SERIE ESTUDIOS REGIONALES | 5

Las barreras al crecimiento económico en Huancavelica

Carlos E. Paredes
Juan Miguel Cayo

BID
CIES consorcio de investigación económica y social
USMP SAN MARTIN DE PORRES | INSTITUTO DEL PERÚ

LAS BARRERAS AL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN HUANCAVELICA

SERIE ESTUDIOS REGIONALES | 5

Las barreras al crecimiento económico en Huancavelica

*Carlos E. Paredes y Juan Miguel Cayo**

* Los autores agradecen a la economista Pamela Huaytalla por su excelente labor como asistente de investigación a lo largo de este proyecto, así como la colaboración de Alfonso Bahamonde y Pedro Guzmán durante su primera fase.

© Banco Interamericano de Desarrollo, BID
Calle Deán Valdivia 148, piso 10, Lima 27
Telefax [51-1] 215-7800
<www.iadb.org>

© Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Calle Soto Valle 247, Lima 17
Telefax [51-1] 264-9855
<www.cies.org.pe>

© Universidad de San Martín de Porres, USMP
Av. Las Calandrias s/n, Lima 43
Teléfono [51-1] 362-0064
<www.usmp.edu.pe>

Primera edición: Lima, diciembre de 2013
Edición y corrección de estilo: Rosario Rey de Castro
Arte de carátula: Karin Rojas

Impreso por Ediciones Nova Print S.A.C.
Av. Ignacio Merino 1546, Lima 14

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2014-00717
ISBN 978-612-4099-29-8

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

Sobre los autores

Carlos E. Paredes

Doctor en Economía por la Universidad de Yale. Se ha desempeñado como Jefe del Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía y Finanzas, Director Ejecutivo del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Investigador Asociado del Brookings Institution, profesor de diversas universidades y escuelas de negocios, y director de empresas en los sectores agroindustria, acuicultura, finanzas, hidrocarburos y telecomunicaciones. Ha sido consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Es autor de una serie de publicaciones académicas. Actualmente se desempeña como Presidente de Inteligencia Financiera S.A.C. (INTELFIN), investigador principal del Instituto del Perú, catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad de San Martín de Porres y columnista del diario Gestión. Dirige múltiples proyectos en las áreas de economía y finanzas.

Juan Miguel Cayo

Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú y magíster en Economía por la Universidad de Georgetown (EE. UU.). Ha sido Viceministro de Economía (2006-2007) y también de Energía (2004-2006). Trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo y luego fue Especialista Senior en Energía para América Latina en el Banco Mundial, en ambos casos en Washington, D. C.

Tiene larga experiencia en la docencia, en campos como Macroeconomía, Microeconomía y Estadística Aplicada en las universidades San Martin de Porres, Pacífico, San Ignacio de Loyola, entre otras. Ha publicado numerosos artículos sobre macroeconomía, energía y manejo de portafolio.

Índice

INTRODUCCIÓN 11

1. ANÁLISIS DE LOS HECHOS ESTILIZADOS 15
   1.1. Descripción de la economía 15
   1.2. Pobreza 18
   1.3. Demografía 23
   1.4. Geografía y dispersión 24
   1.5. Capital humano 25
   1.6. Capital físico e infraestructura 34
   1.7. Mercados financieros 37
   1.8. Instituciones y corrupción 39
   1.9. Ausencia del Estado e inversión privada 42
   1.10. Derechos de propiedad y tenencia de la tierra 47
   1.11. Integración al mercado nacional 47

2. MARCO TEÓRICO 51
   2.1. Diagnóstico del crecimiento 51
   2.2. Una digresión respecto de la Ecuación de Mincer 54
   2.3. Enfoque de las trampas de la pobreza 57
   2.4. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Crecer para Incluir» 61

3. Análisis de las restricciones 67
3.1. Capital humano 68
3.2. Barreras geográficas 70
3.3. Barreras demográficas 72
3.4. Falta de conectividad 73
3.5. Impacto sobre la competitividad 76
3.6. Falta de acceso al crédito 78
3.7. Falta de presencia del Estado 79
3.8. Falta de presencia del sector privado 81
3.9. Usando la metodología de Hausmann, Klinger y Wagner 81

4. Retos de política 85

5. Reflexiones finales 91

Referencias bibliográficas 95

Introducción

Durante los últimos dos lustros, el Perú gozó de una considerable bonanza económica que permitió incrementar significativamente el ingreso per cápita de su población y reducir los índices de pobreza como nunca antes en la historia económica del país. Sin embargo, aún persisten enormes diferencias regionales. A pesar de la reciente y marcada disminución en los indicadores de pobreza, esta sigue siendo muy alta en muchas regiones —Huancavelica, Huánuco, Puno, Amazonas y Cajamarca—, mientras que en otras —Apurímac y Cusco— no disminuyó lo suficiente.

Los elevados índices de pobreza y desigualdad que prevalecían en el Perú en 2011, aun cuando el país experimentaba un *boom* económico sin precedentes, fueron un factor preponderante detrás de la opción política por la que se inclinó un alto porcentaje del electorado en las elecciones de ese año y que terminó llevando a la presidencia de la república al candidato supuestamente «anti-sistema». De hecho, el 22,5% de los votos emitidos provinieron de departamentos donde la pobreza alcanzaba por lo menos al 49% de la población, y fue justamente en las regiones más pobres del país donde el rechazo a las opciones políticas identificadas con el modelo económico imperante fue mayor.[1] Y aunque el gobierno democráticamente elegido optó por dejar atrás los aspectos más controversiales de su discurso

1 Véase Paredes (2011).

electoral y ha mantenido los lineamientos básicos del modelo económico implantado hace más de veinte años, el Perú es un ejemplo claro de que la pobreza y la desigualdad contribuyen a la inestabilidad política y social, y pueden socavar el crecimiento económico y las mejoras en las oportunidades de los peruanos. Como claramente demuestra la experiencia reciente del país, la inequidad social puede conducir a la inestabilidad económica y al empobrecimiento a través de las instituciones democráticas, como casi ocurre con las últimas elecciones presidenciales, o a través de la insurgencia y la violencia, como sucedió en la década de 1980 con la aparición y expansión de Sendero Luminoso.

Con respecto a este último fenómeno, cabe recordar que la pobreza estructural que caracterizó a los departamentos de la sierra central y sur del país —Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Puno— se vio agravada con la violencia terrorista que desató Sendero Luminoso en el período 1980-1993 y por el caos macroeconómico. Las previsibles consecuencias sobre la acumulación de capital y generación de empleo de la violencia terrorista y de la crisis económica dejaron inmersos en la miseria a los peruanos que vivían en estas zonas. Con la pacificación del país, el ordenamiento macroeconómico y la implantación de una economía de mercado en los años 90, se dio inicio a una etapa de recuperación progresiva, la que fue especialmente marcada en el período 2002-2012, cuando se logró reducir la pobreza como nunca antes en la historia económica del Perú. No obstante, hasta el día de hoy en Huancavelica no se han registrado avances significativos porque el proceso de recuperación enfrenta diversos obstáculos o condiciones iniciales adversas, como los bajos niveles de capital humano y físico de partida, la geografía agreste y la deficiente conectividad con el resto del país, la prevalencia del minifundio en el agro, la falta de acceso al crédito y la escasa diversificación productiva, entre otros.

El presente estudio de «los obstáculos al crecimiento», promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), seleccionó a la región Huancavelica por tratarse de un ejemplo dramático de pobreza y exclusión. Esta región se caracteriza por presentar las más altas tasas de desnutrición y mortalidad infantiles en el país; y registrar un promedio de siete hijos por mujer, también la tasa más elevada del Perú. Asimismo, el analfabetismo (femenino en su mayoría) es muy alto, su población adulta muestra escasa castellanización, mientras que sus niños registran importantes

tasas de deserción escolar; las deficiencias de infraestructura son graves y afectan tanto a la red vial, a la de electricidad (a pesar de que en esta región se genera el 20% de toda la electricidad del Perú) como a la red de saneamiento. La mayor parte de la población huancavelicana sobrevive en condiciones muy precarias (75% vive en áreas rurales y se encuentra muy dispersa), más de la mitad (54%) de sus habitantes vive en condiciones de pobreza y un gran porcentaje de su fuerza laboral se ve obligada a migrar temporalmente a otras regiones en busca de fuentes de trabajo.

Una de las principales preguntas que este estudio intenta responder es *¿cuáles son las restricciones u obstáculos más graves que explican el estancamiento de largo plazo de la economía huancavelicana y su lenta recuperación de los últimos años?* Para tal efecto, se emplea el marco analítico de diagnóstico de crecimiento desarrollado por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005). Sin embargo, como dicho marco analítico fue formulado para estudios a nivel de países, este tuvo que ser adaptado para su aplicación al contexto regional. El marco conceptual de la investigación se enriqueció con el de los estudios de las «trampas de la pobreza», así como por el enfoque desarrollado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), plasmado en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Crecer para Incluir». Igualmente, se ha hecho uso de las estadísticas oficiales de nivel regional, las que en muchos casos presentan problemas de disponibilidad y calidad.

La organización del libro es la siguiente: la sección 1 ofrece una visión general de los principales hechos estilizados del crecimiento y las características socio-económicas e institucionales de la región, mientras la sección 2 presenta brevemente la metodología de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), acompañada de una rápida revisión de la literatura relevante, concentrando la atención en la aplicabilidad de la metodología de Mincer (1974), el enfoque de las «trampas de la pobreza» y la nueva Estrategia Nacional «Crecer para Incluir del MIDIS. La sección 3 analiza las principales restricciones al crecimiento en Huancavelica, mientras la 4 discute algunas propuestas y/o retos de política basados en la sección precedente. La sección 5 es una reflexión sobre lo aprendido.

El estudio ha sido financiado por el BID. El trabajo de campo en Huancavelica implicó la realización de una serie de entrevistas a funcionarios públicos y de ONG, políticos, empresarios y académicos para obtener

información así como sugerencias valiosas para la investigación. Los autores agradecen a todos aquellos que amablemente brindaron su tiempo y les permitieron aprender más sobre Huancavelica, entre ellos: Miguel Ángel García R., Eber Guevara H., Raúl Jaime A., Guadalupe Laos J., Leonardo Leyva Y., Hugo Medrano O., Teobaldo Quispe G., Fredy Rodríguez C., Raúl Rodríguez P., Julio Sáez R., Luis Trucios G. y Pilar Uriol A., del Gobierno Regional de Huancavelica; Federico Salas Guevara, ex Presidente Regional de Huancavelica; Leoncio Huayllani T., Alcalde Provincial de Huancavelica; Zeida Hoces La Rosa y Edgardo Palomino T. de la Universidad Nacional de Huancavelica; Gissela Ottone C. de Desco-Huancavelica; Fanny Serpa C. de Cáritas-Huancavelica; Javier Escobal de GRADE; Alberto Benavides de la Quintana de Minas Buenaventura; y Alfonso Tolmos y Carolina Trivelli del MIDIS.

Evidentemente, cualquier error es responsabilidad exclusiva de los autores.

1. Análisis de los hechos estilizados

Esta sección se ocupa brevemente del contexto histórico del desarrollo de la región Huancavelica y la evolución reciente de sus principales indicadores socio-económicos.

1.1. Descripción de la economía

En los años 70, los sectores minero y agropecuario predominaron en la economía de Huancavelica, aportando el 61% del producto bruto interno (PBI) departamental. El gran cambio en esa década se produjo con el inicio de las operaciones de la Central Hidroeléctrica del Mantaro. Construida por etapas que entraron en servicio en 1973 y 1979, se convirtió en la principal fuente de energía del país. Durante los años 80, las consecuencias del terrorismo[2] y las malas políticas económicas fueron considerables. Como se muestra en el panel (a) del gráfico 1.1, el ingreso per cápita cayó de manera significativa. Entre

2 Sendero Luminoso derribó la primera torre eléctrica de Huancavelica en 1981. Durante el período 1983-1986 intensificó los atentados a las torres de alta tensión en los departamentos de Pasco, Junín y Huancavelica, y los asaltos a las minas y a los puestos policiales para aprovisionarse de dinamita y armamento, respectivamente. En 1985 la mina Caudalosa Grande, en Castrovirreyna, fue atacada por los senderistas, al igual que la empresa San Genaro. El espiral de violencia alcanzó su mayor nivel en la región durante los años 1987-1992.

1980 y 1988, el PBI per cápita de la región disminuyó en 16%, luego de haber crecido a una tasa anual de 3,6% durante el período 1970-1979. Y a finales de la década, la región Huancavelica —al igual que el resto del Perú— atravesó por una fuerte crisis económica como resultado de una política macroeconómica inadecuada e insostenible (abultados déficits fiscales, aislamiento financiero internacional, creciente intervención estatal en la economía e hiperinflación) y de la actividad terrorista en la zona. Así, en 1990 el PBI per cápita de Huancavelica era equivalente al que había alcanzado veinte años antes.

