensivas en empleo,

para el mercado doméstico y externo, incluyendo los micro y pequeños emprendimientos urbanos y rurales que son cruciales para un crecimiento y desarrollo inclusivo.

El diagnóstico de las barreras al crecimiento de Perú (Hausmann y Klinger, 2008) indica que la falta de descubrimiento de nuevas actividades de exportación (mayor diversificación productiva y mayor valor agregado) es la principal barrera al crecimiento del país. Es un problema que el crecimiento en el país haya estado y siga estando liderado por actividades como la minería, sector primario exportador que absorbe poco empleo (a pesar del incremento masivo de la producción minera en las últimas décadas, el empleo en este sector ha disminuido), y que es intensivo en capital extranjero (su impacto en el ingreso nacional es muy limitado, ya que los retornos son ingreso para sus propietarios fuera del país)¹¹⁴. A lo que se suma el círculo vicioso señalado por los autores, de menores impuestos y regalías como compensación a riesgos de expropiación y mayor presión política para las expropiaciones o la suspensión de las compensaciones ante bajas transferencias del sector minero.

por su parte, Schuldt y Acosta (2006) indican, entre otros, los siguientes problemas asociados a la dependencia económica de la explotación de este tipo de recursos, los cuales se agravan en un contexto de ausencia de base institucional, social, política y económica que sustente una forma distinta de gestión de los recursos naturales: i) pérdida de competitividad del sector exportador manufacturero y agropecuario (“enfermedad holandesa”); ii) volatilidad del precio de las materias primas y sus efectos negativos en la balanza comercial, déficits en cuenta corriente y resultados fiscales; iii) bajos encadenamientos hacia adelante (valor agregado) y hacia atrás (insumos) que, además, limitan la transferencia tecnológica y las externalidades positivas hacia otros sectores; iv) debilitamiento del mercado interno con políticas fiscales y monetarias orientadas a un modelo primario exportador que, además, limitan el desarrollo de las capacidades productivas para las actividades alternativas; v) distorsión del rol del Estado si son las empresas las que asumen el rol de provisión de bienes y servicios públicos a su discrecionalidad; y vi) mayor desigualdad.

114 Hausmann y Klinger (2008), p. 36.

En suma, la compleja relación entre la minería y el desarrollo no es solo un problema de cómo se distribuye y se usa el Canon, o solo un problema de presencia de la minería informal. Las oportunidades que la minería represente para contribuir con los objetivos de desarrollo e inclusión en la región dependerán de que se tomen medidas que apunten a la superación de la problemática descrita.

Como primer paso, es necesario que se evalúe y se decida, a través de procesos transparentes, autónomos y participativos, en qué casos es viable y pertinente la minería en la región, haciendo uso cabal de las herramientas para ello (ordenamiento territorial, consulta, estudios de impacto ambiental, plan de desarrollo concertado, entre otros).

En segundo lugar, resulta crucial que a nivel nacional y subnacional el Estado tome medidas, y haga uso óptimo de los mayores ingresos públicos asociados a la minería, hacia objetivos como: i) el fortalecimiento de sectores económicos alternativos (diversificación productiva y valor agregado); ii) la viabilización del microemprendimiento y la mejora de las capacidades para la articulación al mercado laboral en mejores condiciones (políticas sociales, educación, salud y promoción productiva para la inclusión); iii) el fortalecimiento de la base institucional (evaluación de la pertinencia de la minería, licencia social, regulación, espacios de control social y distribución de beneficios); y iv) el resarcimiento de los daños ambientales y el saneamiento de los pasivos ambientales (fiscalización de responsables y contabilización de pasivos como parte de las estadísticas oficiales).

En tercer lugar, las empresas mineras están en la obligación de asumir su responsabilidad en la generación de externalidades e internalizar los costos ambientales que generan (además de pagar los impuestos y derechos que les corresponden). Esto significa que deben asumir los costos reales de su actividad durante y después de su operación (exploración, explotación y después del cierre) y evitar minimizar y resarcir el daño ambiental (sus efectos negativos actuales y potenciales) con mecanismos sostenibles social, técnica y financieramente en el largo plazo. De igual manera, están en la obligación de sanear sus pasivos ambientales (daños ambientales ocasionados en el pasado y no resarcidos).

4.3.3 Experiencias de autodescubrimiento

Fibra de alpaca

Apurímac es considerada como una de las regiones donde la actividad alpaquera presenta escaso desarrollo relativo. En relación al número de alpacas¹¹⁵, según información del Ministerio de Agricultura, Apurímac sería la sexta región en importancia con el 2,9% de la población nacional de alpacas, las cuales estarían ubicadas principalmente en las provincias de Antabamba (47%) y Aymaraes (32%), seguidas de Andahuaylas (10%), Grau (6%) y Cotabambas (5%)¹¹⁶. El rendimiento promedio de la región es de 3,5 libras de fibra por alpaca. Esta oferta es considerada de relativa menor calidad por la mayor presencia de fibras inferiores¹¹⁷.

Según Apoyo (2008), en el periodo 2002 - 2006 la región tuvo un crecimiento en la producción de fibra del 14%, superior al promedio nacional (0,8%). Sin embargo, solo el 2% de la producción es de calidad extrafina y el 10% fina (mientras que en una región como Puno, los porcentajes son de 10% y de 15% respectivamente), siendo mayoritaria la fibra semifina con 30% y la gruesa con 48%¹¹⁸.

La limitada dotación de activos productivos (hato e instalaciones para la crianza) y la escasa disponibilidad de agua en los meses de estiaje¹¹⁹, la falta de capacidades y servicios para la mejora de la crianza y el manejo,

115 El rebaño que manejan los alpaqueros es mixto: el hato también lo integran llamas, ovinos e incluso vacunos, pero la principal crianza son las alpacas. Como la crianza se realiza por encima de los 3800 metros de altura sobre el nivel del mar esta actividad también se conoce como ganadería de altura.

116 En el país habría alrededor de 4,9 millones de alpacas, de las cuales 59% están en Puno, 11,4% en Cusco, 9,4% en Arequipa, 6,8% en Huancavelica y 4,6% en Ayacucho. para el dato de distribución de alpacas al interior de la región, ver Apoyo (2008), p. 73.

117 La fibra de alpaca se categoriza de la siguiente manera: extra fina y fina conforman las fibras superiores y semifina y gruesa constituyen las fibras inferiores. La categorización toma en cuenta las razas de alpaca (Huacaya y Suri), el color de la fibra y el envellonado (presentación limpia del vellón y sin adulteraciones).

118 Apoyo (2008), pp. 71-73.

119 La zona alpaquera de Apurímac forma parte de la franja de puna seca que recorre la parte sur occidental de la cordillera de los Andes, en la cual la disponibilidad del agua se torna crítica en los meses de estiaje (junio hasta octubre - noviembre).

la carencia de infraestructura (carreteras y caminos en buen estado, electricidad y telecomunicaciones) y de bienes y servicios públicos en general (educación, salud, etcétera), y el no poder acceder al financiamiento, serían las razones más importantes que explicarían su atraso. Es así que la actividad alpaquera es realizada principalmente por familias de extrema pobreza, existiendo además el estigma de que reconocerse como alpaquero implica ser considerado como el último en la escala social. Situación que se agrava por el importante número de familias alpaqueras y el territorio involucrados en la actividad: 7% de la población, y un tercio del territorio de la región según Apoyo (2008). Al mismo tiempo, la importancia de la actividad en la región y la relativa cercanía de las principales zonas productoras a Arequipa (donde se encuentran las empresas transformadoras), constituirían potenciales ventajas comparativas de lograr superarse las barreras identificadas.

Características de los productores alpaqueros de Apurímac

Entre los criadores de alpaca hay una heterogeneidad importante, característica común de las familias que conforman el sector de la economía campesina del país. De los Ríos (2010), replicando la tipología propuesta por Huanca (1990), identifica los siguientes sistemas de producción alpaqueros en el país:

- a) Tradicional: Crianza tradicional en comunidades campesinas y parcialidades. Su importancia es crucial porque concentrarían más del 80% del total de las alpacas. En este sistema se registran deficiencias en la crianza y manejo del hato, que ocasionan tasas de natalidad bajas y mala calidad de la fibra.
- b) Medianos propietarios: productores que han adoptado tecnologías de crianza mejorada (compra de reproductores, ampliación de bofedales, mejora de la esquila, control de parásitos, entre otras) y registran índices de natalidad medios. Sector minoritario, usualmente presente en comunidades y parcialidades, que detenta mayores extensiones de pastos (principalmente bofedales) y se dedica también a otras actividades como el comercio y el transporte. Generalmente no se reclaman comuneros y de hecho suelen tener relaciones de conflicto con las comunidades por litigios de tierras.

- c) producción empresarial: Sistema que se observa principalmente en las zonas de Arequipa y Puno. Se sustenta en los fundos que integraron las empresas asociativas creadas por la Reforma Agraria y que por diversas razones no fueron parceladas¹²⁰.

En el caso específico de Apurímac, Sihuincha (2008) identifica los siguientes tipos de productores a partir de un estudio de línea de base llevado a cabo en 12 comunidades campesinas de cuatro distritos de las provincias de Antabamba y Grau:

- a) Comunereros pobres: Rebaños reducidos que no superarían las 30 alpacas¹²¹. Se trataría de comuneros cuyo ingreso principal no proviene de la crianza de alpacas, sino de actividades no agropecuarias (comercio y trabajos temporales en la zona, minas por ejemplo) y como jornaleros en los valles en las épocas de cosecha.
- b) Comunereros medianos: Grupo de población más importante de las comunidades alpaqueras y cuya fuente de ingreso principal es la venta de la fibra de alpaca, lo cual se sustenta en rebaños conformados por 50 a 100 alpacas¹²². Sector más importante en términos de población involucrada y dotación del ganado. También realizan trabajos temporales en la zona y fuera de ella, para lo cual disponen de diversas estrategias de asignación de la mano de obra familiar a lo largo del calendario pecuario.
- c) Comunereros acomodados: Minoría de comuneros. Detentan entre 150 a 200 alpacas¹²³ y a través de generaciones han logrado concentrar mayores dotaciones de pastos. También se dedican a actividades de comercio y transporte. Implementan tecnologías mejoradas. Casi siempre son los líderes de las comunidades y constituyen el nexo con las instituciones públicas y privadas. Como resultado de sus experiencias desempeñando cargos y visitas a otras zonas alpaqueras de

120 Como es el caso de las ex empresas de Propiedad Social "Rural Alianza" y "Kolqueparque", y la excooperativa "Huaycho".

121 20 a 30 alpacas, 10 llamas y entre 10 a 15 ovinos en promedio.

122 También disponen en promedio de 20 llamas y de 40 a 50 ovinos.

123 Disponen, además, de 30 a 40 llamas y 60 a 80 ovinos.

mayor desarrollo, son los que promocionan al interior de las comunidades la modernización de las mismas.

Similares resultados son obtenidos por A. Mendieta (2011) en un estudio en los distritos de Cotaruse, Huaquirca y Sabaino, provincias de Aymaraes y Antabamba.

Otra conclusión de ambos estudios es la presencia de rebaños de propietarios ausentes (que residen en las zonas urbanas), característica común a todos los tipos de productores identificados. Esta estrategia se basa en la formación de redes extensas de parentesco que norman el acceso a los pastos y en la persistencia de modalidades de trabajo recíproco propias del sector de la economía campesina. Sin embargo, esta modalidad de crianza de alpacas puede encubrir comportamientos rentistas¹²⁴ y constituirse en una barrera para la modernización de la actividad.

La crianza de alpacas en la región es principalmente comunal

Se concluye entonces que la actividad alpaquera en Apurímac es eminentemente comunera, es decir, realizada por el sector de economía campesina. Al interior de este sector existen diferencias en la dotación de ganado y en menor medida en la modalidad de crianza. Sin embargo, predomina un manejo tradicional que es representativo de la mayoría de los alpaqueros de esta región, cuyas características más importantes serían las siguientes:

- El trabajo se sustenta en la disponibilidad de mano de obra de la familia nuclear, complementada con el acceso a la mano de obra de la familia extensa y a las redes sociales de las cuales forman parte.

124 Por ejemplo, A. Mendieta (2011) identifica el siguiente arreglo: a los pastores que se les encarga los rebaños se les retribuye en especie, no en dinero (del total de las crías nacidas, el pastor tendrá derecho a la mitad de ellas). Este tipo de arreglo era característico del sistema de hacienda y fue implementado por hacendados que no residían en las zonas de producción. Al priorizarse con este criterio la cantidad de animales (y por tanto de fibra) y no su calidad, se desincentiva la adopción de tecnologías que mejoren la calidad de la fibra.