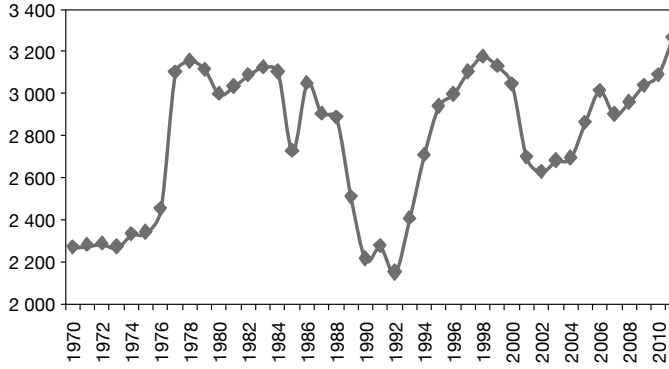
Durante la década de 1990, el ordenamiento macroeconómico, la reintegración del país en el sistema financiero internacional y el restablecimiento de una economía de mercado vinieron acompañados por un incremento significativo en la eficiencia de la inversión. En agosto de 1990, el nuevo gobierno lanzó un programa de estabilización macroeconómica y de liberalización económica sin precedentes en el país. La nueva política económica —que se ha mantenido desde entonces— sentó las bases para un crecimiento alto y sostenido en el mediano y largo plazo, pero tuvo efectos negativos de corto plazo en el departamento. Los efectos positivos de la nueva política económica sobre el crecimiento se vieron reforzados con la derrota de Sendero Luminoso (el líder terrorista Abimael Guzmán fue capturado y encarcelado en septiembre de 1992). Sin duda, la pacificación contribuyó a una mayor estabilidad política y social, y facilitó la recuperación de la economía huancavelicana a partir de 1993.

En efecto, como se aprecia en el gráfico 1.1, la recuperación económica de Huancavelica en los 90 fue notable. A comienzos de la década de 2000 se registró una caída en el PBI departamental, explicada principalmente por problemas climáticos y la producción agropecuaria, pero tras este fuerte bache el crecimiento se restableció en la región. Durante el período 2002-2011, uno de auge económico en el Perú, Huancavelica creció, aunque a tasas menores que las del resto del país: el ritmo anual promedio del crecimiento del PBI per cápita regional fue de 2,4%, comparado con el 5,2% del PBI per cápita nacional. Expresado en cifras, el PBI per cápita de Huancavelica pasó de 2 632 soles en 2002 a 3 266 soles en 2011, menos de la mitad (48%) del promedio nacional de 6 802 soles en este último año.[3] Claramente,

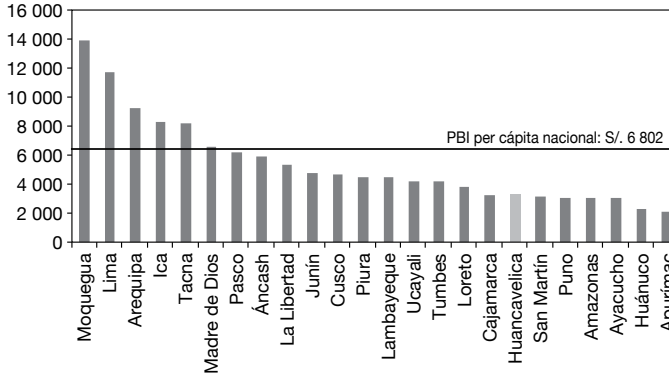
3 Todas las cifras están expresadas en soles constantes de 1994.

Gráfico 1.1

(a) Huancavelica: PBI per cápita (soles de 1994), 1970-2011



(b) PBI per cápita a precios constantes por departamentos, 2011*



* Valores constantes de 1994.
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

lejos de cerrar sus brechas con respecto al resto del país, esta región las ha venido ampliando. En vez de convergir hacia los niveles de ingresos de las regiones más ricas del país (Lima, Ica, Arequipa, Moquegua y Tacna), mostraría más bien una tendencia a divergir y alejarse del resto del país.

En el año 2011, el PBI de Huancavelica alcanzó los 1 570 millones de soles, apenas el 0,69% del PBI nacional; y su principal fuente de ingreso fue la producción hidroeléctrica. Su producción fue inferior a la del resto de los departamentos de la sierra central: Ayacucho, 2 022 soles; Huánuco, 1 914; Junín 6 298 soles; y Pasco, 1 849 soles.

En lo que respecta a la contribución de los sectores económicos en la producción regional de Huancavelica, los sectores electricidad y agua, agropecuario, otros servicios, y servicios gubernamentales tuvieron la mayor participación, con 36,4%, 13,3%, 13,0% y 12,5%, respectivamente (datos para el año 2011). Durante el quinquenio 2007-2011, el sector electricidad fue el mayor contribuyente a la producción regional. Sin embargo, el canon hidroenergético que le correspondió a Huancavelica representó el 40,9% del total nacional y generó solo alrededor de 60 millones de soles anuales para la región. Por su parte, el sector minero contribuyó con el 9,4% de la producción regional en promedio en la última década, a pesar de que Huancavelica se había fundado sobre la base de su potencial minero. De hecho, la asignación presupuestal para Huancavelica producto del canon y las regalías mineras representó apenas el 0,5% del total nacional en 2011.

1.2. Pobreza

Huancavelica es la región más pobre del Perú. Se trata de una zona predominantemente rural cuyos indicadores de subdesarrollo se acentúan y alcanzan niveles dramáticos. Por ejemplo, al año 2011 la desnutrición infantil llegaba a 70 por mil y la mortalidad infantil a 7%, niveles incongruentes con el nivel de PBI per cápita del Perú. El analfabetismo (femenino en su mayoría) alcanzó 1,8%, situando a Huancavelica como la segunda región menos alfabetizada del país. Mención aparte merece la excepcional tasa de natalidad de siete hijos por mujer, la más alta del Perú. La falta de infraestructura básica es notable: solo el 5% de los caminos se encuentran asfaltados, el 70% de la población no cuenta con servicios de luz y agua, y el 91%

Tabla 1.1
Indicadores generales de la región Huancavelica

Indicadores	Perú	Huancavelica
Población total 2012(1)	30 135 875	483 580
Hombres(1)	15 103 003	241 951
Mujeres(1)	15 032 873	241 629
Porcentaje de población rural 2007(2)	24,10	68,60
Índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria MIDIS 2012(3)	0,23	0,72
Población en proceso de inclusión MIDIS(4)	16,00	75,00
Pobreza total 2011(5)	27,80	54,60
Pobreza extrema 2011(5)	6,30	16,00
Tasa de desnutrición crónica infantil(6)	19,50	54,20
Índice de Desarrollo Humano - IDH(7)	0,6234	0,5393
Ingreso familiar per cápita	374,1	131,9

(1) Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población 2000-2015.
(2) INEI, Censo de Población y Vivienda 2007.
(3) Es el promedio de los componentes de la seguridad alimentaria (disponibilidad, acceso y consumo). Su valor varía entre 0 (no existe vulnerabilidad) y 1 (sí existe vulnerabilidad).
(4) Definida como la población que vive en hogares con tres o más circunstancias asociadas a los procesos de exclusión.
(5) INEI-ENAHO 2011, Pobreza y desnutrición crónica a nivel departamental.
(6) INEI, Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2011, Nacional y Departamental.
(7) Mide el adelanto medio del país en lo que respecta a la capacidad humana básica, representada por: longevidad, nivel educacional y nivel de vida.

no tiene acceso a desagüe. El nivel de pobreza extrema es muy elevado: al año 2011, Huancavelica continuaba encabezando el mapa de pobreza nacional con el 55% de su población en condiciones de pobreza y el 16% en pobreza extrema. Para este último indicador, el promedio nacional era de 12% y el de Lima Metropolitana de 1%.

a) Convergencia

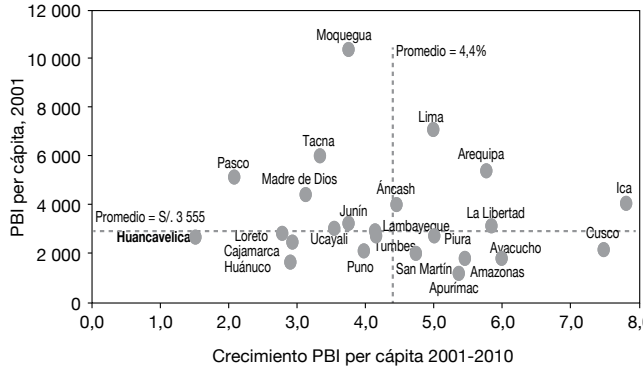
El desempeño económico reciente de Huancavelica no le ha permitido cerrar las brechas con respecto al resto del país. Su crecimiento económico ha sido menor al de otras regiones del Perú que mostraron mucho mayor

dinamismo y que se ubican sobre todo en la costa, algunas de las cuales se consideran departamentos «emergentes». En estos casos, el desarrollo de la agroindustria, el turismo y/o la minería fue lo que impulsó el crecimiento regional. En Huancavelica, ninguna de estas actividades mostró mayor dinamismo.

En teoría del crecimiento se dice que existe convergencia cuando las economías o regiones con un menor ingreso per cápita crecen más rápido que las economías o regiones más desarrolladas, de forma tal que van reduciendo la brecha entre ellas. De hecho, esto es lo que predice la teoría neoclásica del crecimiento.

En el caso peruano, el adverso récord de crecimiento de los años 70 y 80 no permitió la reducción de la brecha entre nuestro ingreso per cápita y el de los países desarrollados, sino por el contrario, esta aumentó. Sin embargo, en los últimos diez años el Perú registró la tasa de crecimiento más alta de la región. De mantenerse en el tiempo, esto permitirá una convergencia más rápida hacia los niveles de ingreso de economías más desarrolladas que la nuestra. De manera similar, se puede analizar la convergencia entre

Gráfico 1.2
Desempeño económico por regiones en el Perú



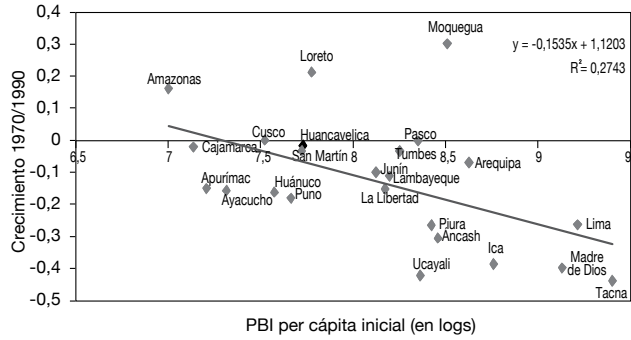
Elaboración propia con base en INEI (2011a).

regiones al interior del país. Si queremos reducir las dramáticas diferencias existentes al interior del Perú, urge que el crecimiento de las regiones muestre un alto grado de convergencia.

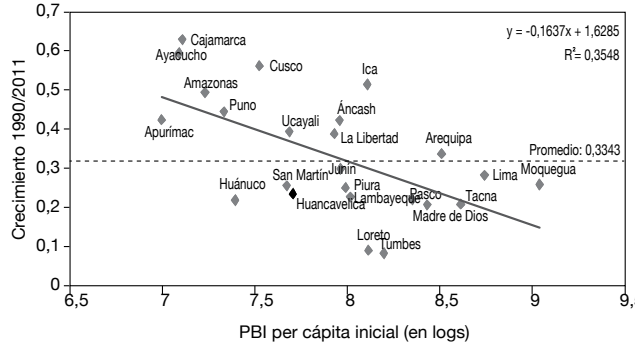
Se observa convergencia cuando hay una relación negativa entre la tasa de crecimiento del producto o ingreso per cápita y el nivel inicial de dicha variable. Durante los años 70 y 80, a pesar del estancamiento económico,

Gráfico 1.3

(a) Tasa de crecimiento promedio y PBI per cápita inicial (1970-1990)



(b) Tasa de crecimiento promedio y PBI per cápita inicial (1990-2011)

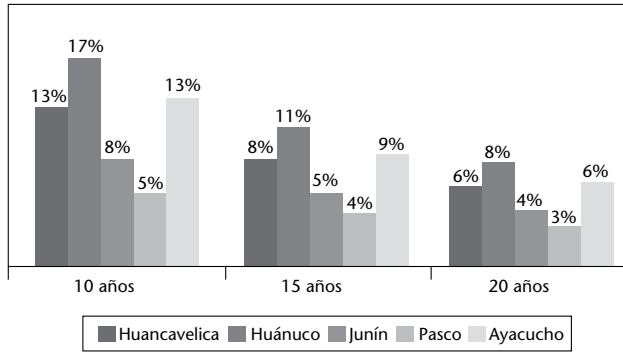


Elaboración propia con base en INEI (2011a).

aparentemente hubo convergencia entre regiones. ¡El empobrecimiento nos habría igualado! A partir de los años 90, cuando se reinició el crecimiento, también se registró un cierto grado de convergencia, por lo que durante el período de bonanza la brecha entre las regiones más ricas y las más pobres continuó reduciéndose.

La perseverancia en el nuevo modelo económico permitió alcanzar extraordinarios resultados macroeconómicos y reducir progresivamente la brecha a nivel interno. Pero ¿cuánto tiempo demorará la convergencia? Si Huancavelica continúa creciendo a la tasa de los últimos diez años, podría alcanzar los niveles actuales del ingreso per cápita de Lima en sesenta años, mientras que departamentos más desarrollados como Junín lo lograrían en veinte años. Sin embargo, para alcanzar a Lima, si es que el PBI per cápita de esta última solo crece 3,03% anualmente (un tercio de lo registrado en los últimos dos lustros), entonces Huancavelica, manteniendo un crecimiento per cápita de 2,4% por año, alcanzaría a Lima en cuarenta y nueve años. Esto pone de manifiesto el enorme desafío que tenemos por delante de crecer rápida y sostenidamente y de crecer con inclusión.

Gráfico 1.4
Tasa de crecimiento para alcanzar el PBI per cápita actual de Lima



Elaboración propia con base en información estadística de la base de datos del INEI.

1.3. Demografía

Según el último censo de población, en el año 2007 Huancavelica tenía 454 797 habitantes, cifra que representaba el 1,67% de la población nacional y el 13,64% de la sierra central. El 68,33% de su población es rural, significativamente mayor que la del promedio de la sierra central (45,37%) y que la del total nacional (24,08%). La estructura de la población por rangos de aglomeración no varió de manera significativa en el período intercensal 1993-2007; son 38 los distritos (de un total de 94) en los que viven menos de 2 000 personas. Este alto grado de dispersión dificulta la inversión en infraestructura básica y productiva debido a la falta de economías de escala. En lo que se refiere a la estructura por edad, en el año 2012 el 39,7% de la población tenía menos de 14 años, el 56% tenía entre 15 y 64 años, y el 4,3% tenía 65 o más años de edad (según los datos del censo de 1993, en dicho año estos porcentajes fueron de 46%, 49% y 5,2%, respectivamente). La situación es distinta a nivel nacional: un porcentaje mucho mayor de la población se encuentra entre los 15 y 64 años (63%), seguido por la población con menos de 14 años y mayores de 65 años (31% y 6%, respectivamente). Estas cifras indicarían que el «bono demográfico» es menor en Huancavelica que en el resto del país, lo que reflejaría la alta tasa de natalidad de la región. No debe sorprender, entonces, que un elevado porcentaje de la población huancavelicana esté compuesta por gente joven que se emplea mayoritariamente en el sector primario, en especial en actividades agropecuarias.

Hay dos factores demográficos particularmente relevantes en el caso de Huancavelica. El primero es su nivel de migración: Huancavelica es la región que proporcionalmente expulsa más población en el Perú, un indicador de lo adverso que es para un huancavelicano salir adelante en su propio entorno. La región sigue una tendencia universal de migración del campo a la ciudad, pero esta no termina en las ciudades locales debido a que la mayoría de migrantes acaba estableciéndose en áreas urbanas de otras regiones.

En el período 1988-1993 dejaron Huancavelica aproximadamente 54 000 personas; la mayoría se dirigió a Lima, la capital del país, pero una cifra importante emigró a los cercanos departamentos de Junín, Ica y Ayacucho. La emigración se incrementó durante la etapa de la violencia terrorista, pero fue permanentemente alimentada por la precaria situación económica

de la región, que obligó a muchos huancavelicanos a desplazarse a otras regiones más productivas que ofrecen mejores oportunidades de trabajo. De acuerdo con el último censo de población y vivienda (INEI 2007), en el período 1993-2007 emigraron cerca de un cuarto de millón de huancavelicanos. De estos emigrantes, la mayor cantidad reside en el departamento de Lima (48,5%), seguido por Junín (31,9%), Ica (11,3%) y Ayacucho (2,3%).

A pesar del importante flujo de la emigración en Huancavelica, según la Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (INEI 2009) esta región solo ocupa el puesto 17 en remesas per cápita intrarregionales, con 238 soles.

El segundo factor demográfico es el idioma. En el año 2007, 66,48% de la población de Huancavelica tenía como única lengua el quechua, es decir, se trata de una de las regiones que menor índice de castellanización presenta. Este factor limitante genera una barrera cultural que dificulta el acceso a los principales mercados laborales del resto del país, que hablan exclusivamente castellano.

1.4. Geografía y dispersión

Es imposible abstraerse del hecho de que la geografía es un factor limitante para el desarrollo de Huancavelica. La altitud de esta región oscila entre los 1 950 y 4 500 msnm, y aunque la más importante concentración de habitantes y el mayor dinamismo se encuentran entre los 2 500 y 3 300 msnm, también existe una pequeña área de formaciones de selva con altitudes entre 1 000 y 2 400 msnm cuyo desarrollo forestal es limitado por las elevadas pendientes (Movimiento Independiente Regional Unidos por Huancavelica 2010). Huancavelica presenta limitaciones naturales que disminuyen la rentabilidad de la inversión de capital en gran escala e incluso en escala mediana. Esta realidad geográfica genera muy bajas temperaturas y riesgos permanentes de heladas, a lo que se suma la escasez de tierras apropiadas para la agricultura, amén de una topografía extraordinariamente accidentada y escasez de agua canalizable. En Huancavelica, la superficie con aptitud agrícola asciende a 220 000 hectáreas (16,8% de la extensión total de su territorio), de las cuales apenas el 8% se encuentra bajo riego. Esto contrasta desfavorablemente con la realidad de Ayacucho, donde de las 208 000 hectáreas de superficie con aptitud agrícola, el 40% se encuentra bajo riego.

La propagación del minifundio en la tenencia de la tierra y la actividad agrícola de subsistencia, el deficiente acceso a capacitación e implementación tecnológica apropiada y el pobre capital humano afectaron seriamente la competitividad de las comunidades campesinas huancavelicanas y sus familias. La existencia de minifundios en manos de campesinos sin posibilidades de producir eficientemente ni la capacitación adecuada, constituyen factores centrales para explicar el atraso del agro en Huancavelica.

Al comparar los resultados de los censos agrarios de 1994 con los de 2012, se observa que el predominio del minifundio se mantiene, particularmente en la sierra. A nivel nacional, el número de unidades agrícolas (UA) pasó de 1 763 000 en 1994 a 2 293 000 en 2012; esto es, el número de UA se incrementó en más de medio millón (sin que el área cultivable se expandiese en forma similar). La única región donde la cantidad de UA disminuyó fue Huancavelica, que en este último año contaba con 78 271 UA (9,8% menos que el número registrado en el censo de 1994, debido a la migración de la población de Huaytará y Castrovirreyna hacia Ica), 219 051 parcelas y en promedio 2,8 parcelas por unidad agropecuaria, mayor al 2,2 registrado como promedio a nivel nacional, lo que evidencia la atomización del sector.

Por otro lado, la densidad poblacional de la región Huancavelica es de 20,5 habitantes por kilómetro cuadrado, superior a la media regional (18,8) e inferior al promedio nacional (22) y a la densidad registrada en Lima (242,7). La gran altitud de las ciudades es casi uniforme, pero el territorio accidentado dificulta enormemente las comunicaciones entre ellas. Esta dispersión poblacional ha sido un impedimento directo para el desarrollo de la región, por su interacción con otras variables que afectan la productividad de los factores. Por ejemplo, la baja densidad poblacional dificulta la provisión de infraestructura y de servicios públicos por el mayor costo por persona que esta implica.

1.5. Capital humano

Los datos acerca de la insuficiente atención que se presta al desarrollo de capital humano en la sierra central, en particular a Huancavelica, son alarmantes. Esta subsección describe los principales sectores, sus actuales

niveles y los compara con los promedios a nivel nacional y con los departamentos de la sierra central.

a) Educación

La tasa de analfabetismo en Huancavelica, de 16,8%, es la segunda más alta del país, mientras el promedio nacional es de 7,1%. El porcentaje de población que solo cuenta con educación primaria es bastante superior al promedio nacional —33,6% frente a 22,8%—, mientras los promedios correspondientes a educación secundaria y superior están por debajo de la media nacional.

Tabla 1.2
Indicadores educativos de la sierra central, 2011 (%)

Departamento, país	Tasa de analfab. (%)	Pobl. con niv. prim. (%)	Pobl. con niv. sec. (%)	Pobl. con niv. sup. (%)	Matrícula niv. prim. (%)	Matrícula niv. sec. (%)
Ayacucho	14,3	28,0	41,3	20,3	96,6	79,9
Huancavelica	16,79	33,6	39,7	15,4	97,9	7,6
Huánuco	18,0	34,6	35,6	19,2	96,2	66,1
Junín	6,5	23,1	42,3	30,4	94,9	87,3
Pasco	6,7	25,0	43,2	26,0	95,8	83,8
Total nacional	7,1	22,8	43,4	28,9	96,1	82,2

Fuente: INEI (2011b).

Según datos del año 2011, en Huancavelica el promedio de años de estudio alcanzado por la población de 15 años a más fue de alrededor de ocho, menor al promedio nacional de diez años. Efectivamente, Huancavelica mostró la menor cantidad de años de escolaridad en la sierra central junto con Huánuco, que también bordeó los ocho años, mientras que otros departamentos como Junín o Pasco exhibieron resultados próximos al promedio nacional.

Al comparar el valor de los indicadores de educación para Huancavelica con los valores esperados correspondientes a su nivel de PBI per cápita,[4] se aprecia que el valor observado de la tasa de analfabetismo (18,5%) fue mucho mayor que el esperado (11%), lo que demuestra que las condiciones de educación son aún peores que las explicables por el nivel de pobreza. Sin embargo, en el caso de la tasa neta de matrícula del nivel primario y secundario, el valor esperado fue de 97,2% y de 75,5% respectivamente, valores que estuvieron muy cerca de los reales: 96,6% en el nivel primario y 76,3% en el nivel secundario. Estas dos observaciones podrían interpretarse como evidencia de que el problema educativo está más ligado a la calidad que a la cobertura (mucho analfabeto dado el grado de cobertura). Sin embargo, habría que relativizar esta conclusión por el hecho de que el incremento en la cobertura puede ser un fenómeno relativamente reciente y que el analfabetismo se concentra en la población adulta.[5]

Tabla 1.3
Indicadores de educación y valores esperados (%)

	Tasa de analfabetismo (15 años y más)	Tasa neta de matrícula (6-11 años)	Tasa neta de matrícula (12-16 años)
Valor real (1)	18,50	97,20	75,50
Valor esperado (2)	11,00	96,60	76,30
Diferencia (1-2)	7,50	0,60	- 0,80

Elaboración propia con base en Armendáriz, Jaramillo y Zegarra (2011).

4 Se calculó el valor esperado a partir de cuatro regresiones. Las variables dependientes fueron la tasa de analfabetismo, el porcentaje de población con educación primaria completa, el porcentaje de población con educación secundaria completa, y el porcentaje de población con educación universitaria completa. Las variables explicativas fueron el PBI per cápita y una constante. El valor esperado es el valor estimado para Huancavelica según los estimadores de la regresión y el PBI per cápita del departamento.

5 Cabe resaltar que durante el período 2005-2011, más de la mitad de la población de 3 a 5 años residente en Huancavelica tuvo acceso al sistema educativo (aumentó de 39% a 70%). En comparación con otras regiones de similar nivel de pobreza, como Puno y Cajamarca, no se observan grandes diferencias en la tasa de cobertura para la población de este rango de edad. Además, casi toda la población de 6-11 años (99%) y de 12-16 años (95%) ha logrado alcanzar una cobertura educativa casi universal.

Tabla 1.4
Niveles de educación y valores esperados

	% con nivel primario	% con nivel secundario	% con nivel superior
Valor real (1)	34,50	38,90	13,80
Valor esperado (2)	31,52	40,85	20,38
Diferencia (1-2)	2,98	-1,95	-6,58

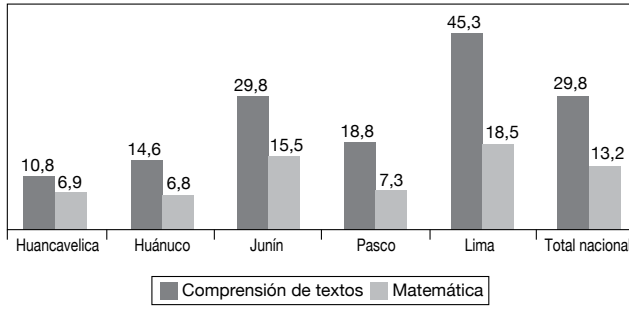
Elaboración propia con base en Armendáriz, Jaramillo y Zegarra (2011).

En lo que respecta a los niveles educativos alcanzados por la población de 15 años y más, el valor esperado en el nivel primario fue de 31,52%, 2,98% menos que el valor real de 34,5%; en el nivel secundario la diferencia es menor, pero esta vez el valor esperado de 40,85% fue mayor al valor real de 38,9%. Finalmente, en el nivel de educación superior el valor real fue de 13,8%, mientras que el valor esperado era de 20,38%, es decir un déficit de 6,58%. Estos resultados mostrarían que el esfuerzo se ha concentrado en la educación primaria, pero que es muy precario en los niveles secundario y universitario.

En el caso de la calidad de la educación, según la Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004 (MINEDU 2005), el desempeño en matemática de los alumnos del nivel primario en Huancavelica (4,1%) fue menor al desempeño a nivel nacional (7,9%). En comunicación la diferencia fue aún mayor ya que Huancavelica alcanzó 4,1%, mientras que a nivel nacional fue de 12,1%. En el nivel secundario, Huancavelica alcanzó 2,3% como «desempeño suficiente» en matemática (similar al promedio nacional de 2,9%); en comunicación el desempeño fue de 5,9%, menor al nivel nacional de 9,8%.

Al año 2012, de acuerdo con la última Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) de la sierra central realizada por el Ministerio de Educación (MINEDU), Junín registra el mayor porcentaje (29,8%) de alumnos que alcanzan un nivel de comprensión lectora satisfactorio, es decir que pueden deducir ideas de un texto de mediana extensión y vocabulario sencillo, seguido de Pasco (24,3%), Ayacucho (13,7%), Huancavelica (13,6%) y Huánuco (12,9%).

Gráfico 1.5
Alumnos que lograron los aprendizajes del 2° grado (% de alumnos participantes en la ECE), 2011



Fuente: MINEDU (2011).