- La crianza de alpacas se realiza en un contexto de riesgo e incertidumbre debido a las condiciones que enfrenta el productor en la elaboración (fenómenos naturales adversos como heladas, nevadas y granizadas) y en el mercado (fluctuación de precios de la fibra). Para enfrentar estas condiciones adversas los alpaqueros implementan una serie de estrategias, como la diversificación de su portafolio de producción (rebaño mixto con distintas especies de animales) y la diversificación de su oferta, ya que no solo se limitan a la producción de fibra sino también de carne fresca y transformada (charqui) y productos a base de fibra de alpaca y llama (sogas, hondas, frazadas, mantas, etcétera). Además, del intercambio de productos (trueque) con productores de los valles de la costa y del Cusco (práctica común hasta hace dos décadas, que se ha ido perdiendo como resultado de la construcción de vías de comunicación, pero que aún se mantiene en las comunidades más alejadas).
- El nivel de educación de los alpaqueros es muy bajo. De acuerdo al estudio de Sihuincha (2008), el 18% de los jefes de familia no tiene ninguna instrucción, el 36% no ha completado siquiera la primaria y solamente el 25% logró completar los estudios primarios.
- La mayoría de jóvenes (hombres y mujeres) migran a las capitales de provincia (Totorá - Oropesa, Challhuanka, Chuquibambilla, etcétera) y mayormente a las ciudades cercanas de las regiones vecinas (Arequipa, Cusco y Ayacucho), en busca de mejores oportunidades de estudio, trabajo y de condiciones de vida. En el caso de los estudios, los jóvenes van en busca principalmente de estudios secundarios¹²⁵ y superiores, luego de los cuales la mayoría no retorna a la zona alpaquera. Es importante destacar que estos estudios son financiados por los padres de familia, con mucho esfuerzo, con los ingresos obtenidos de la actividad alpaquera.
- Los canales de migración hacia las ciudades más importantes del departamento de Apurímac (Abancay y Andahuaylas) son mínimos, lo cual evidencia que los alpaqueros están en los corredores

125 En la zona alpaquera existen centros educativos primarios y secundarios, pero con escasa población escolar. El problema es la mala calidad de la educación que se imparte en estos centros de estudios.

económicos que no guardan relación con la división territorial de la región¹²⁶.

- En consecuencia, el sector alpaquero es expulsor de su mejor mano de obra. Es común escuchar entre los propios alpaqueros que los que se quedan y/o los que retornan son los que menos capacidades han mostrado en la implementación de nuevos emprendimientos, siendo por lo tanto el capital humano disponible una barrera para la modernización de la crianza.
- La marcada dispersión geográfica de los asentamientos poblacionales es otra característica típica de la actividad alpaquera. Debido a la baja soportabilidad de sus pastos y la modalidad de pastoreo extendido, los alpaqueros tienen que recorrer grandes distancias cuando requieren acercarse a los mercados zonales e inclusive cuando necesitan reunirse. Esta dispersión geográfica además encarece los costos del transporte y de instalación de servicios como el fluido eléctrico, el agua potable y las telecomunicaciones. Asimismo, constituye una barrera en los meses de lluvia (donde se presentan nevadas y granizadas) ante la ausencia de infraestructura vial y de medios de transporte, dificultando actividades como la esquila y el traslado de la fibra a los centros de acopio.
- La tenencia de pastos (bofedales y pastos temporales de ladera y altura) es formalmente comunal, pero su usufructo es privado (a nivel de familia nuclear y/o extensa, compartiendo áreas comunes). Existen derechos de uso consuetudinarios (sustentados en el uso y la costumbre) que permiten la apropiación privada de estos recursos; no están refrendados en títulos de propiedad formal de los pastos, pero los alpaqueros disponen de documentos imperfectos de propiedad como la compra - venta ante autoridades locales como el juez de

126 En el trabajo de campo realizado en la provincia de Antabamba se pudo constatar que muchos de los centros poblados con predominancia de la actividad alpaquera guardan una estrecha relación con Arequipa y en menor medida con Cusco. Las líneas de transporte público, los circuitos comerciales alrededor de las ferias locales y la propia administración pública tiene relación directa con Arequipa y casi nula con Abancay. Es más, ante la ausencia de vías de comunicación en buen estado y de centros poblados importantes, a veces es difícil saber si está recorriendo zonas alpaqueras que en realidad pertenecen a la región de Arequipa.

paz, el notario, el presidente de la comunidad, el alcalde, entre otros. Tampoco existen derechos de uso de agua.

Avances y limitaciones en la innovación tecnológica para mejorar la productividad

Las actividades propias de la crianza de alpacas (alimentación, sanidad, reproducción, esquila, etcétera) han venido siendo sujetas de cambios como resultado de la lenta adopción de innovaciones tecnológicas que ya han mostrado su eficacia en otras zonas de producción alpaquera (como puno, Arequipa y Cusco). Entre las principales tecnologías que se han difundido destacan las prácticas de sanidad para el control de los parásitos internos y externos¹²⁷, la separación del hato alpaquero según categorías¹²⁸, el uso del cobertizo (infraestructura básica que fue promovida por el anterior Gobierno regional con la finalidad de proteger a las alpacas de las nevadas y las bajas temperaturas), la aplicación de criterios de selección de los machos para el empadre, la difusión reciente del uso de la tijera para la esquila¹²⁹ y la selección de la fibra distinguiendo fibras superiores de las inferiores. Otro cambio relacionado a la esquila se refiere a su frecuencia: tradicionalmente se esquilaba las alpacas cada dos años, ahora es común hacerlo anualmente.

Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas efectuadas a técnicos especialistas en la crianza de alpacas, aún persisten prácticas tradicionales que constituyen una barrera para la mejora de la productividad. Por ejemplo,

127 Sin embargo, enfermedades como la *enterotoxemia* (que ataca a las crías como consecuencia de las frecuentes bajas temperaturas que se presentan en la zona alpaquera) y la *sarcocistosis* (enfermedad parasitaria que se presenta en forma de quistes en la fibra muscular) son todavía enfermedades endémicas en la crianza actual de la alpaca.

128 De esa manera se evita que los machos estén en contacto permanente con las hembras y crías (eliminación del empadre continuo), asegurándose la protección de las hembras preñadas y de las crías.

129 Hoy en día sería poco común la esquila usando lata de conserva o cuchillos o la curación de la sarna mediante el uso de aceite desechado de autos, prácticas que eran comunes hace unos años atrás.

la gran mayoría de alpaqueros se resiste a eliminar de sus rebaños aquellos ejemplares que presentan problemas de consanguinidad (aún cuando son conscientes de sus implicancias) o eliminar madres que tienen mala calidad de fibra. Asimismo, se resisten a utilizar medicamentos veterinarios de reconocida calidad, con el afán de reducir todo aquello que implique un gasto monetario. Tampoco se aprecian cambios significativos en la mejora de la dotación de pastos en los meses de estiaje mediante el uso de tecnologías de riego tecnificado haciendo un mejor uso de la actual disponibilidad de agua para riego. La alimentación de las alpacas y las demás crías se sigue sustentando en el uso de pastos naturales temporales en los meses de lluvia (diciembre a marzo) y en el uso de los bofedales en los meses de estiaje. En ese sentido, los alpaqueros con manejo tradicional prefieren tener la mayor cantidad de animales aún si con ello generan una carga animal inadecuada para la disponibilidad y la calidad de los pastos, produciéndose el problema del sobrepastoreo.

Como consecuencia de este manejo tradicional se registran bajos niveles de productividad (alta tasa de mortalidad de las crías, baja tasa de reproducción, escaso peso del vellón, predominancia de fibras inferiores, bajo peso corporal, entre otras) que generan pérdidas que afectan los escasos ingresos del productor. Ante esta situación el criador tradicional tiende a incrementar aún más su hato esperando corregir los problemas señalados, agravando así el problema de sobrepastoreo.

Acceso al financiamiento

En las entrevistas efectuadas a varias entidades financieras que operan en la región¹³⁰ se encontró que, salvo la Cooperativa de Ahorro y Crédito Los Andes, ninguna otra entidad atiende la demanda por crédito de los alpaqueros, evidenciando fuertes barreras para que este tipo de emprendimientos acceda al financiamiento. Las razones que expusieron los representantes de las entidades financieras para explicar su negativa a otorgar

130 En ciudades relativamente próximas a la zona alpaquera, como Challhuanca y Chuquibambilla, se encuentran agencias de cajas municipales, cajas rurales, cooperativas y la banca tradicional.

créditos a este sector eran los altos costos de transacción que incurrirían en la identificación, seguimiento y recuperación del préstamo otorgado, así como la ausencia de garantías, siendo la producción de fibra una actividad que se realiza en un marco de riesgo e incertidumbre tanto en la producción como en la comercialización.

En el caso de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Los Andes, esta decidió a inicios del 2011 ingresar a la zona alpaquera de Apurímac haciendo uso de una tecnología crediticia muy simple y efectiva, que abarata costos y utiliza instrumentos de probado éxito en entidades microfinancieras: productos crediticios ajustados a la naturaleza de la actividad económica (montos y momentos de pago), uso de garantías no reales (grupos solidarios, avales y certificados de posesión), evaluación cuantitativa y cualitativa, oficiales de crédito locales y conocedores de la actividad económica y control social para la recuperación del crédito (apoyo de las autoridades comunales).

En el trabajo de campo se pudo constatar la presencia de una agencia de esta entidad en Huacuyo, comunidad alpaquera donde residen aproximadamente 48 familias. La mayoría se dedica principalmente a la crianza de alpacas y solamente una minoría (alrededor de diez familias) son también comerciantes (abarrotes, carne de alpaca, fibra, etcétera). Los jefes de familia también realizan otras actividades que les permite complementar ingresos (trabajos eventuales en las minas del lugar, como peones en las partes bajas de los valles y también en la construcción).

A octubre del presente la agencia había otorgado 67 créditos por un monto total de S/. 111 810, siendo el promedio de crédito otorgado de S/.1 669¹³¹. La mayoría de los préstamos son pagados en un periodo de cuatro meses, a una tasa de interés mensual de 2%. El crédito está principalmente orientado para financiar los insumos y el costo de acopio de la fibra. Según el responsable de la agencia, de los 67 créditos otorgados solo 20 fueron entregados a pobladores de Huacuyo, los demás fueron otorgados a los pobladores de comunidades vecinas que también tienen

131 El préstamo más grande fue de S/. 5000 y el más pequeño de S/. 150. El representante de la agencia tiene autorización para aprobar préstamos hasta por S/. 5000 (4 de los prestatarios han obtenido este monto); solicitudes de préstamos mayores son atendidas en las agencias de la Cooperativa en las capitales de provincia.

como actividad principal la crianza de alpacas. A esta fecha, la morosidad era nula. La razón de ello, además de los instrumentos crediticios que la entidad financiera utiliza, sería la eficiente evaluación que realiza el responsable de la agencia. A su favor cuenta ser oriundo del lugar, ser criador de alpacas y residir permanentemente en esa localidad, ya que dispone de información actualizada de cada familia y sus capacidades y voluntad de pago.

Aún cuando esta experiencia es relativamente reciente en la zona alpaquera, evidencia que hay una demanda por crédito en este sector de la economía campesina, que aún con las dificultades que enfrenta tiene interés en acceder al crédito y, hasta ahora, ha puesto de manifiesto su voluntad y capacidad de pago.

La presencia del Estado en el sector alpaquero de Apurímac

Medida por la dotación de bienes y servicios públicos, la presencia del Estado es ínfima en el sector alpaquero.

En cuanto a la implementación de proyectos productivos en los últimos años, la intervención más importante fue la de la anterior gestión del Gobierno regional a través del Proyecto PROREAL.

El proyecto habría tenido una cobertura de más de 1000 familias de las comunidades alpaqueras de la región. Su objetivo fue mejorar los ingresos mediante la mejora genética del ganado (compra de reproductores) y el apoyo en las actividades de clasificación y comercialización de la fibra, para lo cual las familias alpaqueras fueron organizadas en núcleos multifamiliares con la finalidad de facilitar las actividades de capacitación en la adopción de innovaciones tecnológicas, así como en la comercialización de la fibra. A través de estas actividades se proponía incrementar los ingresos de los alpaqueros en un 50%. Según información del proyecto, PROREAL habría contribuido al acopio y la comercialización asociativa de la fibra de alpaca y se habrían conseguido mejores precios para los productores¹³². Sin embargo, se conoce poco sobre los impactos efectivos del

132 En la campaña 2009 PROREAL habría logrado los siguientes precios: Extra fina (S/. 9,00/lb), fina (S/. 7,00/lb), semifina (S/. 6,00/lb), y gruesa (S/. 5,00/lb), mientras que el precio promedio pagado por los acopiadores fue de S/. 4,00/lb.

proyecto (no existiría una evaluación). En las entrevistas a las autoridades locales y la actual gestión del Gobierno regional, no se percibe una valoración positiva de lo realizado, sino un cuestionamiento sobre la capacidad real del proyecto para solucionar los problemas que afectan al sector alpaquero.