La situación se torna más alarmante al revisar los niveles de logro en matemática pues el porcentaje de alumnos que obtiene un nivel satisfactorio, es decir que usa los números y las operaciones para resolver diversas situaciones problemáticas, lo encabeza nuevamente Junín (12,8%), seguido por Pasco (10,2%), Huancavelica (7,9%), Huánuco (4,9%) y Ayacucho (4,3%). En suma, si bien la calidad de la educación es muy deficiente en el Perú, en el caso de Huancavelica alcanza niveles dramáticos.

La calidad de la educación y la tasa de asistencia a las escuelas se pueden ver afectados por la falta de disponibilidad de determinados recursos, así como por la ausencia de colegios en los centros poblados de ámbitos rurales altamente dispersos, lo cual obliga a caminar largos trechos desde la casa a la escuela. En el año 2011, el tiempo promedio de traslado de la casa a la escuela en el área rural de Huancavelica variaba entre 20 y 75 minutos, dependiendo si se trataba de centros de educación primaria o secundaria. Esto refleja el alto déficit de centros de educación secundaria en las áreas rurales de Huancavelica (tabla 1.5). Según el MINEDU, se necesitan 23 centros educativos para dotar de al menos uno a cada centro poblado rural.

Tabla 1.5
Infraestructura escolar, 2011

Departamento, país	Tiempo promedio de traslado área rural (min.)		Déficit de centros de educ. inicial área rural (N°)	Déficit de centros educ. secundaria área rural (N.°)	Locales públicos que requieren reparación parcial (%)		Locales públicos con suficientes pizarras (%)
	Primaria	Secundaria			Educ. Básica	Educ. Sup. no Univ.	
Ayacucho	25	95	59	7	11,9	10,5	58,5
Huancavelica	20	75	61	23	10,6	0,0	58,4
Huánuco	21	79	146	17	12,1	15,4	57,2
Junín	23	66	92	10	9,6	7,7	67,0
Pasco	28	130	13	0	5,2	18,2	71,6
Lima	a	a	3	0	23,4	4,3	67,0
Total nacional	22	77	1 938	256	12,8	10,7	65,9

Fuente: MINEDU, estadísticas de calidad educativa.

Del mismo modo, se hace evidente la falta de implementación de infraestructura escolar. Así, el 11% de locales escolares públicos tiene un número de aulas en uso con paredes o techos que presentan filtraciones o grietas. En Huancavelica, si bien el gasto público anual en educación por alumno de primaria y secundaria ha ido en aumento en la última década —algo más de 2 138 soles y 2 040 soles respectivamente, cifras que dan cuenta de un escaso esfuerzo de gasto público—, aún es insuficiente para asegurar el logro de los aprendizajes deseados. A nivel nacional, al 2011 el gasto público en educación como porcentaje del PBI fue de 3%, apenas medio punto porcentual por encima de lo invertido en el año 2005.

b) Salud y desnutrición

La situación de salud de una población afecta a su capital humano y su capacidad productiva, por eso cualquier proyecto de desarrollo debe enfocarse

en incorporar diversas maneras de elevar la calidad de vida, la productividad y las capacidades de aprendizaje y de innovación.

Huancavelica es el departamento más afectado por la desnutrición crónica infantil (DCI) en menores de 5 años: 46,4% al 2011. En los últimos once años esta tasa solo se ha reducido en 1,3%, muy por debajo del desempeño del resto de departamentos.

La tasa de mortalidad infantil en Huancavelica alcanza 27 muertes en menores de un año por cada mil nacidos vivos, una de las más altas del país. Esto refleja la inequidad e ineficiencia de los servicios públicos de salud: Huancavelica es la segunda región del país con mayor número de habitantes por hospital y por médico.

Las elevadas tasas de DCI y de mortalidad infantil evidencian el terrible problema que enfrenta Huancavelica en materia de (des)acumulación de capital humano. Estos pobres indicadores de salud repercuten negativamente en la esperanza de vida, uno de los indicadores más utilizados en la medición de la calidad de vida. Así, en la última década la esperanza de vida al nacer en Huancavelica fue de 68,2 años, la más baja de la sierra central, y significativamente menor que la media nacional de 72,6 años.

Asimismo, la salud de la población de Huancavelica se ve afectada por la existencia de agentes externos como bacterias, virus, parásitos o tóxicos que contaminan el agua potable. La falta de acceso a agua potable, unida al deficiente saneamiento e higiene, contribuyen de manera importante a las muertes debidas a enfermedades diarreicas. De acuerdo con el ya citado Censo de Población de 2007, la región con mayor porcentaje de viviendas sin acceso a agua potable era Huancavelica (59,9%), seguida de Pasco (55,2%), Huánuco (52,5%), Amazonas (48,3%) y Loreto (42,4%). Cabe resaltar que los hogares pobres son los más afectados debido a sus bajos niveles de ingresos y educación, que junto a la falta de acceso a los servicios básicos generan un alto riesgo de enfermedades diarreicas agudas (EDA).[6]

Respecto al acceso a los servicios de salud en Huancavelica, durante el quinquenio 2004-2009 la proporción de población que realizó una

6 Según el MINSA (2010), los porcentajes de la población que (i) no tiene acceso a agua, (ii) que tiene agua de seis a doce horas/día y (iii) que no tiene desagüe/letrina, son importantes predictores y en conjunto explican el 40% de las atenciones por EDA.

Tabla 1.6
Indicadores de mortandad de la sierra central, 2000-2011

Departamento, país	Población que reportó padecer un problema de salud				Tasa de desnutrición crónica de niños menores de 5 años		Tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos		Tasa de mortalidad en la niñez por cada mil nacidos vivos	
	Crónico		No crónico							
	2011 1/	Var. anual (%) 2004-2011	2011 1/	Var. anual (%) 2004-2011	2011 1/	Var. anual (%) 2000-2011	2011	Var. anual (%) 2000-2011	2011	Var. anual (%) 2000-2011
Huancavelica	21,9	6,2	48,8	3,0	46,4	- 1,3	27,0	-8	34,5	-10
Ayacucho	27,9	20,5	38,5	- 3,0	28,1	- 1,6	22,9	-7	29,5	-7
Huánuco	25,6	3,0	33,8	- 1,9	28,8	- 3,5	21,6	-9	31,4	-9
Junín	34,7	10,0	35,6	0,3	21,5	- 3,4	19,5	-7	24,5	-8
Pasco	33,4	5,2	39,0	- 0,8	19	- 2,9	24,1	-8	30,6	-8
Total nacional	36,3	10,9	33,3	- 1,6	15,2	- 4,6	16,0	-6	21,0	-7

1/ Porcentaje respecto del total de población de cada ámbito geográfico.
Nota: Ponderado con el censo 2007, por sexo y grupos de edad.
Fuente: INEI-ENAHO.

consulta médica se incrementó en 5,3 puntos porcentuales: pasó de 24,6% a 31,8%. En lo que se refiere al lugar o establecimiento de consulta, en los establecimientos del Ministerio de Salud (MINSA) se incrementó en 1,5%, en farmacias o boticas aumentó en 38,3%, en establecimientos de EsSalud en 5,0% y en clínicas y consultorios particulares en 27,7%, mientras que la alternativa de visitar al curandero se redujo en 17,4%. Aunque estas cifras evidencian una mejora, el nivel de atención médica sigue siendo bastante bajo.

Huancavelica muestra un déficit en los servicios que brindan los establecimientos de salud, tanto en sus aspectos preventivos como curativos. Esto se corrobora con la distribución del gasto nacional en salud, que es un indicador de las desigualdades en el acceso a los servicios de salud entre las diferentes regiones del país (Organización Panamericana de la Salud 2007: cap. 4, 331-332). En los últimos cinco años, los recursos asignados a los sectores salud y saneamiento representaron el 16% del presupuesto regional, mientras que a nivel nacional solo se destina el 4% del presupuesto total al sector salud. Es importante señalar que el monto dedicado a salud y saneamiento en Huancavelica casi se triplicó: pasó de 40 millones de soles en 2007 a 116 millones de soles en 2011.

c) Alcoholismo

El abuso y dependencia del alcohol se ha convertido en un problema de salud pública muy importante en el Perú. Las ciudades de Huancavelica y Ayacucho registran los índices más altos de adultos dependientes del alcohol en el país, dato revelado en un estudio realizado por el Instituto Nacional de Salud Mental (2003). La mencionada investigación encontró que el 45% de la población adulta de Huancavelica presenta este problema. De acuerdo con Rodríguez y Uriol (2005), de cada diez canciones que interpretan los artistas huancavelicanos, dos hacen referencia al licor y la subvaloración personal, información que lleva a inferir que el alcohol es un componente inseparable del escenario psicosocial en el que se desenvuelve la población de la región.

Además, el alcohol está asociado con la violencia en general y con la violencia familiar en particular. En Huancavelica, el 8,6% mujeres que

sufrieron violencia física reportaron que su esposo o compañero tomaba bebidas alcohólicas con frecuencia, y aproximadamente siete de cada diez mujeres cuyo esposo o compañero ingiere bebidas alcohólicas frecuentemente (70,4%) fue agredida alguna vez cuando este se encontraba bajo sus efectos.

Pese a su enorme importancia con relación a la salud, el desarrollo humano, la educación, el bienestar personal y social, el tema es aún poco investigado. Abordar esta problemática

> es un reto para los educadores, profesionales de salud y de las ciencias sociales, ya que es tiempo de empezar a entender integralmente a los pobladores de la serranía peruana, siendo uno de sus aspectos la identificación, caracterización y análisis de sus representaciones sociales vinculadas al consumo de alcohol y la subvaloración personal. (Rodríguez y Uriol 2005: 13)

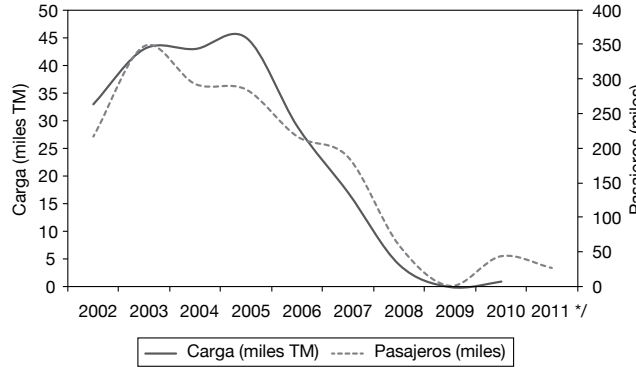
1.6. Capital físico e infraestructura

a) Transporte terrestre

Las principales vías de comunicación del departamento de Huancavelica son sus carreteras, construidas esencialmente con la finalidad de extraer su producción minera. Por tal razón, muchas zonas del interior no están conectadas entre sí, ni con la capital provincial. Buena parte de la red vial se concentra en la provincia de Huancavelica. En el resto del departamento escasean las vías: no existen carreteras pavimentadas y la mayoría presenta problemas de mantenimiento.

Estas limitaciones en conectividad hacen que viajar de Lima a Huancavelica tome nueve horas si se opta por la ruta de Pisco (444 km) y alrededor de once horas si se va por Huancayo (55 km más que la anterior), lo que implica 120 minutos por cada 100 kilómetros de recorrido. En cambio, para llegar de Lima a varias ciudades de la costa norte y sur del país se requiere menos de 80 minutos por cada 100 kilómetros en promedio. En términos de tiempo, esto significa que Huancavelica es una de las ciudades más alejadas de Lima.

Gráfico 1.6
Tráfico ferroviario de pasajeros y de carga, 2002-2011



*/ La información es acumulada al cierre del año 2011.
Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)

b) Transporte ferroviario

Huancavelica cuenta con una línea de ferrocarril que la contacta con Huancayo, el centro comercial de la sierra central. El ferrocarril Huancayo-Huancavelica recorre una distancia de 128 kilómetros y transporta anualmente varios miles de pasajeros y de toneladas de carga. En el año 2010 trasladó a 43 000 pasajeros, cifra bastante menor que la registrada a comienzos de la década (en 2003 llegó a 348 000). Tal reducción se habría debido a los largos procesos de rehabilitación de la infraestructura ferroviaria, así como a la mejora de la carretera que sirve esta misma ruta. De forma similar, el transporte de carga disminuyó de 43 000 toneladas en 2003 a solo mil toneladas en 2010.

c) Comunicaciones

En Huancavelica, la cobertura de telefonía fija se encuentra muy por debajo del promedio nacional, a pesar de que en la última década mostró

un crecimiento de 7% anual. Hacia 2011, la densidad alcanzada era de 1,2 líneas de telefonía fija por cada 100 habitantes, bastante menor al promedio nacional (12,4). Contrariamente, en este mismo año la telefonía móvil llegó a una densidad de 23,8 líneas por cada 100 habitantes, cifra que, aunque inferior al promedio nacional (112,1 líneas móviles por cada 100 habitantes), permitió incrementar de manera significativa la conectividad del departamento.

En cuanto al uso de internet, este es escaso en Huancavelica, lo que reflejaría problemas tanto de oferta como de demanda (revelando esto último el pobre desarrollo de su capital humano). Según el INEI, al 2011 apenas el 18,1% de la población de 6 y más años de edad utilizaba el servicio de internet en Huancavelica, cuando el promedio nacional fue de 36% y el de la sierra central de 27,2%. En efecto, el porcentaje de hogares que tienen servicio de internet en Huancavelica alcanza solo 1,3% mientras el promedio nacional fue de 16,4%, hecho que muestra una vez más las dificultades que crea la alta dispersión espacial de la población para la expansión de la infraestructura tanto de telefonía fija como de internet.

e) Energía

Desde hace muchos años, Huancavelica es una de las fuentes principales de energía del país pues allí se encuentra el complejo hidroeléctrico del Mantaro, que exporta energía a Lima y varios departamentos del norte, centro y sur del Perú. Dicho esto, resulta por lo menos una paradoja que muchos pueblos en Huancavelica carezcan de acceso a la electricidad. El coeficiente de electrificación de Huancavelica alcanza el 73,3% (datos al 2011), por debajo del promedio nacional (86%). En verdad, Huancavelica es una de las regiones menos electrificadas del Perú, situación que se vuelve dramática en el ámbito rural, donde el coeficiente de electrificación no llega al 50%.