Agrobanco es otra de las instituciones que ha tenido participación reciente en la zona alpaquera a través de créditos otorgados a las organizaciones de productores, como es el caso de la Cooperativa Corazón Andino en Antabamba¹³³. No se dispone de datos a nivel de Apurímac, la información disponible es a nivel nacional: según el informe de SpAR Nacional para la campaña de fibra de alpaca del 2009 - 2010, fueron 14 647 productores agrupados en 133 organizaciones los que accedieron al crédito de esta institución, pagando una tasa de interés anual de 4%. Se desconoce los resultados de la recuperación de estos créditos.

Categorización y comercialización asociativa: barreras para generar valor agregado

La comercialización es el tema más sensible cuando se aborda el análisis del sector alpaquero a nivel de país en general y aún más en el contexto de una región como Apurímac. Las empresas textiles dedicadas al procesamiento y la exportación de fibra de alpaca se encuentran ubicadas en Arequipa y en su aprovisionamiento de materia prima absorben prácticamente la totalidad de la producción de fibra en el país. Este sector ha mostrado gran dinamismo y crecimiento en los últimos años, lo cual se ha visto reflejado en los volúmenes y valores de exportación de la fibra.

Otra tendencia del sector de la gran empresa textil alpaquera es la alta concentración de mercado. Solo dos empresas concentran las

133 Para la campaña 2010, la cooperativa obtuvo de Agrobanco un crédito para capital de acopio de S/.120 000. Con este dinero se pudo cancelar a los productores que requerían su dinero al momento de la entrega de la fibra, solucionándose de esa manera uno de los problemas más difíciles que enfrenta la estrategia de acopio asociativo de una organización de productores, cual es la cancelación inmediata de la producción entregada por el socio. Se desconoce si la Cooperativa devolvió el préstamo.

compras de fibra para el procesamiento en tops (70% de las exportaciones de fibra al 2010): Michell y Cía. (52% de las exportaciones de tops en el 2010), y Productos del Sur (39%)¹³⁴. Así, la demanda final interna de fibra presenta una situación de fuerte concentración. A esto se añade, como se detalla más adelante, los efectos de la demanda externa (los clientes de las empresas textiles) en el precio y las calidades requeridas, ya que la demanda externa también está fuertemente concentrada por países (en el 2010 solo China representa el 51% de las exportaciones peruanas de tops, seguida de Italia con el 32%¹³⁵).

La producción de fibra de Apurímac está fuertemente vinculada a las grandes empresas textiles, pero intermediada por pequeñas empresas que se dedican al lavado y clasificación de la fibra y que cuentan con su propia red de acopiadores locales. Hasta ahora, aún con los cambios que se están dando en la comercialización, la mayoría de los alpaqueros tiene como principal comprador al acopiador local, con el cual establece relaciones de compra - venta al contado, desempeñando el acopiador además otros roles como el de prestamista y de compadrazgo. Dado que el acopiador mayoritariamente fija un precio por cantidad y no por calidad, los alpaqueros no tienen incentivos para la introducción de innovaciones que mejoren la calidad de la fibra. Esta modalidad de transacción provoca un círculo vicioso: como la fibra entregada no está debidamente clasificada y predominan las calidades inferiores, los alpaqueros reciben un bajo precio, lo cual a su vez los desincentiva para mejorar la calidad, prefiriendo incrementar solo el volumen de su oferta. A esto se añade el estigma de la región de una oferta de fibra de menor calidad, lo cual constituye una barrera para las asociaciones cuando tienen que negociar su fibra, y es fuente de conflicto al interior de ellas por las dificultades que ocasiona.

134 Fuente: <http://agrodataberu.blogspot.com/search/label/Alpaca%20Pelo%20Fino%20Per%C3%BA>

La exportación de hilados también está fuertemente concentrada: Michell y Cía. 55% e Inca Tops 42% (misma Fuente). Además, la empresa Productos del Sur ha sido adquirida por Inca Tops, consolidando la concentración tanto en tops como en hilados.

135 Fuente: <http://agrodataberu.blogspot.com/search/label/Alpaca%20Pelo%20Fino%20Per%C3%BA>

En cuanto a la categorización, desde mediados de la década pasada el Estado ha promovido la venta asociativa de fibra categorizada a través de los remates organizados de fibra, con la finalidad de mejorar los ingresos de los alpaqueros (la venta de fibra categorizada permitiría a los productores acceder a un precio según la calidad). En este marco, el Indecopi promulgó las normas técnicas peruanas NTP 231,304 (fibra de alpaca categorizada, en la cual se separan los vellones en función del porcentaje de las fibras finas que contienen) y NTP 231,300205 (fibra de alpaca clasificada, en la cual se rompe el vellón y se agrupa de acuerdo a las calidades según lo estipulado en las normas técnicas).

Estas medidas han sido una continuación de las experiencias de comercialización de la fibra de manera asociada promovidas por la cooperación internacional, como fue el caso de CESI ALPACA en puno mediante la creación y el fortalecimiento de la Central de Cooperativas Alpaqueras de puno (CECOALp). Experiencias de menor alcance fueron las del proyecto Alpacas (COTESU/IC), principalmente en fibras categorizadas, todas ellas desde inicios de la década de los noventa y con distintos resultados¹³⁶.

En la provincia de Antabamba, el proyecto Economía Solidaria (ECO-SOL) ejecutado por GVC (Cooperación Internacional Italiana) viene promoviendo la organización de los alpaqueros en cooperativas de servicios, para lo cual han implementado diversas acciones: i) constitución formal de dos cooperativas alpaqueras (Corazón Andino y COSEALPA); ii) implementación de una estrategia de acopio de fibra categorizada en el ámbito de su intervención (provincia de Antabamba); iii) construcción de un centro de acopio en la localidad de Huacuyo; iv) contratación de un gerente para apoyar a los socios de las cooperativas en la gestión de las mismas; v) capacitación a mujeres en la categorización de la fibra; vi) formación de una alianza estratégica con la Cooperativa de Ahorro Los Andes, con la finalidad de articular a los alpaqueros con una fuente de financiamiento; entre otras acciones.

Los resultados del acopio de fibra categorizada para la campaña 2009 de la Cooperativa Alpaquera Corazón Andino se presentan en el Cuadro 11. Los socios de la cooperativa residen en los centros poblados de la

136 El impacto de las distintas experiencias de comercialización de fibra que se impulsaron en esos años se analiza en Ágreda (1997).

parte alta del distrito Totorá - Oropesa. De los 61 socios que vendieron su fibra en la campaña 2009, suponiendo un rendimiento promedio de 3,5 libras por alpaca, ninguno de ellos tendría más allá de 100 alpacas. El promedio de alpacas por productor sería de 34, con un rango superior de 94 y mínimo de 7. Sin embargo, es muy posible que los alpaqueros solamente hayan entregado parte de su producción de fibra a la cooperativa; en consecuencia, el tamaño promedio del hato, la producción y el ingreso podrían ser mayores. La venta asociativa genera una demora en el pago, dado que transcurren varios días entre que la fibra es acopiada y es efectivamente vendida. Ante esta situación, los alpaqueros tienden a vender al menos parte de su producción a acopiadores locales quienes, aún cuando pagan un menor precio, cancelan la fibra al contado.

Cuadro 11
Campaña de acopio de fibra (2009),
Cooperativa de Alpaqueros Corazón Andino

Fibra según categorías	Extrafina	Fina	Semifina	Gruesa	Total lbs acopiadas	Valor de venta (S/.) ¹³⁷
Cantidad entregada (lbs)	381	1158	2988	2667	5665	32 861
%	5%	16%	42%	37%	100%	
Promedio por socio (lbs)	6,25	18,98	48,98	43,72	117,93	538,71

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la campaña de acopio 2009.

La información presentada evidencia lo siguiente:

- La producción por socio que fue acopiada por la cooperativa es bastante limitada, lo cual reflejaría la escasa dotación de recursos de esta población. En promedio, los socios entregaron para la venta asociativa la cantidad de 118 libras, percibiendo un ingreso promedio total de S/. 539.

¹³⁷ En el cuadro siguiente se detalla la información de los precios.

- Las fibras de calidad superior (extrafina y fina) representan apenas el 21% de las fibras acopiadas. La oferta de la cooperativa es principalmente de fibras inferiores, aunque se puede suponer que como resultado de la asistencia técnica recibida los productores lograron una mayor oferta de fibra semifina (42% de la fibra entregada), disminuyendo la oferta de fibra gruesa (37%).
- Los mejores precios de las fibras superiores se suponía serían el mejor incentivo para que los alpaqueros realicen innovaciones tecnológicas, lo cual se habría logrado en la campaña 2009 como se puede apreciar en el cuadro 12.

Cuadro 12
Precios obtenidos en la campaña
(2009)

Categoría	Precio de la fibra según categorías (S/. por lb)					
	Huacaya blanco	Incremento % entre categorías	Huacaya LF	Incremento % entre categorías	Huacaya color	Incremento % entre categorías
Extrafina	6,5	8	6	9	3,9	0
Fina	6	20	5,5	22	3,9	0
Semifina	5	28	4,5	29	3,9	0
Gruesa	3,9		3,5		3,9	

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la campaña de acopio 2009.

- Los precios conseguidos pusieron en evidencia la posibilidad de mejorar los ingresos de los alpaqueros vía mejora de calidad. Solamente pasar de fibra gruesa a semifina significó para los alpaqueros un incremento del 28% al 29% en el precio.
- La venta de fibra se hizo a una de las pequeñas empresas que acopia fibra categorizada y que realiza una transformación inicial (clasificación, lavado y cardado), vendiéndola después a las empresas textiles. Debido a la limitada cantidad acopiada y a la presencia minoritaria de fibras superiores, los socios de esta cooperativa no tendrían opción por el momento de negociar su fibra con las empresas textiles. El alto costo del transporte y el limitado volumen de oferta impide que las empresas grandes se interesen en vincularse

directamente a productores de esta zona. Solo algunas pequeñas empresas están dispuestas a comprar la fibra en el centro de acopio (asumiendo parte de los costos de transporte), a diferencia de las empresas grandes que se limitan a comprar la fibra puesta en la planta. Sin embargo, los dirigentes de la cooperativa son conscientes que el hecho de vender a las empresas pequeñas conlleva un riesgo mayor de que estas no cancelen según el plazo y/o el precio acordados.

- Los resultados del acopio de fibra también evidencian las diferencias que existen entre los socios, como se puede apreciar en el cuadro 13. Solamente 20 de los 61 socios concentran más de la mitad de la producción y el valor de venta de la fibra acopiada. Sin embargo, es importante precisar que estas diferencias se dan en un marco de pobreza: los diez productores que registran las mayores cantidades de fibra entregada recibieron en promedio S/. 1141 por la venta total de su fibra¹³⁸. Niveles sumamente bajos si se considera que se trata de la principal actividad generadora de ingresos de esta población y que solamente se realiza una campaña anual.
- En principio, el precio conseguido fue en promedio superior en un 23% respecto al precio pagado por los acopiadores locales¹³⁹. Dichos acopiadores reaccionaron y subieron también el precio, superando incluso el ofrecido por la cooperativa en un intento de competir con ella, pero no tuvieron mayor éxito. Como resultado de la formación de las cooperativas, algunos de los acopiadores locales han perdido vigencia en la zona, dedicándose en la actualidad a prestar otros servicios.
- Sin embargo, si se hace un balance del precio promedio efectivamente pagado en la campaña ponderando los precios por categoría con la cantidad que acopió la cooperativa en cada una de ellas, se obtiene un precio similar al de la fibra semifina. Asimismo, si el precio se pondera según el color, los resultados obtenidos también son muy similares al precio de la fibra semifina. Estas estimaciones se presentan en el cuadro 14.

138 El productor que entregó la mayor cantidad de fibra (330 lbs) recibió la cantidad de S/. 1558 como resultado de la venta.

139 para comparar los precios respecto al que paga el acopiador, los socios toman como referencia los precios que reciben por su fibra semifina y gruesa, que son las dos categorías que venden mayormente.

Cuadro 13
Concentración del acopio en la campaña
(2009)

Variables	Resultados
Número de socios que comercializaron	61
Producción total comercializada (lbs)	5665
Promedio lbs por productor	117,93
Valor total de venta (S/.)	32 861
Promedio valor venta por productor (S/.)	538,71
Concentración de la producción, en las ventas	%
Socio más grande concentra	4,6
5 primeros socios concentran	19,1
10 primeros socios concentran	34,5
20 primeros socios concentran	57,4
30 primeros socios concentran	73,4
Concentración del valor de venta, en S/.	%
Socio más grande concentra	4,7
5 primeros socios concentran	20,1
10 primeros socios concentran	34,7
20 primeros socios concentran	57,4
30 primeros socios concentran	73,9

Fuente: Elaboración propia en base a información de la campaña de acopio 2009.

Cuadro 14
Estimación del precio promedio ponderado de la fibra

	Huacaya blanco	Huacaya LF	Huacaya color	Precio ponderado global
Precio ponderado (S/. por lb)	4,82	4,13	3,9	4,54

Fuente: Elaboración propia en base a información de la campaña de acopio 2009.