En el año 2010, Huancavelica tenía una potencia instalada de 1 018 MW y registró una producción de 7 084 GWh. Sin embargo, su consumo de energía eléctrica fue de 215 GWh (0,7% del total nacional), superando solo al consumo de Ayacucho (107 GWh) y Huánuco (157 GWh). Durante el período 2003-2010 la producción de energía eléctrica en Huancavelica se mantuvo alrededor de los 7 000 GWh, mientras que su consumo de energía aumentó

Tabla 1.7
Indicadores del subsector eléctrico, 2010

Departamento, país	Produccion total de energía		Consumo total de energía		Potencia instalada (MW)	Venta de energía eléctrica (GWh)	N.° de clientes finales
	2003-2006	2007-2010	2003-2006	2007-2010			
Ayacucho	15	13	61	89	4	107	98 395
Huancavelica	6 957	7 003	140	215	1 018	215	71 605
Huánuco	35	31	109	141	9	127	94 939
Junín	2 335	2 290	1 424	1 115	426	753	250 932
Pasco	367	871	495	604	166	549	42 054
Total nacional	25 017	32 748	21 918	29 018	8 613	29 436	5 170 896

Fuente: INEI/MINEM, Estadística eléctrica por regiones. Lima 2010.

de 111 GWh a 227 GWh, reflejando los efectos positivos de los programas gubernamentales de electrificación rural. En los demás departamentos de la sierra central dicho consumo fue el siguiente: 884 GWh en Junín, 643 GWh en Pasco, mientras en Ayacucho y Huánuco solo fue de 107 y 157 GWh, respectivamente.

1.7. Mercados financieros

En los últimos años, gracias a la mayor presencia de instituciones de microfinanzas (cajas municipales, cajas rurales y financieras), la intermediación financiera ha registrado un leve incremento en Huancavelica. El número de oficinas (agencias) de instituciones financieras se ha más que duplicado entre 2007 y 2011, mientras que la ratio de intermediación financiera (colocaciones/PBI departamental) pasó de 2,6 puntos en 2007 a 8,7 puntos en 2011.

Por otra parte, el dinamismo en la actividad minera, que requiere de servicios como el transporte y el comercio, explicó el incremento de créditos de consumo para la adquisición de vehículos y mercancías. Asimismo, influyó en el crecimiento de las colocaciones y la demanda de préstamos personales provenientes del sector minero, EsSalud y algunas ONG

(BCRP 2011a). Por ello, durante el período 2007-2011 la tasa de crecimiento anual promedio de las colocaciones fue de 31%. Como proporción del PBI, la ratio se incrementó en 6,1 puntos porcentuales, pero a pesar de este salto sigue siendo la tasa más baja a nivel nacional. En los departamentos de la sierra central, esta ratio al 2011 fue muy superior: en Junín alcanzó el 44%, en Huánuco el 43%, en Ayacucho el 32% y en Pasco el 18%.

En Huancavelica solo operan un banco comercial y siete instituciones microfinancieras, aparte del Banco de la Nación (que cuenta con doce agencias en la región). El Banco de Crédito es el principal captador de depósitos (54% de los depósitos totales) y el segundo mayor ofertante de créditos directos (20% del total de créditos directos). Por su parte, las instituciones microfinancieras representaron el 46% del total de depósitos y el 80% de las colocaciones del sistema, con una participación destacada de las cajas municipales (55%). El dinamismo de las instituciones microfinancieras muestra que las micro y pequeñas empresas, que son importantes en el proceso de crecimiento económico del departamento, disponen cada vez de mayor acceso al crédito (aunque caro por su naturaleza).

Tabla 1.8
Créditos directos y depósitos por empresa financiera en Huancavelica

Entidad	Depósitos			Créditos		
	2003-2006	2007-2010	2011	2003-2006	2007-2010	2011
Banco de Crédito	19 291	29 264	40 054	1 505	11 894	21 872
Caja Municipal de Huancayo	1 515	9 331	23 333	5 960	25 593	46 389
Caja Municipal de Pisco	1 109	2 588	4 422	2 972	6 623	9 317
Caja Rural Libertadores de Ayacucho	-	-	3 351	-	-	2 080
Financiera TFC S.A.	-	-	-	-	-	904
Financiera Confianza	-	-	1 520	-	-	22 421
Caja Municipal de Piura	-	516	1 100	-	3 430	5 893
Caja Rural Señor de Luren	-	-	-	-	-	1 115

Fuente: Base de datos y estadísticas de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

A diferencia de la banca tradicional, las entidades microfinancieras tienen presencia en regiones pobres y rurales, como lo es gran parte de Huancavelica. La adecuada diversificación de sus riesgos ha permitido que la morosidad de su cartera pesada en Huancavelica se sitúe en 2,2% a fines de 2011, inferior en 0,3 puntos porcentuales respecto de diciembre del año anterior; mientras que a nivel nacional dicha ratio en promedio alcanzó el 3,3%. En los departamentos de la sierra central, la mencionada ratio fue como sigue: 5,3% en Ayacucho, 3,0% en Huánuco, 2,8% en Junín y 1,7% en Pasco. Las empresas financieras registraron la menor morosidad (1,4%) y las cajas rurales, la más alta (7,6%).

A pesar de la mayor presencia del sistema financiero en la región, solo el 19,2% del total de distritos de Huancavelica tenía acceso a puntos de atención del sistema financiero, cifra similar a los departamentos de Ayacucho y Huánuco, pero por debajo de Junín (33%) y el promedio nacional (50%). En los distritos huancavelicanos con algún tipo de presencia del sistema financiero, por cada 100 000 habitantes adultos existen 9 oficinas, 5 ATM, 14 cajeros y 28 puntos de atención. Cabe resaltar que por cada 100 kilómetros cuadrados hay solo 3 puntos de atención del sistema financiero, similar a lo encontrado en el departamento de Ayacucho, aunque muy por debajo de Junín (20).

1.8. Instituciones y corrupción

Una estructura institucional de calidad es un factor importante para el desarrollo eficiente de las economías. Una buena institucionalidad promueve el cumplimiento a bajo costo de los contratos, protege los derechos de propiedad y facilita las soluciones de controversias, creando el ambiente económico y social propicio para el crecimiento económico, además de fomentar la cooperación y coordinación económica para el proceso de intercambio (Rodrik, Subramanian y Trebbi 2002).

Según la Región Policial Huancavelica, sus diferentes unidades y subunidades contaron con 287 efectivos policiales en promedio durante el período 2008-2011 (Municipalidad Provincial de Huancavelica 2012). El último año, es decir en 2011, hubo un policía por cada 591 habitantes, superando a departamentos como Junín, Ayacucho y Pasco cuya ratio fue de 323, 506 y

544 respectivamente, pero por debajo de Huánuco que registró 654 habitantes por policía. A pesar de ello, al 2011 Huancavelica presenta bajos niveles de criminalidad, ubicándose en el puesto 22 de 24 departamentos. Ese año la Policía contabilizó 826 delitos en la región, lo que significa 1,7 delitos por cada mil habitantes. El promedio nacional y de la sierra central fue 6,1 y 3,4 delitos por cada mil habitantes, respectivamente. Además, ese año en el Perú se reportó un total de 145 conflictos sociales, de los cuales solo 3 corresponden a Huancavelica. De estos, uno fue de carácter socio-ambiental, el segundo se ubica en la categoría de otros asuntos[7] y el tercero se suscitó en Ayacucho y Huancavelica y fue un conflicto comunal (Defensoría del Pueblo 2012).

La institucionalidad puede verse seriamente mermada por la corrupción, impidiendo la eficiente ejecución del gasto en inversión en los diferentes sectores y frenando el desarrollo de los agentes económicos. En los distritos de Huancavelica, como en la mayoría de distritos de la sierra y selva del Perú, los índices de corrupción son muy elevados. El caso más delicado se presenta en el sector educación,[8] donde es común la malversación de fondos del presupuesto, ya sea sobrevaluando compras de bienes y/o comprándolos y luego robándolos. El sector salud[9] tampoco escapa a

7 El 1 de junio se aprobó el Proyecto de Ley 4690/2010-CR que crea la Universidad de Tayacaja sobre la base de la sede de la Universidad Nacional de Huancavelica, ubicada en esta provincia. El hecho motivó la reacción de los alumnos, quienes realizaron marchas en la ciudad de Huancavelica y en los alrededores de la sede del Gobierno Regional señalando que se había vulnerado la autonomía económica de su casa de estudios y cuestionando el respaldo que el Gobierno Regional dio al proyecto de ley. Durante las movilizaciones se produjo un enfrentamiento con la policía que dejó un saldo de tres muertos (dos adultos y un adolescente, quien falleció cuando era trasladado a Lima) y 33 heridos.

8 La Dirección Regional de Educación ocupa, por cuarto año consecutivo, el primer lugar en la lista de instituciones con más quejas de Huancavelica al 2011, referidas, principalmente, a irregularidades en los procesos de contratación docente en el Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje (PELA) y a la inoperancia en la investigación de casos que afectan la integridad física y psicológica de los estudiantes. Otro grupo importante de quejas estuvo relacionado con los procesos de contratación docente en las UGEL Huancavelica y Tayacaja, y con cobros ilegales en las instituciones educativas ubicadas en zonas urbanas.

9 La Dirección Regional de Salud es la tercera institución que ha provocado más quejas por vulneraciones de derechos laborales del personal de salud y por la demora en la entrega de ambulancias nuevas, pese a que estas últimas se encontraban desde hacía más de un año en sus depósitos.

Tabla 1.9
Vacancias y revocatorias, período 2012-2014

Departamento	Vacancia de autoridades regionales y municipales							Autoridades sometidas a consulta popular de revocatoria		
	Total		Regional	Provincial		Distrital				
	Vacancias	*Ranking* %	Consejero	Alcalde	Regidor	Alcalde	Regidor	Total	Alcalde	Regidor
Ayacucho	18	3		1	2	1	14	15	4	11
Huancavelica	11	7				1	10	40	5	35
Junín	9	9			1	1	7	10	2	8
Huánuco	8	10	2				6	10	2	8
Pasco	1	24					1			
Lima	20	2			3	4	13	53	11	42
Total	209	1	3	3	38	24	141	338	67	271

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

esta realidad. La malversación de fondos en las compras de ambulancias también ha sido materia de denuncias.

Según la VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012 (Proética 2012),[10] el 43% de los huancavelicanos encuestados no sabe dónde denunciar un caso de corrupción y el 77% percibe a Huancavelica como una ciudad corrupta, cifra que se incrementó en 6 puntos porcentuales en apenas dos años y está ligeramente por encima de lo que perciben los pobladores de departamentos como Junín (74%), Huánuco (74%), Pasco (76%), aunque por debajo de lo encontrado para Lima (85%) o Puno (88%).

Durante el año 2011 Huancavelica fue el séptimo departamento con el mayor número de vacancias o destituciones de autoridades, que ascendió a 11 (5,3% del total de vacancias a nivel nacional), de las cuales uno fue alcalde y diez regidores. Y es el segundo departamento con el mayor número de autoridades sometidas a consulta popular de revocatoria durante los últimos años, con un total de 40 revocatorias: 5 fueron de alcaldes y 35 de regidores (tabla 1.9).

1.9. Ausencia del Estado e inversión privada

a) ¿Estado ausente o presente?

La presencia del Estado se manifiesta en la existencia de centros de salud, centros educativos, comisarías, entre otros servicios públicos que generan bienestar a la población y facilitan la inversión privada. Por ejemplo, no contar con una adecuada infraestructura vial conduce al encarecimiento de ciertos productos en los mercados de Huancavelica, en especial los perecibles. Asimismo, la falta de electrificación de una zona desincentiva la inversión privada, razón por la cual sectores como comercio o turismo tienen un nivel de desarrollo incipiente, afectando la generación de puestos de trabajo.

Una medida para evaluar la presencia del Estado es el Índice de Densidad del Estado (IDE), que incluye cinco indicadores que señalan el acceso

10 Encuesta realizada por Ipsos Apoyo, Opinión y Mercado.

a ciertos servicios básicos para el desarrollo humano, a saber: (i) Identidad, (ii) Salud, (iii) Educación, (iv) Saneamiento y (v) Electrificación (PNUD 2009). De acuerdo con este índice, al 2007 la presencia del Estado en el departamento de Huancavelica fue de 52%, liderado por la provincia de Huancavelica (58%), seguida por Angaraes (50%), Tayacaja (50%), Acobamba (48%), Churcampa (48%), Huaytará (46%) y Castrovirreyna (46%). En el año 1993 este índice fue solo de 15% para Huancavelica y de 8% para la provincia de Acobamba, lo que evidencia los esfuerzos hechos para aumentar la presencia del Estado mediante la dotación de servicios básicos. Sin embargo, en la sierra central, Huancavelica registra el índice más bajo y Junín el más alto (67%).

Tabla 1.10
Índice de Densidad del Estado e Índice de Brechas de la Densidad del Estado, 2007

Departamento/ Provincia	Índice de Densidad del Estado		Índice de Brechas de la Densidad del Estado	
	IDE	*Ranking*	IBDE	*Ranking*
Perú	0,7118	-	0,2882	-
Ayacucho	0,5887	15	0,4113	10
Huánuco	0,5292	22	0,4708	3
Junín	0,6670	10	0,3330	15
Pasco	0,5831	16	0,4169	9
Huancavelica	0,5151	24	0,4849	1
Huancavelica	0,5807	69	0,4193	127
Acobamba	0,4830	138	0,5170	58
Angaraes	0,5044	125	0,4956	71
Castrovirreyna	0,4551	163	0,5449	33
Churcampa	0,4754	145	0,5246	51
Huaytará	0,4584	159	0,5416	37
Tayacaja	0,4976	131	0,5024	65

Fuente: PNUD (2009).

Asimismo, el Índice de Brechas de la Densidad del Estado (IBDE) hace referencia a lo que le falta cubrir al Estado para igualar las condiciones mínimas para el desarrollo de las personas. Por lo tanto, el IBDE[11] se define como lo que falta para completar la base propicia para el desarrollo humano a lo largo del territorio nacional.

En Huancavelica el IBDE es de 48%, el mayor índice a nivel nacional, evidenciando la insuficiente atención de las autoridades nacionales a las miles de familias que viven sin agua, sin electricidad y sin desagüe. En ninguna provincia este índice se acerca a lo mínimo en cada una de las dimensiones básicas para el desarrollo humano.

Cabe señalar que de los 93 distritos que componen las siete provincias de Huancavelica, el 66%, es decir 61 distritos, cumple con tres de los cuatro criterios de selección para la realización de intervenciones efectivas para reducir la desnutrición crónica infantil de acuerdo con la metodología utilizada por el MIDIS.[12] Además, se vienen ejecutando diversos programas sociales como Juntos, Pensión 65, Cuna Más y Foncodes: en el año 2012 se atendieron 43 719 hogares, 15 048 personas de 65 años a más, 3 006 niños entre 6-36 meses de edad, y 52 proyectos, respectivamente.

b) ¿Sector privado ausente o presente?

En Huancavelica la mayoría de actividades económicas se desarrollan en forma aislada, y las industrias no se complementan ni producen para obtener los beneficios del trabajo organizado. La informalidad en la región es todavía muy alta.[13]

---

11 Estadísticamente, el IBDE ha sido calculado como la diferencia de uno y el IDE. El uno hace referencia a la inexistencia de brecha, es decir, los servicios básicos se dan por igual a los habitantes de una provincia o del país. En otras palabras, todas las familias tienen electricidad dentro de sus viviendas o todos los jóvenes entre 12 a 16 años asisten al año que les corresponde en secundaria.

12 Estos criterios son: (i) tasa de desnutrición de 20% o más, (ii) vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria alta o muy alta, (iii) población en proceso de inclusión de 50% y más, y (iv) mil y más niños con desnutrición crónica.

13 De acuerdo con Tello (2011), los departamentos con los mayores grados de informalidad son Amazonas, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco y Puno, que coincidentemente son los que registran los más bajos niveles de PBI real por persona. Las regiones con menores grados de informalidad son Lima, Callao, Moquegua, Tacna y Arequipa.

Las principales actividades productivas agropecuarias y acuícolas del departamento muestran baja productividad: (i) la producción de textiles de lana de alpaca no cuenta con tecnología aplicada para la limpieza, selección, lavado y teñido industrial de la fibra, procesos que deben realizarse en otras regiones; (ii) la crianza de truchas utiliza también una tecnología arcaica, los productores no han recibido asesoramiento técnico y predominan las granjas artesanales cuya producción se destina al autoconsumo o la venta local y en menor escala a la exportación; y (iii) la producción de papas nativas —aproximadamente 15 000 hectáreas sembradas— se concentra en las provincias de Tayacaja, Huancavelica y Acobamba, en muchos casos en zonas rurales empobrecidas situadas sobre los 3 500 msnm, con escasas conexiones con el mercado y una gran dificultad para acceder al agua.

El gobierno regional de Huancavelica y Sierra Exportadora acordaron trabajar conjuntamente a partir del año 2013 para generar una mejor oferta productiva mediante la promoción de siete productos —trucha, quinua, haba, berries (arándano y frambuesa), queso madurado, fibra de camélidos (alpaca y vicuña) y ganadería ovina— con el fin de sacar de la pobreza a la región.

Los proyectos de inversión que el gobierno regional y los gobiernos locales identifican como obras para ser ejecutadas en la modalidad de Obra por Impuestos totalizan 40 proyectos priorizados de infraestructura pública como carreteras, esparcimiento y transporte urbano, así como en riego, educación, salud y saneamiento por un monto aproximado de 33 millones de soles (al 2012). De esa cifra, 2,7 millones de soles son para la construcción de carreteras; 8 millones de soles para la construcción, ampliación y mejoramiento de infraestructura educativa; 2,8 millones de soles para la construcción de un campo ferial, losa deportiva y casa de la cultura municipal; 9 millones de soles para la construcción, mejoramiento y ampliación de sistemas de riego; 1,8 millones de soles para la construcción y mejoramiento de la capacidad operativa de puestos de salud; 1,6 millones de soles para el mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado y la gestión de residuos sólidos; y 6,7 millones de soles para la construcción de estaciones, pistas y veredas en zonas urbanas.

En cuanto a la inversión privada de mediana y gran escala, en Huancavelica las principales inversiones a desarrollarse entre los años 2011 y 2014 se hallan básicamente en los sectores energía y minería, por un monto total de 1 150 millones de dólares estadounidenses. Las otras regiones de la sierra

central registran un mayor nivel de inversión: por ejemplo, en Ayacucho con 1 915 millones de dólares se realizarán dos proyectos privados en los sectores energía (1 600 millones de dólares) y minería (315 millones de dólares) y en Huánuco se invertirán 1 886 millones de dólares en cuatro proyectos en los sectores energía (1 530 millones de dólares), minería (349 millones de dólares) y manufactura (7 millones de dólares). Por último, en Junín se tiene previsto invertir 2 515 millones de dólares en siete proyectos correspondientes a los sectores minería (2 285 millones de dólares), construcción (229 millones de dólares) y manufactura (2 millones de dólares); y en Pasco solo se tiene proyectado realizar tres proyectos en el sector minero por 402,5 millones de dólares.

Tabla 1.11
Principales proyectos de inversión privada en Huancavelica

Empresa	Sector	Mill. US$	Ejecución*	Detalle
Kallpa Generación	Energía	750	2012-2014	Construcción de la central hidroeléctrica «Cerro del Águila», que tendrá una potencia instalada de 400 megavatios. La central se ubicará en la provincia de Tayacaja, entre los distritos de Colcabamba y Surcubamba.
Treasury Metals	Minería	n.d.	2011-2013	Explotación de la mina de oro «Pico Machay», ubicada en la provincia de Huancavelica y adquirida por 21 millones de dólares a la empresa Pan American Silver.
Coastal Pacific	Minería	n.d.	2011-2013	Avance de la segunda etapa de exploración de su proyecto minero polimetálico de Santa Rita, localizado en el distrito de Acobambilla, en la provincia de Huancavelica, donde se ha encontrado una alta mineralización para la plata, zinc y plomo en el cerro Huamaspunco.
Milpo	Minería	300	n.d.	Explotación de la mina Pukaqaqa, para la extracción de cobre y oro. Se encuentra a 10 km al nordeste de la ciudad de Huancavelica y abarcará una extensión de 3 250 hectáreas.
Alturas Minerals	Minería	100	n.d.	Desarrollo del proyecto Huajoto, ubicado en la provincia de Huancavelica, para la producción polimetálica de oro, zinc y cobre.
Total		1 150		

* Preliminar.
Fuente: BCRP (2012).

1.10. Derechos de propiedad y tenencia de la tierra

Los derechos de propiedad y la tenencia de la tierra son factores esenciales para promover la inversión privada. En particular, se considera que el minifundio es una limitante para la viabilidad económica de la unidad productiva y un impedimento para el desarrollo rural de nuestro país.

En los últimos cuarenta años, la tenencia de la tierra en Ayacucho, Apurímac y Huancavelica ha pasado del gran latifundio al minifundio; de la producción en grandes cantidades de las haciendas para el mercado nacional a la pequeña producción familiar campesina para la subsistencia, con un reducido excedente que llega al mercado local; y al predominio de la explotación familiar parcelaria sobre del trabajo colectivo (ayni y minka) (Mesa de Diálogo para el Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos en Extrema Pobreza 2010).

Con el fin de brindar seguridad jurídica a la propiedad rural y continuar creando las condiciones para el desarrollo de un mercado de tierras que propicie una mayor inversión y productividad en el agro, en el año 2010 en Huancavelica se otorgaron 2 707 títulos a predios rurales individuales, correspondientes a una superficie de 1 840 hectáreas, cifra dos veces superior a la del año anterior, cuando solo se titularon 1 234 predios rurales. A nivel nacional se emitieron 22 579 títulos, de los cuales solo el 3% correspondió a Huancavelica.

1.11. Integración al mercado nacional

La integración de Huancavelica al mercado nacional puede evaluarse por su contribución a la generación de energía eléctrica, el traspaso de capital humano a las diferentes regiones —como Ica— para la producción de productos de exportación, su relación con departamentos aledaños —que permite un mayor desarrollo en ciertas provincias— y su dotación de productos al mercado interno y externo.

En promedio, Huancavelica provee el 20% de la energía que consume el país. La casi totalidad de energía eléctrica producida en la región es consumida por Lima y en menor proporción por el resto del Perú. Sin embargo, los beneficios para el departamento son mínimos, pues, según el Censo de

2007, el 30,7% de la población carecía de alumbrado eléctrico. La ausencia de un canon adecuado por el uso de los recursos hidroenergéticos impide administrar localmente los recursos energéticos generados en la región para el beneficio de sus pobladores.

Si bien Huancavelica cuenta con una diversidad de recursos naturales, las actividades como la agricultura y la ganadería se encuentran al margen del desarrollo tecnológico moderno. Esta situación se traduce en bajos rendimientos agrícolas y pecuarios y en el uso subóptimo de los recursos, sin mayor criterio técnico o empresarial. En Huancavelica no se invierte ni en infraestructura física ni en tecnología y conocimiento, ni tampoco en la formación de recursos humanos en función de sus necesidades y prioridades productivas.[14]

La mayoría de los jóvenes huancavelicanos migra temporalmente hacia los departamentos de Junín, Ayacucho, Lima e Ica para complementar sus ingresos en ocupaciones relacionadas con el comercio y la construcción. Por ejemplo, Ica, Chincha y Huancayo registran una presencia importante de huancavelicanos. Del total de inmigrantes que reciben las ciudades de Ica, Chincha Alta y Huancayo, 14,3%, 21,3% y 30,2%, respectivamente, son naturales de Huancavelica.

El comercio dentro de la región se realiza en ferias distritales y locales. A lo largo del año se llevan a cabo más de cien ferias (INEI 2010), en las que se intercambian una gran variedad de productos agropecuarios y de origen industrial. Este es el medio más importante de integración de las economías rurales a los mercados (Ministerio de Agricultura – Gobierno Regional de Huancavelica 2008).

Las exportaciones de la región totalizaron 186,9 millones de dólares en 2011, un incremento de 119,8% respecto del año anterior. La canasta de exportación de bienes del departamento es todavía poco sofisticada pues depende principalmente de productos elaborados sobre la base de recursos naturales. Este mayor dinamismo se debe al comportamiento positivo de

14 La introducción de mejores técnicas de cultivo y riego, el uso de fertilización, la rotación de terrenos y el empleo de semillas apropiadas en la sierra permitirían incrementar los rendimientos en 35-43%, dependiendo del tipo de cultivos. Un aumento de 5% en el PBI de la sierra aportaría un punto adicional al crecimiento del país. Esto supondría que anualmente la sierra produzca 6 000 millones de dólares adicionales (Barrientos 2006).

los productos tradicionales (125%), que compensa la disminución de los no tradicionales (-24%). Entre los tradicionales destacan los productos mineros y entre los no tradicionales, los productos textiles y pesqueros (acuícolas). Cabe resaltar que Huancavelica es la quinta productora de plomo y la séptima de plata del país, además de ser una importante productora de oro, cobre y mercurio.[15]

Tabla 1.12
Exportaciones tradicionales y no tradicionales de Huancavelica

Sector	Mercado	FOB 2010 (US$ miles)	FOB 2011 (US$ miles)	Var. %
Tradicional				
Minería	Argelia, Australia, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Corea del Sur, España, otros	82 029	184 561	125
Agrícolas	Argentina	105	143	36
No tradicional				
Pesca	Argentina, España, Federación Rusa, Portugal, Singapur y Taiwán	732	1 111	52
Agrícolas	Corea del Sur y Estados Unidos	0	442	-
Textiles	Estados Unidos, Bolivia y Colombia	162	164	1
Otros no tradicionales		2 018	494	- 76
Total		85 046	186 915	119,8

Fuente: SIICEX, BCRP (2011a).

15 A China exporta cobre, plomo y zinc; a Chile y Corea del Sur, plomo; y a Canadá, cobre, plata y plomo. Solo dos empresas concentran el 88% del total exportado: Glencore Peru S.A.C. (52%) y Consorcio Minero S.A. - Cormin (36%). La Compañía de Minas Buenaventura S.A.A. incrementó su participación en el año 2011 en 159% con respecto al año anterior, aunque solo exportó el 6% del total.