- Las categorías superiores no tienen suficiente volumen o densidad respecto a la oferta global, que es predominantemente de fibras inferiores. En consecuencia, resulta necesario mejorar los rendimientos y la calidad para que los resultados sean significativos y sostenibles (márgenes efectivamente mayores). Más aún, si se dedujeran los costos del acopio y la categorización de la fibra el resultado sería negativo. De acuerdo a la información recogida, el excedente que se ha obtenido hasta el momento es mínimo y no permite cubrir dichos costos.

El mercado no siempre demanda fibras de calidad

Como se vio, la demanda externa de fibra (destinos de exportación) está fuertemente concentrada por países. Esto tiene un efecto importante en el precio y en las calidades requeridas por las empresas textiles, que repercute directamente en la demanda de la pequeña producción de fibra.

Según el gerente de la Cooperativa Corazón Andino, en la campaña 2010 los precios de la fibra según categoría prácticamente se igualaron¹⁴⁰ como resultado del incremento de la demanda de fibras inferiores por parte de China¹⁴¹. Si bien esto favoreció a los alpaqueros que producen estas calidades (como los de Apurímac), desincentiva a los productores que están interesados en mejorar la calidad a través de innovaciones tecnológicas, además de debilitar a la cooperativa como alternativa de comercialización asociativa.

A esto se añade el hecho que la fibra de alpaca forma parte del mercado de fibras especiales donde existen fuertes fluctuaciones de los

140 De acuerdo a información proporcionada por la cooperativa, la empresa Mitchell demandó principalmente fibra semifina y gruesa. Los precios que se fijaron en la campaña 2010 fueron los siguientes: extrafina S/. 9,50/lb, fina S/. 9,0/lb, semifina S/. 8,50/lb y gruesa S/. 8,0/lb.

141 En los últimos años la exportación de productos transformados de fibra de alpaca (tops e hilados) a China se ha incrementado fuertemente. En el 2009 se exportó a ese país un valor de US\$ 11,9 millones (46% del valor total exportado). En el 2010 la exportación se incrementó a US\$ 18,6 millones (51% del valor total exportado). Según el gerente de la cooperativa, la demanda de fibras inferiores estaría principalmente destinada a la confección de alfombras tipo persa.

precios, alta sustituibilidad de fibras según variaciones del precio y bastante especulación. En consecuencia, nada garantiza que los precios y la demanda por fibras inferiores se sostengan.

Papa nativa

En las últimas tres décadas la adopción de variedades mejoradas de papa nativa se ha incrementado en el país, siendo ahora su producción comercial¹⁴² como resultado de la difusión de un paquete tecnológico promovido por el Estado y por el Centro Internacional de la papa (Cip).

La existencia de áreas importantes usualmente destinadas a la producción de este tubérculo por parte de pequeños y medianos productores, así como las condiciones climáticas favorables, han facilitado este proceso. La papa nativa tiene un importante potencial para articularse a mercados dinámicos (mejores precios asociados a mayor calidad y mejores condiciones de venta), en esquemas de agricultura de contrato con la pequeña producción campesina. Sin embargo, problemas en la articulación de los productores al mercado (fluctuaciones de precios, altos costos de transacción, mermas, ausencia de canales de comercialización adecuados, entre otros) han sido una constante, restando competitividad a este producto.

A continuación se analiza una de las experiencias del Proyecto Innovación y Competitividad de la Papa (Incopa) del CIP, orientada a la introducción de nuevas variedades de papa nativa agrupadas bajo la marca "*T'ikapapa*", con la finalidad de mejorar la articulación de los pequeños productores al mercado, mediante innovaciones tecnológicas, organizacionales y comerciales¹⁴³.

142 Las principales variedades de papa nativa cuyo consumo se ha difundido en todos los estratos de consumidores son las siguientes: "Tumbay", "Huayro", "Peruanita" y "Huamantanga".

143 El Proyecto Incopa también promovió otros productos. Uno de ellos, "Mi papa", estaba dirigido a los mercados mayoristas, y proponía modificar la modalidad actual de ensacado de la papa (sacos de 120 kilos) por sacos de 50 kilos, con papa seleccionada, limpia y clasificada, proporcionando, además, información al comprador sobre la procedencia, variedad, calidad y calibre de la papa. Esta propuesta ha sido ampliamente discutida con los diversos agentes que operan en el Mercado Mayorista

Arreglos institucionales para un esquema de agricultura de contrato

A fines del 2004, como parte de las actividades del Proyecto Incopa desde su primera fase¹⁴⁴, se firma un contrato de abastecimiento entre la cadena de supermercados de la Corporación Wong y la empresa A&L Exportaciones y Servicios S.A.C. (A&L), una empresa relativamente pequeña, identificada por el Proyecto Incopa, que ya venía realizando actividades de procesamiento y transformación de papa, y que con el apoyo del proyecto había conseguido la inscripción a su nombre ante el Indecopi de la marca comercial *T'ikapapa*.

El contrato de abastecimiento contemplaba los siguientes puntos más importantes:

- La empresa A&L se comprometía a abastecer a la cadena de supermercados¹⁴⁵ con 50 TM semanales de 20 variedades nuevas¹⁴⁶ de papa nativa, fresca, seleccionada, clasificada, limpia y embolsada.
- Las variedades de papa nativa debían ser nuevas porque se pretendía atender la demanda de consumidores urbanos de los sectores medio

N° 1 de La parada, pero hasta ahora no se ha implementado por reticencia de los comerciantes. Se espera que con la puesta en funcionamiento del nuevo mercado mayorista, esta modalidad de ensacado pueda ser implementada. Ver: Maldonado et al (2010).

144 El Proyecto INCOPA tuvo tres fases, iniciando sus actividades en el 2001. En la segunda fase se realizaron las primeras acciones para comercializar variedades de papa nativa a través de las cadenas de supermercados establecidas en Lima, desarrollándose plenamente el concepto de *T'ikapapa* como marca que alude a una papa nativa fresca y embolsada y efectuándose las primeras ventas con la cadena de supermercados plaza Veá. Esta primera experiencia duró tres meses y se comercializaron aproximadamente 30 TM, participando 98 productores de los departamentos de Huancavelica y Apurímac (zonas de Quelloccasa, Quishuará y Chutinza de la provincia de Andahuaylas). Ver: Fano et al (2011), p. 31.

145 El acuerdo con Wong y Metro en Lima fue proveer a los 26 autoservicios.

146 para la selección de variedades, la empresa dio prioridad a aquellas que habían sido seleccionadas por el CIP. En el trabajo de Fano et al (2011) se identifican diez de ellas: "*Ishcupuru*", "*Duraznilla*", "*Milagros*", "*Camotillo*", "*Huayru Macho*", "*Putis*", "*Yana Imilla*", "*Novia Huajachu*", "*Wiña*", y "*Pasña*". Como era muy difícil promocionar un producto que tuviera demasiados nombres, se acordó posteriormente con la cadena de supermercados agrupar a las veinte variedades en cuatro grandes grupos, atendiendo a su forma, color de piel y características de la pulpa: "*Putis*", "*Camotillos*", "*Duraznillos*" y "*Chaccros*".

y alto, interesados en consumir papas nativas *gourmet* de calidad, sabor y textura únicos y exclusivos, debiéndose, por lo tanto, diferenciar el producto de las variedades nativas que ya estaban siendo comercializadas¹⁴⁷.

- La empresa debía garantizar la exclusividad del producto a un precio diferenciado, pero no demasiado alto respecto a las variedades nativas que ya estaban siendo comercializadas.

El proyecto Incopa impuso una restricción adicional a la empresa: los proveedores de papa debían ser pequeños y medianos productores, no pudiendo aprovisionarse, por lo tanto, de acopiadores locales o regionales. El proyecto consideraba que así fomentaba el vínculo entre los pequeños productores y los consumidores urbanos, a través de un producto emblemático de la biodiversidad del país. Se reforzaba entonces el mensaje de la producción de papas nativas originarias de la biodiversidad del país y producidas en condiciones naturales. También se buscaba asegurar de esa manera que la mejora en los precios llegue efectivamente a los productores.

Como parte de las actividades del proyecto en su segunda fase, la empresa había logrado validar y estandarizar el proceso de transformación. Así, identificó la estructura de costos que se presenta en el cuadro 15.

Como se verá, en la práctica se presentaron costos adicionales, como las mermas por descarte al acopiar materia prima que no reunía las condiciones exigidas, situación que llevaría a la empresa a trabajar en algunos momentos a pérdida. Es decir, recién cuando se puso en marcha el arreglo se reveló que el reto más difícil era acopiar materia prima de los campos de los productores seleccionados con la calidad requerida y dentro de los costos previstos.

Algunas características de la oferta de papa nativa

Las papas nativas crecen por encima de los 3500 metros de altura, en campos de producción en su mayoría de propiedad de productores

147 Las variedades de papa nativa que ya estaban siendo comercializadas y que, por lo tanto, no podrían ser consideradas eran las siguientes: “Tumbay”, “Huayro”, “Peruanita” y “Huamantanga”.

Cuadro 15
Estructura de costos de la empresa A&L para la producción de un kilo
de papa de la marca "T'ikapapa"
(2007)

Rubro de Costos	S/.
* Costos directos:	
Precio pagado al productor (incluyendo fletes de transporte)	1,20
Mano de obra en planta (recepción, lavado, selección, clasificación, almacenamiento y carga)	0,20
Empaque (mano de obra, bolsa y <i>stikers</i>)	0,09
Transporte al centro de acopio de la cadena de supermercados	0,30
Tasa de Wong por distribución (descontado del precio pagado a la empresa)	0,09
* Costos indirectos:	
Supervisión, comunicación, alquiler y otros	0,04
* Costo total de A&L	1,92
* Precio pagado por la cadena de supermercados	2,25
* Precio de venta de la cadena de supermercados al público	2,99

Fuente: Fano et al (2011).

minifundistas (comuneros y parcelarios). Algunas características de esta oferta son:

- Un productor tiene en promedio entre 2 a 3 parcelas, con una extensión total de 0,5 hectáreas.
- Los productores de papa nativa destinan la producción a su autoconsumo y el excedente a la venta. Como resultado de la mayor inserción de las familias al mercado y la difusión de variedades de papa nativa comerciales, la producción para la venta se ha ido acentuando en las últimas décadas.
- Las parcelas de propiedad de los pequeños productores no son continuas y muchas de ellas están alejadas de las vías de comunicación, lo cual encarece los costos de traslado, acopio y transporte.

- Los pequeños productores acostumbran vender su producción a los acopiadores locales y en los últimos años también a comerciantes de Lima. Las transacciones se realizan al contado (cuando venden a los acopiadores), y a consignación (cuando venden a los comerciantes de Lima), sin que transcurra mucho tiempo para que se les cancele.
- Los productores integran diversas asociaciones, cada una con un número limitado de miembros, sin que existan organizaciones de productores de segundo piso que las representen. En muchas de estas asociaciones existen conflictos y problemas de liderazgo como resultado de malas experiencias en el pasado.
- En orden de prioridad, los problemas que enfrentan en la producción de papa nativa son¹⁴⁸: mala calidad de la semilla y ausencia de productores semilleros que ofrezcan este insumo en la zona, dificultad para acceder al crédito en los montos requeridos¹⁴⁹ y mala calidad de los insumos por problemas de adulteración.

El acopio de la papa nativa empezó en Huancavelica (distrito de Pazos), con productores que ya habían participado en programas de investigación del Estado y el CIP. El primer convenio fue firmado por la empresa con la municipalidad de Tayacaja en representación de cuatro comunidades. una de las limitaciones de este convenio fue la ausencia de

-
- 148 Opinión expresada por productores de Quishuará en la reunión sostenida con ellos. La reunión se llevó a cabo el 9 de setiembre del 2011 en el local del municipio distrital de Quishuará (Andahuaylas), para lo cual se contó con el apoyo de los técnicos del programa Sierra Exportadora que brindan asesoría en la zona a las organizaciones de productores. Asistieron representantes de las siguientes asociaciones de productores: Asociación de Productores Agropecuarios Quishuará, Asociación de Productores Hans Miner Laramaru, Asociación de Productores Los Andes de Quishuará, Asociación de productores Agropecuarios porvenir, Asociación de productores Agropecuarios Aguas Verdes de Secsencalla, Asociación de productores Las Águilas de Cavira, Asociación de Productores Q'ori Kantu de Tintay y la Asociación de Productores Nuevo Amanecer de Ccotoquite.
- 149 En opinión de los productores, los montos de crédito que pueden obtener de las dos cooperativas de crédito que tienen agencias en Quishuará (Cooperativa Los Andes y Cooperativa San Pedro) no son suficientes: máximo pueden obtener S/. 5000, y les alcanza solamente para media hectárea. Según estos productores, las otras instituciones de crédito (cajas municipales y cajas rurales) ofrecen un crédito con tasas de interés demasiado altas.

una definición específica de lo que se entendía por calidad y clasificación de la papa, utilizándose una definición muy general (que estén sanas, sin daños mecánicos y de plagas y enfermedades, y que sean de “primera”, aunque sin especificarse el calibre ni la clasificación según la variedad).