2. Marco teórico

2.1. Diagnóstico del crecimiento

Para determinar cuáles son las principales barreras al crecimiento en la región de Huancavelica, se empleará la metodología de diagnóstico del crecimiento propuesta originalmente por Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco (2005) y precisada posteriormente por Ricardo Hausmann, Bailey Klinger y Rodrigo Wagner (2008).

El modelo de crecimiento económico de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005) acepta la incorporación de distorsiones. En este modelo, en el equilibrio estacionario la tasa de crecimiento de la economía es una función de la diferencia entre el retorno esperado de la inversión para el sector privado y el costo de acumular capital.

$$g = f\,(tr - \rho) \qquad (1)$$

donde g es la tasa de crecimiento del PBI o del capital por trabajador, r es el retorno esperado de la inversión, t es la fracción del retorno apropiada por el sector privado y ρ es el costo en el que incurre el sector privado para acumular capital.

Además, el rendimiento privado del capital r está dado por:

$$r = r\,(\alpha, \theta, x) \qquad (2)$$

donde α es un indicador de la productividad total de factores, x indica la disponibilidad de factores complementarios de producción, tales como

infraestructura o capital humano, y θ es un índice de externalidad (un mayor θ significa una distorsión más grande).

En estas dos ecuaciones se resumen los posibles factores que pueden afectar el crecimiento: los retornos a la acumulación de capital *r* (en sentido amplio), su «apropiabilidad» privada *t*, y el costo de financiar la acumulación ρ. El ejercicio del diagnóstico del crecimiento consiste simplemente en revisar y analizar estos factores para determinar cuáles son los que limitan más el crecimiento, y se lleva a cabo en dos etapas.

En la primera etapa, se realiza un análisis «desde arriba» «hacia abajo» con el objetivo de descubrir cuál de estos tres factores representa el principal obstáculo para un mayor crecimiento. La segunda etapa consiste en descubrir las distorsiones específicas que se encuentran detrás de la más grave de estas tres restricciones. Para tal propósito, es necesario asumir que *r, t* y ρ dependen de una serie de factores que son limitantes. Es decir:

$$r = \min (\beta_1 r_1; \beta_2 r_2; \beta_3 r_3; \ldots)$$
$$t = \min (\beta_1 t_1; \beta_2 t_2; \beta_3 t_3; \ldots)$$
$$\rho = \min (\beta_1 \rho_1; \beta_2 \rho_2; \beta_3 \rho_3; \ldots)$$

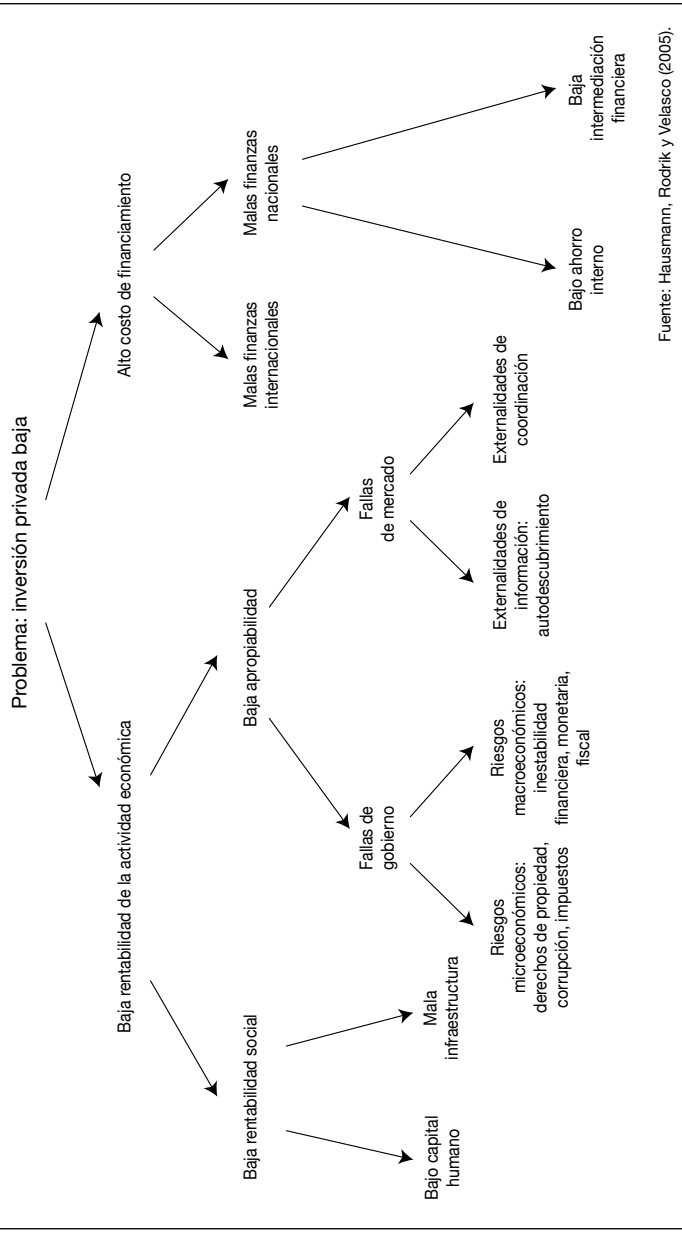
donde, por ejemplo, β_1 es el coeficiente que relaciona la «apropiabilidad» privada *t* con el factor t_1, que puede ser la tasa de impuesto. En consecuencia, si suponemos que el bajo crecimiento se debe a la baja «apropiabilidad» por parte del sector privado, la que se vio influenciada por las altas tasas de impuesto, entonces bastaría con solucionar el problema de los impuestos para elevar la apropiación del retorno y, por ende, el crecimiento. En conclusión, este modelo muestra una regla de crecimiento balanceado que depende directamente del retorno de la inversión y la «apropiabilidad» privada de dichos retornos, e indirectamente del costo de financiamiento.

El gráfico 2.1 muestra los factores centrales del diagnóstico de crecimiento según el modelo considerado, el cual adopta la forma de un árbol de decisión donde es posible identificar cuáles son las principales limitantes para el crecimiento sostenido, facilitando la posterior formulación de instrumentos de política económica que permitan actuar sobre ellas de la manera más eficiente.

Si se analiza cada uno de los factores, tenemos que el retorno de la inversión está relacionado con la inversión en capital humano y físico (infraestructura, transporte, comunicaciones), mientras que la fracción de los retornos que llega al sector privado se ve influenciada por dos factores:

Gráfico 2.1

Árbol de decisión del diagnóstico del crecimiento



Fuente: Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).

primero, por las fallas de mercado o las fallas de información asociadas con los procesos de autodescubrimiento (*self-discovery*) así como las externalidades de coordinación; y segundo, por las fallas de gobierno o de las políticas públicas que generan riesgos microeconómicos (ineficiente asignación de derechos de propiedad, corrupción o tasas impositivas muy altas) y riesgos macroeconómicos (inestabilidad financiera, monetaria y fiscal) que tienden a perturbar el entorno en el que se lleva a cabo la inversión. Por último, el costo de financiamiento depende de los problemas vinculados al desarrollo de los mercados financieros locales —escasez de fondos prestables, baja tasa de ahorro interno, baja intermediación— así como de aquellos asociados a la falta de integración con los mercados financieros internacionales.

La esencia de la metodología empleada por Hausmann, Klinger y Wagner (2008) consiste en suponer lo siguiente:

- El principal determinante del crecimiento económico es la inversión privada. Este modelo considera que la tasa a la cual la economía acumula activos es una función de la diferencia entre la tasa de retorno esperada de la acumulación de activos y el costo de esos activos incurrido por los agentes privados. Cuanto mayor es la brecha, mayor es el esfuerzo de inversión de parte de los agentes privados.
- Los factores determinantes de la inversión privada tienen una importante dimensión de complementariedad (más que de sustitución).
- Uno o algunos de los factores opera como un cuello de botella, lo que limita el crecimiento económico.
- Basta actuar sobre el factor o factores limitantes para liberar el principal obstáculo para el crecimiento de la inversión privada y, por lo tanto, generar crecimiento económico.

2.2. Una digresión respecto de la Ecuación de Mincer

Casi cuarenta años atrás, Jacob Mincer publicó *Schooling, Experience, and Earnings* (Mincer 1974), obra que produjo un profundo impacto sobre el trabajo empírico en el campo de la economía laboral. Mincer modeló el logaritmo natural de los ingresos como una función de los años de educación y los años de experiencia en el mercado laboral. La versión más utilizada de la función de ingresos de capital humano de Mincer presenta el log de

ingresos como la suma de una función lineal de años de educación y una función cuadrática de los años de experiencia:

$$Ln(w_i) = \alpha_0 + \rho_s s_i + \beta_0 x_i + \beta_1 x_i^2 + \varepsilon_i \qquad (1)$$

donde *w* es ingresos, *s* es años de escolaridad, y *x* es años de potencial experiencia en el mercado laboral.

La ecuación (1) se ha convertido en un modelo sumamente utilizado para determinar los ingresos de las personas y se han realizado innumerables estudios comparativos entre países y entre regiones para establecer la tasa interna de retorno de la educación, que es como a menudo se ha interpretado el coeficiente ρ que acompaña a la variable educación.

Como señalan Heckman, Lochner y Todd (2005), el coeficiente que acompaña al nivel de educación de la ecuación de Mincer es la tasa de crecimiento del salario con respecto a la educación (GRE). Sin embargo, muchos estudios han considerado que este coeficiente ρ es la tasa interna de retorno (IRR) de la educación. Debe recalcarse que tal identidad (IRR=GRE) solo se cumple bajo supuestos bastante restrictivos: (i) la linealidad del log de salarios respecto de la escolaridad; (ii) la separabilidad multiplicativa entre los componentes de escolaridad y experiencia de los salarios, esto es, que son variables totalmente independientes; (iii) cuando la extensión de la vida laboral es independiente del nivel de escolaridad; (iv) la ausencia de impuestos y costos financieros de la escolaridad. El GRE puede ser tomado como una expresión de cómo la educación influencia en el ingreso laboral, pero no es una expresión adecuada para evaluar la inversión en educación.

Más importante aún, a menudo esta expresión se ha utilizado para concluir que si el coeficiente ρ es reducido, entonces ello implica que esa economía tiene un «precio sombra» bajo para la educación y que, por tanto, la educación no sería una restricción limitante para el crecimiento. En efecto, como señalan Haussman, Klinger y Wagner (2008) existe un principio fundamental para identificar restricciones limitantes para el crecimiento: el grado de relevancia de una restricción viene dado por su precio sombra; esto es, el cambio en la función objetivo debido a un incremento en la oferta de uno de los insumos restringidos. En consecuencia, un alto precio sombra indicaría que aliviar tal restricción tendría un impacto significativo. Haussman, Klinger y Wagner (2008) encontraron que aunque el nivel de escolaridad

era bajo en promedio en Venezuela, Bolivia y El Salvador, los retornos a la escolaridad también eran bajos, lo que indicaría que la sociedad no está dispuesta a pagar por una mayor oferta educativa que la existente.

En la misma línea, Armendáriz, Jaramillo y Zegarra (2010) señalan que «si la falta de educación representa una restricción para el crecimiento económico y la inversión, entonces los retornos marginales a la educación serían altos» (48-49). Estos autores analizan los retornos marginales a la educación en Junín y los comparan con los de otras regiones sobre la base de una ecuación de Mincer para todo el país, utilizando información estadística de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2008. En la región Junín, el estimador del retorno a la educación fue de 0,1056, lo que significa que un año adicional de educación genera un aumento de 10,56% en los ingresos laborales, semejante al coeficiente de regiones con similar PBI per cápita. El citado estudio concluye que «[e]l nivel de los retornos en Junín indica que la falta de educación no es una restricción al crecimiento de la región» (49).

Creemos que esta es una interpretación discutible. En primer lugar, la variable «años de educación» no es homogénea, es decir, un año de escuela primaria o secundaria no es igual ni intercambiable entre Huancavelica y Lima. Existe suficiente evidencia para afirmar que la calidad de la escolaridad es muy heterogénea entre regiones y que aun cuando las regresiones incorporen «dummies» para cada región (recogiendo parcialmente el efecto de la calidad), ello no obsta para que la interpretación del GRE no sufra de una gran debilidad. En segundo lugar, las regresiones basadas en las ENAHO tienen un grave problema de sesgo, pues solo cuentan a los huancavelicanos que viven en Huancavelica y, como se ha visto, esta es la región del país que mayor fuerza laboral expulsa proporcionalmente merced a una abultada migración. En consecuencia, usar solo a los pobladores que se quedan y no incorporar a aquellos que emigran a Lima, Ica, Arequipa y otras ciudades con mayores oportunidades, puede sesgar sensiblemente la muestra.