Ante la escasez de materia prima de la calidad exigida se amplió la cobertura, ingresando productores de Pomamanta (Jauja - Junín) con el apoyo de FOVIDA; y productores de Andahuaylas de las asociaciones Tesoro de los Andes y Ccacce y Hatarisun de Quishuará, así como de las comunidades de Quellocasa y Chullcuisa, con el apoyo de la red CAPAC Perú. Los productores de Andahuaylas llegaron a representar la tercera parte de los cerca de 300 productores que participaron como proveedores.

Barreras de la agricultura de contrato y la articulación de la pequeña producción campesina a los mercados dinámicos

Como resultado de la experiencia se identificaron las siguientes barreras en la articulación de los pequeños productores a los mercados dinámicos y altamente especializados como el de papa nativa *gourmet*:

- Desconocimiento de la oferta: La empresa desconocía las características de la oferta de papa nativa. La ausencia de información sobre las zonas de producción y los productores se tradujo en la improvisación de acciones que no llegaron a solucionar el problema de acopio con la calidad requerida.
- Abastecimiento irregular: No se logró alcanzar un abastecimiento regular a la cadena de supermercados, por la escasa oferta por productor. Los volúmenes producidos fueron reducidos por la limitada extensión de sus parcelas y por la existencia de mermas y exceso de mala calidad de la producción acopiada (problema que se presentó con mayor incidencia en los meses de setiembre y octubre).
- Exceso de mala calidad de la papa acopiada: Fue uno de los problemas recurrentes desde el inicio de las actividades. La mayor parte de la producción de los productores no reunía los estándares de calidad exigidos por la cadena de supermercados¹⁵⁰, principalmente como

150 Recién en el lavado de las papas en la planta de la empresa en Lima se constataban problemas relacionados a daños físicos superficiales por acción de larvas (*Epirix sp.*,

resultado de las deficiencias en las labores de cosecha y poscosecha. Esto constituyó una fuente permanente de conflicto entre los productores y la empresa, ya que cuando estos se enteraron que la empresa no cancelaba toda la producción enviada al precio convenido, sino solamente aquella que reunía las calidades exigidas¹⁵¹, se consideraron engañados por esta. Además, se hizo evidente la necesidad de tecnologías que minimizaran la variabilidad en la calidad del producto. Así, en algunos casos la empresa se vio en la necesidad de recurrir a comerciantes mayoristas cuando tuvo problemas para completar la carga semanal requerida; en estos casos el precio pagado a los mayoristas fue de S/. 0,90 por kilo (inferior al precio pagado al productor).

- Ausencia de una innovación tecnológica que garantizara la conservación de la papa en la planta industrial y en los anaqueles de los supermercados: Las técnicas de conservación disponibles no lograron reducir de manera significativa la merma y el descarte ocasionados por el almacenamiento de la producción acopiada, más aún cuando esta presentó diferentes edades fisiológicas. Siendo la papa un producto con cosechas estacionales, asegurar el aprovisionamiento durante todo el año sin que existan sobrecostos por almacenamiento fue una barrera imposible de vencer para la empresa.
- Desconocimiento de la demanda: La información sobre la demanda y su comportamiento se infirió a partir de las ventas de la cadena de supermercados de las variedades nativas comerciales que ya eran consumidas¹⁵². De acuerdo a esta información se estimó que la demanda sería no mayor de 2 TM semanales en cada punto de venta. Como la empresa nunca pudo cumplir con proveer la cantidad total acordada y no llevó un registro de las ventas efectivas en

que usualmente se presenta en las parcelas ubicadas en las zonas altas de la Cordillera de los Andes), presencia de *izoctoniasis* (enfermedad presente en los suelos inundables de altura), manchas en la piel cuyo origen no pudo ser identificado y mezclas de variedades. Ver: Fano et al (2011), p. 40.

151 La producción rechazada por la empresa llegaría en algunos casos a representar hasta el 50% del total del lote recibido.

152 Las variedades de papa nativa relativamente conocidas por el consumidor limeño son “Tumbay” y “Huayro”.

cada establecimiento, no se llegó a conocer cuál fue el nivel real de demanda. Tampoco se pudo conocer en detalle el comportamiento de la demanda y en particular la frecuencia de compra¹⁵³.

- Atraso en los pagos: El tiempo que se tomó la cadena de supermercados para hacer efectiva la cancelación de la venta a la empresa (mínimo tres semanas), afectó el desempeño de la empresa dada su limitada capacidad financiera. Esta situación repercutió a su vez en los productores proveedores, especialmente en los más pequeños, por el retraso en la cancelación. Este problema tampoco pudo ser resuelto.

Cierre de la experiencia y algunos efectos de irradiación

La empresa A&L fue liquidada (en condición de “baja de oficio”, según información de la Sunat). Según proexpansión (2011), a los problemas de falta de aprovisionamiento de materia prima de calidad a lo largo del año, y de limitada capacidad financiera de la empresa para afrontar la demora en la cancelación, se sumó su incapacidad para diversificar su portafolio con otras variedades de tal manera que pudiera ofertar el producto durante todo el año.

En el caso de la cadena de supermercados Wong y Metro, en la actualidad son los proveedores de esta cadena los que se encargan de acopiar la producción de papa nativa seleccionada, pero la compra está limitada a los meses de cosecha (de abril a junio). La experiencia habría mostrado que era demasiado costoso proveer a los supermercados un flujo permanente de producción durante todo el año.

No se tiene información de los productores actualmente vinculados a los proveedores de esta cadena de supermercados, ni de las condiciones contractuales establecidas. pero lo más probable es que estos proveedores basen su estrategia de acopio en los intermediarios locales que operan en los distintos mercados regionales de la sierra del país, incluyendo la

153 Hubo semanas en las cuales se agotaron las existencias; sin embargo, también ocurrió lo contrario: la papa no fue vendida, sin que pudieran identificar las causas de ello.

región de Apurímac y que en menor medida se aprovisionen directamente de las organizaciones de pequeños productores.

La experiencia de T'ikapapa fue replicada por otras empresas, recogiendo el concepto comercial promovido por el proyecto INCOPA: venta de papa nativa fresca de calidad *gourmet* a consumidores de estratos medio y medio alto. Según Manrique et al (2011), las empresas que no participaron en las actividades del proyecto han comenzado a comercializar cuatro nuevas marcas en las cadenas de supermercados, lo cual pondría en evidencia el efecto irradiación de esta experiencia¹⁵⁴.

154 Las nuevas marcas son: "Kusandina", "Mi terruño", "Cosechandina" y "Vivanda". Ver: Manrique et al (2011), 175.

5. Costo y acceso al financiamiento

En principio, el mercado de servicios financieros permite canalizar los ahorros hacia la demanda de la inversión privada, pero este mercado puede presentar una serie de problemas que devienen en un alto costo y un bajo acceso al financiamiento.

Para analizar la naturaleza de las barreras referidas al financiamiento, la metodología enfatiza la importancia de diferenciar problemas de inadecuado acceso a los ahorros (bajos ahorros), de problemas de intermediación financiera.

En el primer caso, una alta tasa de interés conjuntamente con un acceso limitado a los ahorros, son algunos de los síntomas de los problemas de bajos ahorros. En el segundo caso, un síntoma de problemas de intermediación financiera es un *spread* importante entre tasas cobradas por créditos y tasas pagadas por depósitos, que puede ser causado por altos costos operativos, impuestos implícitos a la intermediación financiera (requerimientos de reservas), alto riesgo o altas utilidades de la intermediación derivadas de un contexto de baja competencia o monopolio por parte de las entidades financieras¹⁵⁵.

por su parte, Schliesser (2009) sugiere analizar temas como efectos inerciales del desarrollo del sistema bancario, baja densidad que incrementa el costo medio de los servicios financieros (problemas de economías de

155 Hausmann, Klinger y Wagner (2008), pp. 60-70.

escala en las finanzas), rol de las instituciones microfinancieras en contextos de alta ruralidad e informalidad y centralismo financiero (intermediación concentrada en la capital de la región), con el fin de evaluar el nivel de penetración de los servicios financieros y el acceso al crédito¹⁵⁶.

5.1 Mercado financiero

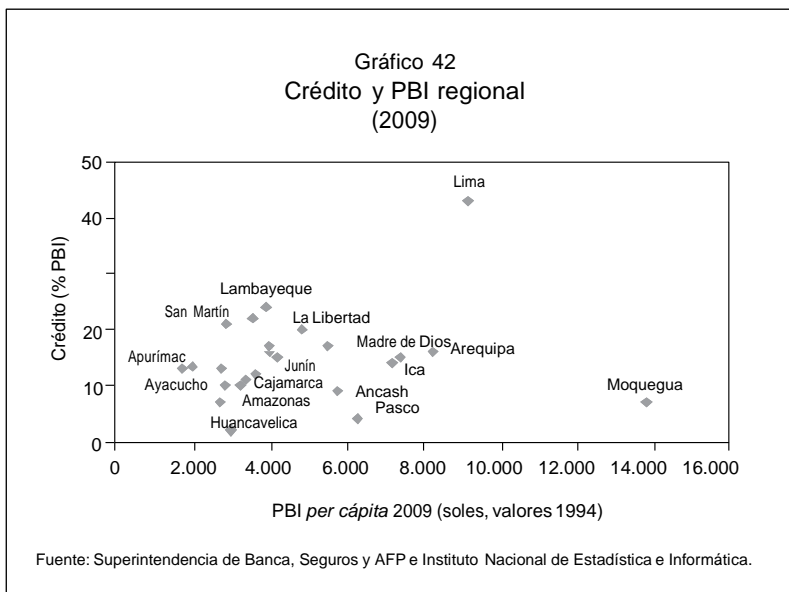
De manera consistente con el reducido tamaño de la producción regional respecto de la producción nacional, el mercado financiero de Apurímac es bastante reducido también.

Según información de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFp, al 2009 los depósitos del sistema financiero de la región apenas representaban el 0,1% de los depósitos totales del país, mientras que los créditos del sistema financiero representaban el 0,2% de los créditos a nivel nacional y el 13% del PBI regional. Respecto del 2005, estos indicadores muestran relativo dinamismo, ya que en dicho año los depósitos de la región eran 0,1% de los depósitos del país (ninguna variación en 2009), los créditos eran 0,1% de los créditos del país (duplicando su importancia en 2009) y 5,4% del PBI regional (más que duplicando su importancia en 2009).

En la comparación interregional (gráfico 42) el indicador de crédito como porcentaje del PBI ubica a Apurímac en una posición no tan baja (por encima de Huancavelica y Ayacucho); sin embargo, esto en realidad refleja un reducido tamaño de colocaciones conjuntamente con el hecho que la región presenta el pBI *per cápita* más bajo del país.

El sistema financiero en la región se encuentra relativamente diversificado. Como se puede ver en el gráfico 43, al 2009 las cajas municipales concentran el 66% del crédito total, destacando la CMAC Cusco y la CMAC Arequipa; sigue en importancia el sector de empresas bancarias con el 18% del crédito, en el que destaca el Banco de Crédito; luego están las cajas rurales que participan con el 7% del crédito y en donde destaca la CRAC Credinka; luego está la Edpyme Proempresa con el 5% y, finalmente, las empresas financieras con el 4% en donde destaca Crediscotia Financiera.

156 Armendáriz et al (2011), p. 124.



Así, las instituciones microfinancieras¹⁵⁷ contribuyeron con hasta con el 82% del crédito total en la región, mientras que los bancos solo explican el 18%. Comparando esta estructura de oferta de crédito con promedios nacionales se encuentra que Apurímac muestra una situación opuesta, ya que a nivel nacional los bancos representan el 87% de los créditos y las microfinancieras solo el 13%¹⁵⁸.

Dado que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP no registra información de las cooperativas, estas no forman parte de las estadísticas oficiales del sistema financiero¹⁵⁹. Sin embargo, como se desarrolla

157 Se consideran en este sector: cajas municipales, cajas rurales, edpymes y empresas financieras.

158 Estimados sin considerar los créditos otorgados por el Banco de la Nación y Agrobanco.

159 Por esta razón, cuando se menciona el “sistema financiero” se hace referencia solamente a los bancos, empresas financieras, cajas municipales, cajas rurales y edpymes. Mientras que cuando se menciona el “mercado financiero regional” se hace referencia en general a todas las entidades financieras que operan en la región, incluyendo las cooperativas.

más adelante, las cooperativas cumplen un rol crítico en la región en la captación del microahorro y en la oferta del microcrédito, posicionándose principalmente en el segmento del microemprendimiento urbano y rural, agropecuario y no agropecuario, que precisamente no es atendido por la mayoría de las entidades del sistema financiero en la región.

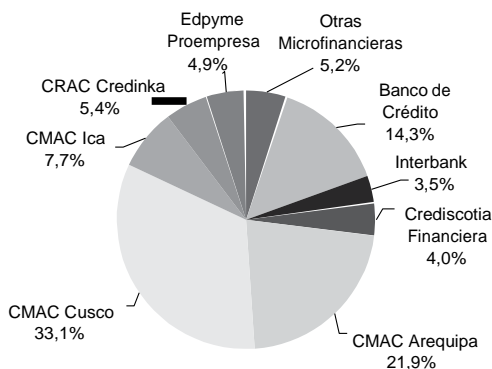
Según la Fenacrep, las principales cooperativas en Apurímac son la Cooperativa “San Pedro 116” y la Cooperativa “Los Andes Cotarusi Aymaraes” y sus créditos en el 2009 representaban porcentajes tan significativos como el 39% y el 12%, respectivamente, del total de créditos del sistema financiero en la región (aunque no se precisa si el 100% de los créditos fueron otorgados en la región, ya que tienen agencias en regiones vecinas también)¹⁶⁰. La ausencia de información oficial sobre el sector de las cooperativas introduce entonces distorsiones en el análisis del mercado financiero regional.

Con relación al tipo de crédito, el 47% fue crédito a microempresas y el 19% crédito comercial, mientras que el 26% fue crédito de consumo y el 8% crédito hipotecario. Esto corrobora la mayor importancia del microcrédito en Apurímac; similar al caso de una región como Ayacucho que, con casi el doble de colocaciones, presenta el 49% de crédito a microempresas y el 25% de crédito comercial; y muy distinto de la estructura de colocaciones a nivel nacional (57% crédito comercial y solo 12% crédito a microempresas, 19% crédito de consumo y 12% crédito hipotecario). En la sección siguiente se detallan más características del crédito en la región, las cuales indican un crédito predominantemente orientado al pequeño y microcomercio y de corto plazo.

En cuanto a los depósitos en la región, según información de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en el 2009 los bancos captaron el 52% de estos, seguidos por las cajas municipales que captaron el 34% y las

160 Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Perú (Fenacrep), entidad encargada de la supervisión de las cooperativas (información disponible en la página web de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP). En el 2009 la Cooperativa San Pedro 126 representó el 3,4% de los créditos del total de las cooperativas con activos superiores a 1500 UIT en el país y el 2,7% de los depósitos. La Cooperativa Los Andes representó el 1% de los créditos y el 0,8% de los depósitos del total de cooperativas de este rango.

Gráfico 43
Participación de las instituciones financieras en el mercado crediticio en Apurímac (2009)



Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

cajas rurales con el 12%. Según la Fenacrep, los depósitos captados por la Cooperativa San Pedro 116 equivalen al 46% de los depósitos del sistema financiero regional, y los de la Cooperativa Los Andes al 14% (aunque no se precisa si el 100% de los depósitos fueron captados en la región).

Entre el 2007 y el 2010 el crédito del sistema financiero en Apurímac creció 2,5 veces y el promedio de la tasa de crecimiento anual del crédito en la región fue del 36%. Los depósitos en dicho periodo crecieron en 1,9 veces, y su tasa de crecimiento anual promedio fue del 25%. Así, tanto el crédito como los depósitos en la región experimentaron una dinámica de crecimiento en los últimos años (con los créditos mostrando un mayor crecimiento), con cierta tendencia a la igualación de las tasas de crecimiento entre ambos (cuadro 16).

En cuanto al costo del financiamiento en la región (cuadros 17 y 18), se encuentra que entre el 2006 y el 2009 este disminuyó en términos generales, tanto para los créditos en moneda nacional (porcentaje mayoritario de la cartera de créditos), como en moneda extranjera. En principio,

Cuadro 16
Crecimiento del crédito y los depósitos en Apurímac

Variable	2007 (Miles S./.)	2008 (Miles S./.)	Creci- miento %	2009 (Miles S./.)	Creci- miento %	2010 (Miles S./.)	Creci- miento %	Crecimiento % Promedio	2010 vs 2007
Créditos totales*	107 949	157 786	46	204 348	30	272 039	33	36	2,5
Depósitos totales**	84 684	107 422	27	127 455	19	165 071	30	25	1,9
Créditos / Depósitos	1,3	1,5		1,6		1,6			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

* Créditos totales no consideran al Banco de la Nación y Agrobanco.

** Depósitos totales no consideran al Banco de la Nación.

las menores tasas se registran (cuadro 17) para el crédito comercial de mediano plazo del Banco de Crédito, el crédito comercial de corto plazo de la Caja Rural Credinka, el crédito a microempresas de corto plazo del Banco de Crédito y el crédito a microempresas de mediano plazo de la Caja Municipal Cusco. Sin embargo, como se desarrolla en la siguiente sección, esto debe ser contrastado con la composición efectiva de la cartera crediticia de las instituciones financieras para tener una aproximación más real de la oferta del crédito y su costo.

Las tasas promedio de la región son relativamente similares a las tasas promedio nacionales¹⁶¹. En particular, en el caso de los créditos a microempresas de corto plazo (mayoría de créditos en la región) de las instituciones financieras que concentran la mayor parte del crédito, se tiene que: La tasa de 27,3% del Banco de Crédito es menor a la tasa promedio nacional de 37,6%, la tasa de 49,0% de la Caja Municipal Cusco es mayor a la tasa promedio nacional de 44,1% y la tasa de 36,2% de la Caja Rural Credinka es menor a la tasa promedio nacional de 42,6%.

161 Como la metodología lo advierte, se debe tener cuidado con el uso de las tasas promedio en el análisis de los precios y los retornos en el mercado financiero, por las diferencias asociadas a colateral, monto, plazo, perfil del prestatario, etcétera.

Cuadro 17
Tasas de interés anuales para créditos en moneda nacional

Institución financiera	Moneda nacional							
	Crédito comercial				Crédito a microempresas			
	Menor a 360 días		Mayor a 360 días		Menor a 360 días		Mayor a 360 días	
	dic-06	dic-09	dic-06	dic-09	dic-06	dic-09	dic-06	dic-09
Banco de Crédito	6,86	5,24	6,16	4,67	31,37	27,34	28,91	29,97
CMAC Arequipa	40,97	28,96	39,42	24,3	46,23	37,44	45,68	35,86
CMAC Cusco	45,14	36,73	41,89	28,83	49	49,03	44,52	34,12
CRAC Credinka	53,76	13,39	-	21,77	35,59	36,21	40,71	36,84
Edpyme Proempresa	-	-	-	41,61	57,44	48,76	53,56	42,94
Promedio bancario	7,64	6,69	10,63	6,15	42,06	37,61	39,66	33,1
Promedio cajas municipales	30,69	28,67	23,94	24,1	51,26	44,16	44,28	37,71
Promedio cajas rurales	20,56	20,72	25,53	22,53	59,15	42,61	44,12	38,54
Promedio epdymes	44,17	34,76	36,52	28,32	56,77	53,23	47,43	41,45

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

La relativa cercanía de las tasas regionales a los promedios nacionales es positiva considerando que Apurímac es, como se demuestra a lo largo de este documento, una plaza de mayores riesgos y costos. Sin embargo, tasas similares a promedios nacionales resultan altas para una población como la de Apurímac por su bajo nivel de ingresos y la alta incidencia de la pobreza (como se vio, presenta el pBI *per cápita* más bajo del país y es la segunda región más pobre).

Cuadro 18
Tasas de interés anuales para créditos en moneda extranjera

Institución financiera	Moneda extranjera							
	Crédito comercial				Crédito a microempresas			
	Menor a 360 días		Mayor a 360 días		Menor a 360 días		Mayor a 360 días	
	dic-06	dic-09	dic-06	dic-09	dic-06	dic-09	dic-06	dic-09
Banco de Crédito	8,8	5,57	8,13	9,5	24,41	23,16	23,77	24,16
CMAC Arequipa	21,63	20,08	17,43	17,73	25,23	26,45	24,55	25,55
CMAC Cusco	22,08	21,72	18,84	17,72	22,5	27,99	20,34	22,58
CRAC Credinka	-	15,2	17,09	16,43	25,48	23,64	23,3	22,44
Edpyme Proempresa	-	-	23,71	13,5	39,38	34,14	35,26	33,74
Promedio bancario	9,54	5,65	9,66	9,33	24,54	23,59	25,51	22,24
Promedio cajas municipales	18,62	16,98	16,96	17,83	26,12	25,88	23,99	24,48
Promedio cajas rurales	17,56	16,76	17,04	15,12	25,22	25,01	23,88	24,58
Promedio edpymes	21,13	24,51	18,91	21,01	28,05	30,58	28,47	28,17

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

El hecho que la institución que concentra más de la tercera parte de los créditos (Caja Municipal Cusco) presente tasas por encima de los promedios nacionales corrobora el mayor costo relativo del crédito en la región. El análisis que sigue sobre la situación de racionamiento y segmentación de la oferta de crédito también es consistente con el problema de alto costo del financiamiento.

En suma, este primer conjunto de indicadores evidencia que el problema del mercado financiero en la región no es uno de inadecuado

acceso a los ahorros (hay relativa competencia de entidades financieras, las cuales tendrían niveles adecuados de liquidez al no existir mayores limitaciones en el acceso a los ahorros), sino principalmente uno de intermediación financiera asociado a altas tasas del crédito.

5.2 Problemas de intermediación financiera

- *Alto costo del financiamiento: alto riesgo y alto costo operativo*

El análisis del mercado financiero en la región indica que el alto costo del financiamiento está principalmente asociado al alto riesgo y a los altos costos operativos, antes que a las altas utilidades de la intermediación derivadas de una baja competencia de entidades financieras o impuestos a la intermediación financiera (factor que no presenta variabilidad interregional).

El alto riesgo está asociado a los altos riesgos climáticos, mala infraestructura y riesgo de mercado y precios (esquemas precarios de articulación de la producción al mercado, principalmente bajo la modalidad de mercado abierto). Los altos costos operativos están asociados a la baja densidad del crédito, problema que es aún mayor fuera de los dos núcleos urbanos de la región. Finalmente, el alto riesgo y los altos costos operativos están estrechamente interrelacionados, ya que desde la perspectiva de las instituciones financieras, manejar el riesgo significará incurrir en mayores costos operativos.

El alto riesgo es resultado de una confluencia de factores. Por un lado, las barreras a la asociatividad, las innovaciones y la mejor articulación al mercado, especialmente en el caso de la pequeña producción y el microemprendimiento, hacen de la demanda de crédito una intrínsecamente riesgosa.

por el lado de la oferta están la ausencia de herramientas para evaluar mejor el riesgo y para manejar los riesgos (como los microseguros). Finalmente, el Estado también cumple un rol central, asociado a la baja dotación de bienes y servicios públicos y al uso de herramientas de promoción del mercado microfinanciero, como el cofinanciamiento de estrategias para reducir el riesgo intrínseco de los emprendimientos y, por lo

tanto, de la demanda de crédito, e incentivos a la oferta para el desarrollo de instrumentos adecuados de crédito y microseguros, así como para ingresar a segmentos no bancarizados (cofinanciando temporalmente costos operativos y/o implementando esquemas para reducir el riesgo como fondos de garantía con recursos públicos¹⁶²).

El alto riesgo tiene como consecuencia no solo una oferta cara y relativamente escasa (segmentación y racionamiento¹⁶³ de la oferta), sino que también afecta la demanda: la demanda del crédito será menor por los bajos retornos esperados de las inversiones en la región (retornos esperados considerando bajos resultados o pérdidas en escenarios adversos) y por un autorracionamiento de la demanda como consecuencia de los altos costos y la aversión al riesgo.

- *Mercado segmentado y oferta centralizada*

El alto riesgo se traduce en una oferta cara y relativamente escasa que se expresa en la segmentación de la oferta. El hecho que las entidades financieras estén posicionadas en ciertos segmentos de la demanda del crédito (definidos por el tamaño del prestatario y el tipo de crédito -actividad económica, monto y plazo), o que pongan tasas tan altas que resultan prohibitivas para algunos segmentos, es un reflejo del problema de racionamiento asociado al mayor riesgo que representan los microemprendimientos urbanos y rurales, y las actividades como la agricultura. La centralización de la oferta del sistema financiero es consistente con esta segmentación (el 56% del crédito está concentrado en agencias de Aban-

162 La entrevista a un representante de una de las principales entidades financieras en la región evidenció la sensibilidad de las tasas de interés al uso de instrumentos como los fondos de garantía: dicho funcionario indicó que en presencia de fondos de garantía (del Gobierno regional, por ejemplo), que funcionan como una garantía líquida, su tasa para crédito a las microempresas podía experimentar una reducción porcentual del 63% respecto de la tasa promedio actual.

163 El problema de racionamiento del crédito está referido al hecho de que ciertas clases de riesgo serán racionadas porque la tasa de interés que sería necesaria para cubrirlos sería tan alta que activaría una situación de impago (Hausmann, Klinger y Wagner, 2008: 34).

cay y el 43% en Andahuaylas, mientras que Aymaraes significa apenas el 0,28% y Cotabambas el 0,03%¹⁶⁴).

Las entrevistas realizadas a representantes de las principales entidades financieras presentes en la región señalan la siguiente estructura segmentada de la oferta del crédito: Los bancos básicamente prestan al mediano (gran) sector de comercio y servicios de la región. El sector de cajas municipales, cajas rurales y edpymes se concentra en el pequeño sector de comercio y servicios, y en menor medida a la pequeña industria. Finalmente, el sector de las cooperativas se ha posicionado en la micro y pequeña producción agropecuaria, así como otros microemprendimientos rurales y urbanos.

A manera de ejemplo, se tiene que la cartera de crédito de la Caja Rural Credinka en Andahuaylas está compuesta en un 50% por créditos al comercio (abarrotes, ferretería y agrícola), un 30% para servicios (principalmente transporte), y el 20% restante a pequeñas empresas de transformación (agroindustria, insumos para la construcción, entre otras), siendo el 60% de los créditos urbanos y el 40% rural¹⁶⁵.

La ausencia de crédito a la producción agropecuaria es crítica si se considera que se trata de la principal actividad en la economía regional; aunque no es una situación muy distinta de la estructura nacional de créditos por sector (el crédito agropecuario representó en el 2009 solamente el 5% del total de créditos comerciales y a la microempresas). La importancia del crédito al comercio en la región sería mayor que el promedio nacional (23%). Mientras que la importancia del crédito a la pequeña industria manufacturera sería inferior al promedio nacional (24%)¹⁶⁶.

Con relación a la participación de Agrobanco, según información de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, ni en el 2009 ni en el 2010 esta entidad otorgó créditos directos en Apurímac (a diferencia de regiones como Ayacucho que sí registran créditos en ambos años). Sin embargo, entrevistas realizadas en la zona indicaron que en la campaña 2009 - 2010 de fibra de alpaca, Agrobanco otorgó préstamos a organizaciones de productores alpaqueros, aunque no se dispone de información sobre los montos y la recuperación de los mismos.

164 Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

165 Entrevista a la responsable Zonal - Apurímac de la Caja Rural Credinka.

166 Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

En suma, el crédito formal en la región es principalmente un crédito a microempresas, de bajos montos, corto plazo y principalmente orientado al comercio, ya que existe un mínimo crédito para la producción y la inversión, así como un mínimo crédito agrícola. Así, en el mejor de los casos se atienden las demandas de crédito de capital de trabajo y no las de crédito para inversión a largo plazo y capitalización productiva.

- *Avances en inclusión financiera en la región*

Este contexto pone de relieve el rol de las entidades microfinancieras en la región, y en particular del sector de las cajas rurales y cooperativas, al ser prácticamente las únicas que se han posicionado en los sectores tradicionalmente no bancarizados (pequeños y micro emprendimientos urbanos y rurales, incluyendo la pequeña producción agropecuaria). Así, los mayores avances en inclusión financiera en la región están asociados al dinamismo y desempeño de este tipo de entidades y su uso de instrumentos crediticios más adecuados a este segmento de la demanda.

Algunas características importantes de este sector son las siguientes:

- Crédito a micro y pequeños emprendimientos, urbanos y rurales, agropecuarios y no agropecuarios, además del sector comercio y servicios. Créditos productivos y comerciales. Créditos de corto plazo, pocos créditos de inversión a mediano plazo. Créditos de bajos montos. Créditos individuales.
- Tasas activas menores, gracias a menores costos operativos, mejor evaluación del riesgo y en el caso de las cooperativas distintos criterios de utilidad. A manera de ejemplo se tiene que la Cooperativa Los Andes trabaja con una tasa promedio anual de entre el 24% y el 26% para las microempresas¹⁶⁷, inferior al promedio respectivo de la Caja Rural Credinka (33%)¹⁶⁸ y del Banco de Crédito (40%)¹⁶⁹.
- Menores costos operativos: agencias mínimamente implementadas, ubicadas en las capitales de provincia y en los pueblos donde se concentran productores o emprendedores por sector económico.

167 Entrevista al gerente de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Los Andes.

168 Entrevista a la responsable Zonal - Apurímac de la Caja Rural Credinka.

169 Entrevista al gerente de oficina, División Comercial - Banco de Crédito, Abancay.

- Mejor evaluación del riesgo: evaluación de flujos de negocios (plan de negocios, contratos, articulación al mercado, tiempo en el negocio y evolución) y de patrimonio (viviendas, tierras, infraestructura para la producción o comercialización, otros activos). Complementación de la evaluación cuantitativa y cualitativa de la capacidad y la voluntad de pago. Oficiales de crédito de la zona, con conocimiento de los prestatarios y de las actividades económicas a las que se otorga el crédito, y con residencia permanente en la localidad.
- Uso de garantías no reales: grupos solidarios (todos los miembros del grupo afrontan una eventual situación de impago de uno de los miembros); avales; certificados de posesión de tierras u otros documentos de propiedad (en ausencia de títulos de propiedad privada individual en comunidades), pero no en esquemas hipotecarios¹⁷⁰; entre otras.
- Aprovechamiento de los mecanismos de control social que implementan los prestatarios (grupos solidarios, comunidades, etcétera), por su interés en el crédito y la presencia de este tipo de entidades. Estos mecanismos reducen los costos de evaluación y seguimiento de las microfinancieras (prestatarios y entidades comparten costos).
- Productos crediticios adecuados a la naturaleza de los micro emprendimientos: montos (bajos) y momentos de pago (esquemas flexibles de pago, en el caso de producción agropecuaria se considera el ciclo agrícola), evaluación cuantitativa alternativa y evaluación cualitativa.
- Entidades microfinancieras sostenibles: cubren costos operativos (y además utilidades para los socios en el caso de las cooperativas), de manera que las menores tasas activas no afectan su rentabilidad y sostenibilidad.

Resulta entonces fundamental seguir promoviendo el desarrollo del sector microfinanciero en la región, para que la oferta del microcrédito siga creciendo. Esto incluye el fortalecimiento de las capacidades de las cooperativas para enfrentar los retos que tienen actualmente, como la necesidad de mayor transparencia y la armonización de su modelo opera-

170 Los certificados de posesión son avalados por el presidente de la comunidad.

tivo con los requerimientos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).

por el lado de la demanda del microcrédito, experiencias de autodescubrimiento como el caso de la fibra de alpaca evidencian que los productores del sector de la economía campesina no solo demandan crédito, sino que, con el uso de instrumentos crediticios adecuados, pueden ser buenos pagadores, ya que tienen capacidad y voluntad de pago. En general, los índices de morosidad en las entidades microfinancieras del sistema financiero de la región en el 2009 son inferiores o iguales que los promedios nacionales (4,6% en cajas municipales, 6,6% en cajas rurales y 4,1% en edpymes)¹⁷¹.

Las características del mercado financiero regional también ponen de relieve la importancia del autofinanciamiento para hacer viables los micros y pequeños emprendimientos, así como la actividad agropecuaria, ante un mercado de crédito segmentado y racionado.

171 Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

6. La exclusión como barrera transversal

La exclusión afecta de manera diferenciada a las regiones del país, constituyendo un factor de variación interregional. Asimismo, tiene efectos transversales en el capital humano (menor dotación de capital humano y menores retornos), la intensidad de la ausencia de infraestructura y la adversidad de la geografía (los sectores excluidos se ubican en las zonas más accidentadas, de mayor riesgo climático y de desastre y más alejadas), las limitaciones del contexto institucional y de la gestión pública, la intensidad de las fallas de coordinación y el autodescubrimiento, así como el acceso y el costo del financiamiento.

Si bien la región Apurímac tiene un indicador de desigualdad (coeficiente de Gini de 0,32¹⁷²) que es menor al indicador a nivel nacional rural (0,41) y urbano (0,43)¹⁷³, esta relativa menor desigualdad lo que en realidad refleja es una región masivamente pobre y excluida: una suerte de igualdad pero hacia abajo (lo cual no significa que no haya heterogeneidad al interior de los distintos segmentos socioeconómicos, pero sí que los niveles de pobreza y exclusión afectan a los sectores mayoritarios de la población).

La exclusión social es un concepto amplio referido a procesos que excluyen a los individuos o a los grupos de una participación plena

172 Indicador de desigualdad: 0 no desigualdad, 1 máxima desigualdad. INEI – Mapa de pobreza 2009.

173 INEI – Evolución de la pobreza en el Perú 2009.

(económica, social, cultural y política) en la sociedad. La exclusión se refleja en procesos de discriminación que limitan esta participación e importan mecanismos de asignación de recursos, pero además relaciones de poder e identidades sociales y culturales: es un proceso institucional, con instituciones y actores que participan en los procesos que generan privaciones.

La exclusión tiene efectos en el acceso a los activos y en los retornos de los activos, y por lo tanto en el crecimiento y la pobreza. Los procesos de discriminación pueden producirse antes de acceder a los mercados (diferencias en el acceso o acumulación de activos, por ejemplo, capital humano) y en los resultados de mercado (diferencias en los retornos al capital, por ejemplo, salarios).

La exclusión étnica está relacionada con las diferentes dimensiones de la discriminación (social, cultural, política y económica) contra las poblaciones indígenas y constituye un problema crítico para una región como Apurímac por la importante presencia de población indígena andina.

Además de los efectos de la exclusión desde la perspectiva de los diferentes actores privados de la economía regional que invierten (acumulación de activos y sus retornos), están los efectos de los bajos ingresos como determinante de la demanda y, por lo tanto, del desarrollo del mercado regional para el consumo interno de los productos que resulten de la actividad emprendedora: la demanda esperada es también un determinante de los retornos esperados de las ventas y, por lo tanto, influye de manera importante en las decisiones de inversión.

Este factor es de suma relevancia en el análisis de una economía regional cuya producción está principalmente orientada a abastecer la demanda interna (mercado regional de Apurímac) y otros mercados regionales (exportación interregional) y esta producción es en buena cuenta el resultado de los micros y pequeños emprendimientos.

7. Conclusiones y recomendaciones

Las principales barreras del crecimiento de Apurímac son el bajo capital humano, una mala infraestructura que no contribuye a contrarrestar los efectos de una geografía compleja y problemas de coordinación y de auto-descubrimiento, que afectan la productividad de las inversiones (bajos retornos sociales y baja apropiabilidad de los retornos); además de un alto costo del crédito para financiar inversiones potencialmente rentables.

La subinversión pública es una de las principales causas de los bajos retornos sociales, debido a la ausencia de bienes y servicios públicos que mejoren los retornos esperados de la inversión privada en la región. Barreras relativamente menos restrictivas que afectan el crecimiento de la región son los derechos de propiedad en el ámbito de las comunidades campesinas, la informalidad y los problemas asociados al narcotráfico. La exclusión que afecta a sectores masivos de la población de Apurímac es una barrera transversal con efectos negativos tanto en el acceso a los activos como en sus retornos.

Las recomendaciones apuntan a la superación simultánea de las barreras identificadas, partiendo por definir la viabilidad de Apurímac como una unidad territorial regional (actualmente la región carece de una identidad regional y una visión de desarrollo como unidad territorial).

El fortalecimiento del capital humano para mejorar la productividad de las inversiones privadas pasa por un mayor acceso a una educación de mejor calidad, además de adecuados sistemas de nutrición y salud. En una región con importante presencia de población indígena la mejora

de la calidad de la educación, así como el asegurar su efectividad como herramienta de igualación de oportunidades, implica mejorar infraestructura, contenidos y metodología, pero también reducir la distancia social y cultural entre el sistema educativo (incluyendo a los profesores) y los estudiantes. Complementariamente, mayores niveles de bienes y servicios públicos constituirán mayores incentivos para que personas calificadas de fuera de la región se interesen en esta.

La mejora de la infraestructura debe enfatizar no solo mayores niveles para cerrar las brechas actuales, sino mayor calidad, además de una lógica de funcionalidad respecto de las necesidades de la región como conjunto (descentralización de la infraestructura, énfasis en las áreas de la región actualmente desarticuladas y contrarrestar los efectos de una geografía compleja). Una estrategia con estas características puede contribuir a reducir los altos costos de transporte y de transacción de la actividad económica en la región, además de reducir los factores de riesgo que introducen actualmente la deficiente infraestructura vial, de telecomunicaciones y energética de la región.

Con relación a las externalidades de coordinación y autodescubrimiento, que afectan con aún mayor intensidad a las actividades nacientes y al microemprendimiento en la región, las recomendaciones apuntan a fortalecer la capacidad del Estado nacional y sub nacional para identificar y resolver estas fallas. Como lo señalan Hausmann y Klinger (2008), la cooperación público - privada puede contribuir a superar los problemas de coordinación en tanto no sea distorsionada por comportamientos rentistas o sesgos hacia el sector más pudiente de la economía. En este sentido, una propuesta de dichos autores es un banco de desarrollo como iniciativa del Estado, que permita identificar nuevas oportunidades económicas, comparta riesgos de modo que logre atraer inversionistas privados y articule a los distintos actores y niveles del Estado para proveer los bienes y servicios públicos que se identifiquen como necesarios para superar las barreras a la inversión privada.

En efecto, las alianzas público - privadas pueden alentar la innovación a través de arreglos institucionales que permitan compartir el riesgo y los costos de inversión con los innovadores. Los fondos concursables para la promoción de la innovación han sido una herramienta interesante en este sentido, especialmente en el caso de aquellos proyectos públicos y

de la cooperación internacional que han mostrado efectos para la promoción de los microemprendimientos urbanos y rurales en contextos de alta pobreza.

Las recomendaciones para ampliar el acceso al financiamiento y reducir su costo apuntan a proveer incentivos a las instituciones financieras (en particular las microfinancieras) para que desarrollen instrumentos que permitan una mejor evaluación y manejo del riesgo. Sistemas de evaluación alternativos y que complementen aspectos cuantitativos y cualitativos que den cuenta de la capacidad y voluntad de pago de los prestatarios, son ejemplos de una mejor aproximación a la evaluación del riesgo en contextos como el de Apurímac. Productos crediticios adecuados al perfil de la demanda, incluyendo el uso de garantías no reales, contribuyen a una mayor inclusión financiera. Los microseguros son instrumentos que facilitan la gestión del riesgo y pueden complementar la oferta de productos crediticios. Los esquemas de fondos de garantía con recursos públicos también pueden constituir mecanismos efectivos para incentivar el incremento de la oferta de crédito al sector de la microinversión privada. Los subsidios temporales de los costos operativos pueden facilitar el ingreso de entidades microfinancieras a sectores de la población no bancarizados y a la atención de nuevas oportunidades de negocios, hasta que se alcancen densidades de crédito suficientes para reducir el costo de financiamiento sin afectar la sostenibilidad de la oferta de microcrédito.

Por el lado de la demanda, son cruciales instrumentos de cofinanciamiento de parte del Estado para que los pequeños emprendedores puedan implementar estrategias de asociatividad e innovación, que permitan reducir el riesgo intrínseco de la microinversión privada y mejorar su rentabilidad (lograr economías de escala, reducir costos de transacción y mejorar la articulación al mercado).

La mejora de la gestión pública subnacional requiere enfatizar la sostenibilidad de la inversión pública (bienes y servicios públicos, así como políticas sociales), lo cual pasa por el fortalecimiento de las capacidades para evitar generar la dependencia de recursos exógenos como el Canon Minero, generar recursos propios (que complementen a los recursos exógenos) y mejorar la gestión de los mayores ingresos públicos asegurando niveles suficientes de inversión pública y la calidad de esta inversión.

Complementariamente se requiere mejorar la articulación entre los distintos niveles de gobierno (local, regional y nacional), y acompañar el proceso de descentralización con el fortalecimiento de las capacidades de las instancias descentralizadas y la simplificación de los procesos de inversión pública.

En cuanto a los derechos de propiedad en el ámbito de las comunidades campesinas, se requieren mecanismos legales que hagan de la titulación individual una opción adicional a la titulación comunal, de manera que sean las comunidades y los comuneros quienes decidan qué alternativa (titulación comunal o individual) o una combinación de estas alternativas, es la más conveniente para sus intereses y emprendimientos. Igual importancia reviste el hecho de que los derechos de propiedad no significarán garantía de apropiabilidad de los retornos de los emprendimientos de los comuneros, si no existen políticas de promoción e inversión pública que viabilicen y eleven los retornos esperados de dichos emprendimientos.

La reducción de la informalidad requiere de la complementación de medidas a nivel regional y nacional orientadas a brindar mayor información, facilitar trámites y reducir los costos asociados a la formalidad.

El lavado de dinero vinculado al narcotráfico debe ser abordado mediante una estrategia integral nacional que no solo priorice las zonas de producción, sino también las rutas de salida de esta producción. En lo concerniente a la región, el énfasis debe estar en medidas que reduzcan la apropiabilidad de los retornos de esta lucrativa actividad ilegal (documentar los flujos del lavado de dinero y penalizar a los involucrados).

Finalmente, para reducir la exclusión se requiere de un Estado que asuma el liderazgo de una estrategia que incorpore a los sectores de la población tradicionalmente excluidos, cuyo patrón en la región es muy similar al patrón nacional: poblaciones indígenas en el campo y sectores urbanos marginales. Ello implica un marco institucional adecuado y políticas de reducción de la vulnerabilidad y de promoción productiva, que fomenten la participación económica, social y política de estos sectores, fortaleciendo su capital social (organizaciones sociales como las comunidades campesinas y las redes de migrantes, organizaciones para acceder a programas sociales, organizaciones políticas, activos culturales, asociaciones de productores, micro empresas, etcétera), además de su capital

económico. En esta línea, las políticas sociales juegan un rol clave para redistribuir capacidades de generación de ingresos (activos clave como el capital humano) e igualar oportunidades de crecimiento económico y más ampliamente de desarrollo.

Para la superación de las barreras identificadas, es necesario considerar el énfasis que pone la metodología en la complementariedad de los determinantes del crecimiento: ayuda poco mejorar la performance en solo una de las barreras o en unas significativamente más que en otras, porque las mejoras en un área no compensan las limitaciones en otras. En consecuencia, resulta imprescindible trabajar simultáneamente en todos los frentes identificados como las barreras más restrictivas del crecimiento de la región.

El objetivo es aprovechar el potencial y las oportunidades que la región ofrece para desarrollar capacidades productivas para una estrategia diversificada de crecimiento, viabilizar y facilitar no solo la gran inversión privada sino también el micro y pequeño emprendimiento y sustentar las bases económicas y sociales de un desarrollo inclusivo y sostenible.

Bibliografía

- Ágreda, Víctor (1997). *“La comercialización interna de fibra de alpaca después del ajuste»*. En Perú: El problema agrario en debate-SEPIA VI. Efraín Gonzales de Olarte, Bruno Revesz y Mario Tapia, editores. Lima: SEPIA.
- Ágreda, Víctor y Claudia Mendieta (2007). *“Impacto de la titulación individual de tierras en comunidades campesinas de Pucyura-Cusco” - Estudio de caso para Perú*. En Land Privatization, Titling and Indigenous Communities in Latin America, NORDECO. Copenhagen and Washington DC: NORDECO and IADB (Forthcoming).
- Ames, Patricia (2010). *“La educación y el desarrollo rural: Balance de cinco décadas de estudios”*. En Perú: El problema agrario en debate-SEPIA XIII. Patricia Ames y Víctor Caballero, editores. Lima: SEPIA.
- Apoyo Consultoría (2008). *Desarrollo de una estrategia de promoción de inversiones para la región Apurímac*. presentación preparada para el Gobierno Regional de Apurímac.
- Aragón, Fernando y Juan Pablo Rud. *Natural Resources and Local Development: Evidence from a Peruvian Gold Mine*. Forthcoming at the American Economic Journal: Economic policy.
- Armendáriz, Edna, Luis Felipe Zegarra y Fidel Jaramillo (2011). *Las barreras al crecimiento económico en Junín*. Lima: BID y CIES.

Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza (sin fecha). *Declaración de la Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza*.

Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004). *Hatun Willakuy – Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*. Lima: CVR.

Comité de Gestión Plan Estratégico Regional Apurímac al 2010 (2005). *Plan de Desarrollo Regional Concertado - Apurímac al 2010*. Chuquibambilla: Comité de Gestión Plan Estratégico Regional Apurímac al 2010.

Comité Regional de Defensa Civil Apurímac (sin fecha). *Plan regional de prevención y atención de desastres - Apurímac*.

CooperAccion (2010). *Informe de seguimiento de las concesiones mineras en el Perú - Región Apurímac*.

De los Ríos, Eliseo (2010). *El futuro de los productos andinos en la región alta y los valles centrales de los Andes - Estado de situación del sector textil camélidos en el Perú (Diagnóstico Nacional)*. Organización de las Naciones unidas para el Desarrollo Industrial (ONUdi). Borrador.

Del Castillo, Laureano (2004). *“La titulación de tierras de propiedad de comunidades campesinas en el Perú”*, en Reforma Agraria. FAO.

Equipo técnico regional del proceso de actualización del pDRC (2010). *Plan de Desarrollo Regional Concertado - Apurímac al 2021*. Abancay: Equipo técnico regional del proceso de actualización del pDRC.

Fano, Hugo, Miguel Ordinola y C. Velasco (2011). *Agregando valor a las papas nativas en el Perú: Un análisis desde el enfoque de sistemas de innovación*. Lima: Centro Internacional de la papa.

Gobierno Regional de Apurímac (2009). *Plan Estratégico Regional del Sector Agrario (PERSA) de Apurímac 2009 - 2015*.

Gómez, Juan, Jorge Martínez-Vásquez y Cristián Sepúlveda (2009). *Endeudamiento y estabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales en Perú - Propuestas de reforma*. Versión preliminar, CAF.

- Grupo Asesor Independiente Las Bambas - IAG (2010). *Informe 2008 - Marzo 2010*. Lima: IAG.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005). *Growth Diagnostics*. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Hausmann, Ricardo, Bailey Klinger y Rodrigo Wagner (2008). *Doing growth diagnostics in practice: a 'Mindbook'*. CID Working paper N° 177, Center for International Development, Harvard University.
- Hausmann, Ricardo y Bailey Klinger (2008). *Growth diagnostics in Peru*. CID Working Paper N° 181, Center for International Development, Harvard university.
- Huanca, Teodosio (1990). *Manual del Alpaquero*. proyecto Alpacas, INIA – CORPUNO - COTESU/IC.
- Macroconsult (2008). *Impacto económico de la actividad minera en el Perú*, Lima: Macroconsult.
- Maldonado, L. et al (2010). *Estudio de caso: Evaluación de impacto de la intervención del proyecto INCOPA/CAPAC en Andahuaylas*. Lima: Centro Internacional de la papa, proyecto INCOPa y COSuDE.
- Manrique, Kurt et al (2011). *"T'ikapapa: A marketing scheme that uses potato biodiversity to improve livelihoods of Andean farmers in Peru"*. En Innovation for Development: The Papa Andina Experience. André Devaux, Miguel Ordinola and Douglas Horton editors. Lima: International Potato Center.
- Mendieta, Arturo (2011). *"Una aproximación al análisis de la cadena de comercialización de fibra de alpaca en los distritos de Cotaruse, Huaquirca, Sabaino y Cora Cora de los departamentos de Apurímac y Ayacucho"*. Documento preparado para Soluciones Prácticas - ITDG, Informe preliminar.
- Mendoza, Waldo y José Gallardo (2011). *Las Barreras del crecimiento económico de Cajamarca - Informe final* (Mimeo).
- Ministerio de Educación (2005). *Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004 – Informe descriptivo de resultados*. Lima: unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC).

- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2006). *Plan Estratégico Regional de Exportación (PERX) - Región Apurímac*.
- Ministerio de Energía y Minas (2011). *Cartera estimada de proyectos de inversión - Información actualizada a julio del 2011*.
- Monge, Carlos (1989). "La reforma agraria y el movimiento campesino", en Debate Agrario N° 7. Lima: CEpES.
- Monge, Carlos y Jaime Urrutia (1999). "El debate sobre la titulación en comunidades del sur andino". En Perú: El problema agrario en debate - SEPIA VII. Víctor Ágreda et al, editores. Lima: SEPIA.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2010). *Propuesta Técnica de Descentralización Fiscal*. Lima: PCM.
- proexpansión (2011). *Cambios del sector papa en el Perú en la última década: Los aportes del proyecto Innovación y Competitividad de la Papa (INCOPIA)*. Lima: Centro Internacional de la papa.
- Schuldt, Jürgen y Alberto Acosta (2006). "Petróleo, rentismo y subdesarrollo: ¿Una maldición sin solución?", en Chasqui - Revista Latinoamericana de Comunicación N° 94, Quito: CIESPAL.
- Sihuincha, R. (2008). *Estudio de Línea de Base del Proyecto "Mejoramiento de capacidades de gestión social y productiva de los productores alpaqueros de Antabamba en Apurímac, Perú" (MESIPA)*. Instituto Región y Desarrollo, MINKA (Centro de promoción y Solidaridad) y Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha.
- Silva Lira, Iván (2003). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Torres, Fidel (2006). *Escenario de Riesgo para el Agua y la Biodiversidad: Pretensión de minería metálica en las cuencas del norte del Perú (Piura)*. Coordinadora Rural, CEpESER, pIDECAFE, CEpICAFE, Junta de usuarios del Distrito de Riego de San Lorenzo, proyecto Binacional Catamayo - Chira.

- Trivelli, Carolina (2010). *“Las caras de la pobreza”*. Capítulo en: *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú – Informe Perú 2009 - 2010*, Oxfam. Lima: Oxfam.
- Urrutia, Jaime (sin fecha). *Demografía y tributación en Andahuaylas* (Mimeo).
- Xstrata Copper (2010). *Estudio de Impacto Ambiental Proyecto Minero Las Bambas - Resumen Ejecutivo*. Documento difundido por el Ministerio de Energía y Minas.