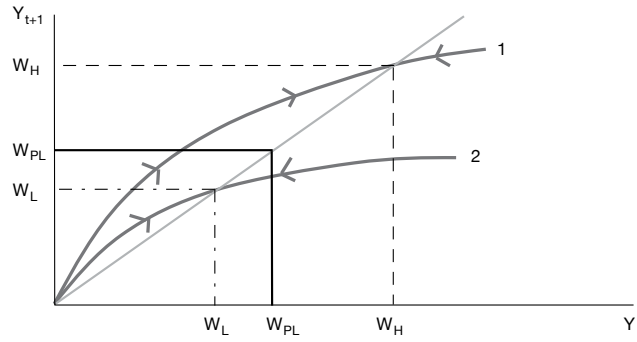
El hecho de que el retorno a la educación sea bajo no es un indicador de que el capital humano no sea un factor limitante, sino de que las condiciones económicas en Huancavelica son tan desventajosas que incluso aquellos con mayor educación y experiencia laboral no pueden capitalizar su mayor nivel educativo. Afirmar que el capital humano no constituye un factor limitante para el desarrollo de Huancavelica cuando la tasa de analfabetismo alcanza 16,8% (la segunda más alta del país) no sería apropiado.

2.3. Enfoque de las trampas de la pobreza

Las trampas de la pobreza pueden definirse como aquellos mecanismos autogenerados que actúan como barreras para la adopción de técnicas más productivas y, por tanto, causan que la pobreza persista.

En el gráfico 2.2 se puede apreciar la lógica esencial de los modelos estándar de crecimiento económico. El eje horizontal muestra alguna medida de bienestar o ingreso en el período inicial, *t*. El eje vertical muestra la misma medida en el período futuro, *t+1*. La línea diagonal desde el origen refleja los puntos donde el bienestar (o ingreso) es el mismo en ambos períodos, esto es, los puntos de equilibrio dinámico. La curva 1 representa una función de crecimiento, de manera que las familias que empiezan desde un nivel de bienestar debajo de la línea de pobreza (W_{PL}) crecen sostenidamente hacia el nivel de bienestar de equilibrio dinámico W_H, tal como muestran las flechas del sendero de crecimiento. Cuando la curva de crecimiento yace por encima de la línea de 45°, el bienestar o ingreso futuro excede el nivel corriente, lo que significa que hay crecimiento. Cuando la curva se tiende por debajo de la línea diagonal, hay decrecimiento.

Gráfico 2.2
Dinámica del bienestar bajo la hipótesis de convergencia



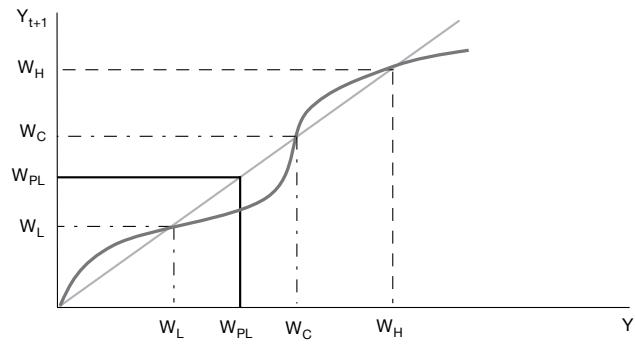
Elaboración propia.

Los modelos de crecimiento estándar pueden ser consistentes con la observación de una pobreza persistente, lo cual ocurrirá si: (i) el crecimiento converge a un nivel muy bajo de bienestar (debajo de la línea de pobreza W_{PL}) o (ii) toma mucho más tiempo que el estimado para dejar el nivel de pobreza.

Por consiguiente, existen dos distintos grupos de familias en una economía, cada una siguiendo una trayectoria diferente de crecimiento, una que le permite salir de la pobreza (trayectoria 1 del gráfico 2.2) y llegar a un equilibrio dinámico W_H, mientras que el otro grupo (trayectoria 2) no puede salir de la pobreza, estabilizándose en un equilibrio por debajo de la línea de pobreza W_L.

Los modelos estándar de crecimiento asumen implícitamente que existe un único equilibrio dinámico y, por tanto, que todas las trayectorias convergen hacia un único nivel de bienestar. Pero si existen equilibrios múltiples, entonces la figura es muy distinta. Como muestra el gráfico 2.3, la función de crecimiento adopta una forma de S con un equilibrio dinámico estable en niveles bajos y altos (W_L y W_H respectivamente). La existencia de equilibrios múltiples implica al menos un equilibrio dinámico inestable, un umbral crítico referido como W_C en el gráfico. Así, mientras uno naturalmente regresa al equilibrio estable (W_L y W_H) luego de un choque pequeño,

Gráfico 2.3
Dinámica del bienestar bajo la hipótesis de las trampas de la pobreza



Elaboración propia.

otro naturalmente se aleja de un equilibrio inestable luego de un choque. Por tanto, la dirección del cambio en el bienestar se bifurca del crecimiento y deviene en un decrecimiento en el equilibrio inestable.

En este contexto, las familias pueden moverse hacia alguno de los equilibrios estables (W_L y W_H) con los recursos disponibles. Una insuficiente dotación inicial puede atrapar a una familia en un equilibrio bajo (W_L). Las pequeñas transferencias solo tienen un efecto limitado y de corto plazo, pues la dinámica local del crecimiento empuja a sus receptores de vuelta a su equilibrio de bajo nivel. Solo con un choque muy significativo las familias podrían escapar del polo de atracción de este equilibrio bajo y moverse hacia una trayectoria positiva de crecimiento que las lleve a un nivel alto de equilibrio dinámico (W_H). Dependiendo de dónde se sitúa la línea de pobreza, este choque positivo puede sacar a la familia de la pobreza. Esa es precisamente la idea que pone de relieve el Reporte de las Naciones Unidas sobre las Metas del Milenio cuando señala la necesidad de realizar transferencias de gran escala.

> La clave para superar la trampa de pobreza es incrementar el *stock* de capital de la economía —infraestructura, capital humano y administración pública— hasta el punto donde el espiral negativa acaba y el crecimiento autosostenido se impone. Esto requiere de un «big push» de inversión básica. (UN Millennium Project 2005: 39, traducción nuestra)

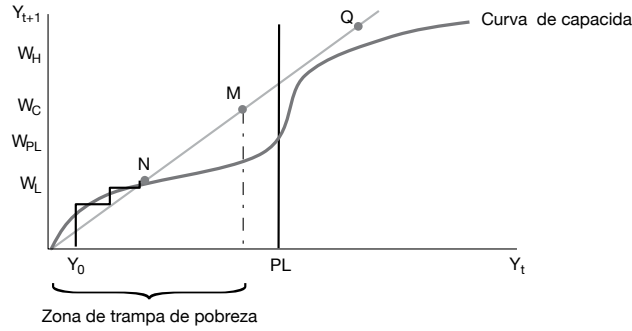
La clave para los sistemas caracterizados por equilibrios múltiples es la existencia de un umbral crítico (W_C) en el que su entorno determina la atracción a un equilibrio estable u otro. La evolución del bienestar a lo largo del tiempo dependerá entonces de dónde se sitúa una familia en relación al umbral crítico cuando la función de crecimiento se bifurca. Una familia que está a la derecha de W_C acabará en el tiempo convergiendo en W_H. En cambio, una familia que está a la izquierda de W_C acabará convergiendo en el equilibrio bajo W_L.

Carter y Barrett (2006) utilizan este marco teórico para explicar la bifurcación de la función de crecimiento sobre la base del proceso de acumulación de activos. Según estos autores, las familias pobres no pueden acumular activos como aquellas que tienen una mayor dotación inicial. Las restricciones de subsistencia que enfrentan las familias pobres son tales que les impiden ahorrar e iniciar el proceso de acumulación de activos, lo que

se exacerba por la falta de acceso al crédito que les haría factible iniciar el proceso de acumulación. En esta teoría, los activos son la fuente de ingresos futuros, de manera que su acumulación es lo que permite a los individuos alcanzar mayores niveles futuros de bienestar.

Banerjee y Duflo (2011) emplean el mismo marco teórico para explicar la potencial existencia de una trampa de pobreza basada en la desnutrición (aspecto muy relevante en el caso de Huancavelica). La idea fundamental es que las primeras calorías ingeridas se usan para sobrevivir, no permiten fortalecer el cuerpo y menos aún hacer al individuo productivo. Esto lleva a que exista una relación entre el ingreso (que permite comer más y mejor) y la capacidad de trabajar, la denominada «curva de capacidad». Para Banerjee y Duflo, esta curva tiene forma de S pues presenta inicialmente una pendiente muy plana al nivel cercano a la subsistencia. Pasado este nivel, el mayor ingreso (y alimentación) se traduce en incrementos significativos en la capacidad para trabajar, hasta un nivel en el que el ingreso (y la comida) registra rendimientos decrecientes respecto de la capacidad de trabajo. El gráfico 2.4 presenta la curva de capacidad, los ejes horizontal y vertical muestran los ingresos actuales y futuros producto del trabajo y la línea de 45º establece la igualdad entre ingresos en ambos períodos.

Gráfico 2.4
Dinámica del ingreso y la de trampa de la pobreza



Elaboración propia con base en Banerjee y Duflo (2011).

El equilibrio estable *N* de las familias muy pobres que están atrapadas en la trampa de la pobreza está por debajo de la línea de pobreza P_L. Entre *N* y *M*, el ingreso en el futuro es inferior al ingreso de hoy: la curva está por debajo de la diagonal de 45°. Eso significa que aquellos que están en esta zona se harán más y más pobres y terminarán eventualmente en un punto como *N,* atrapados en la pobreza. En cambio, las familias que se ubican a la derecha de *M* (clase media) continuarán creciendo y se estabilizarán en un nivel mucho más alto (*Q*). En consecuencia, las familias pobres y las familias de clase media tendrán una dinámica de ingresos absolutamente divergente.

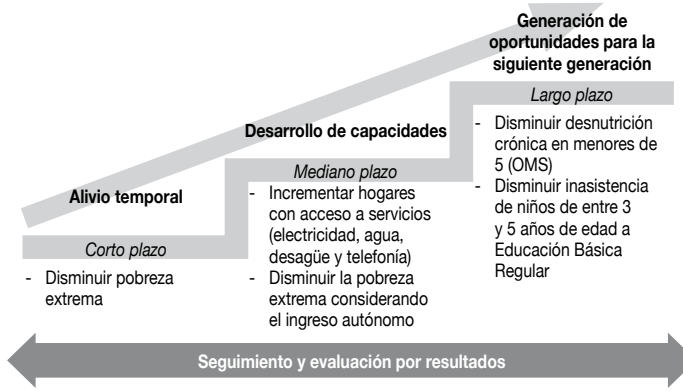
2.4. Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Crecer para Incluir»

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ha elaborado la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Crecer para Incluir». Se trata de un instrumento de gestión que sirve de marco para organizar las intervenciones que vienen desarrollando los actores del sistema en torno a resultados y metas comunes. Esta Estrategia parte de un enfoque de ciclo de vida y prioriza cinco ejes: nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, inclusión económica y protección del adulto mayor. Como señala el MIDIS:

> La apuesta de la Estrategia es orientar la articulación de la política de desarrollo e inclusión social en el marco de la gestión por resultados y las fases e instrumentos del ciclo de gestión de la política pública —planificación y programación, ejecución, seguimiento y evaluación—, sobre la base de las iniciativas que cada sector, gobierno regional y gobierno local se encuentra trabajando. (MIDIS 2013: 5)

El modelo del MIDIS abarca tres horizontes temporales complementarios: corto, mediano y largo plazo (gráfico 2.5). En el corto plazo, el esfuerzo se centra en el alivio temporal de los hogares a través de programas de asistencia directa; en el mediano plazo, la prioridad la tiene el desarrollo de capacidades para mejorar el acceso de los hogares a servicios e infraestructura básica, e incrementar su autonomía en la generación de ingresos

Gráfico 2.5
Intervención en tres horizontes temporales



Fuente: MIDIS (2013).

y procesos de inclusión financiera; y en el largo plazo, las intervenciones se orientan a la creación de oportunidades para la siguiente generación, con énfasis en la promoción de la protección y mejora del capital humano (nutrición, salud y educación de calidad).

El objetivo de la política de inclusión social es reducir las brechas que enfrentan las poblaciones con mayores necesidades mediante la aplicación de políticas y programas sociales articulados, favoreciendo el acceso a los servicios sociales de manera de aliviar la pobreza (monetaria y no monetaria) y atender prioritariamente a aquella población más vulnerable y con mayores carencias.

Por eso el MIDIS realiza preferentemente las intervenciones en la población más pobre, especialmente en la denominada «población en proceso de desarrollo e inclusión social» (PEPI), que es aquella que presenta al menos tres de las cuatro circunstancias asociadas históricamente al proceso de exclusión en el Perú:

- Hogar rural, es decir, ubicado en centros poblados de 400 viviendas o menos.

- Hogar con jefa o cónyuge mujer con nivel educativo igual a primaria incompleta o menor.
- Hogar con jefe o cónyuge que tiene como única lengua una lengua originaria.
- Hogar ubicado en el primer quintil de la distribución nacional del gasto per cápita.

De acuerdo con la ENAHO 2010, la PEPI asciende aproximadamente a 4,8 millones de personas (16% de la población total del país). A partir de los criterios utilizados en su definición, se desprende que la PEPI es predominantemente rural (solo el 6,5% de los hogares que la conforman vive en zonas urbanas). Además, un hogar que forma parte de la PEPI suele habitar en una vivienda inadecuada y carente de servicios públicos, lo que le impide satisfacer sus necesidades básicas:

- Uno de cada diez hogares PEPI se encuentra en situación de hacinamiento.
- Los pisos de las casas son preponderantemente de tierra.
- Uno de cada cinco hogares utiliza combustible muy contaminante para cocinar (como bosta de animales).
- Los hogares PEPI enfrentan brechas significativas en el acceso a servicios básicos: agua y saneamiento, alumbrado eléctrico y servicios de telefonía.

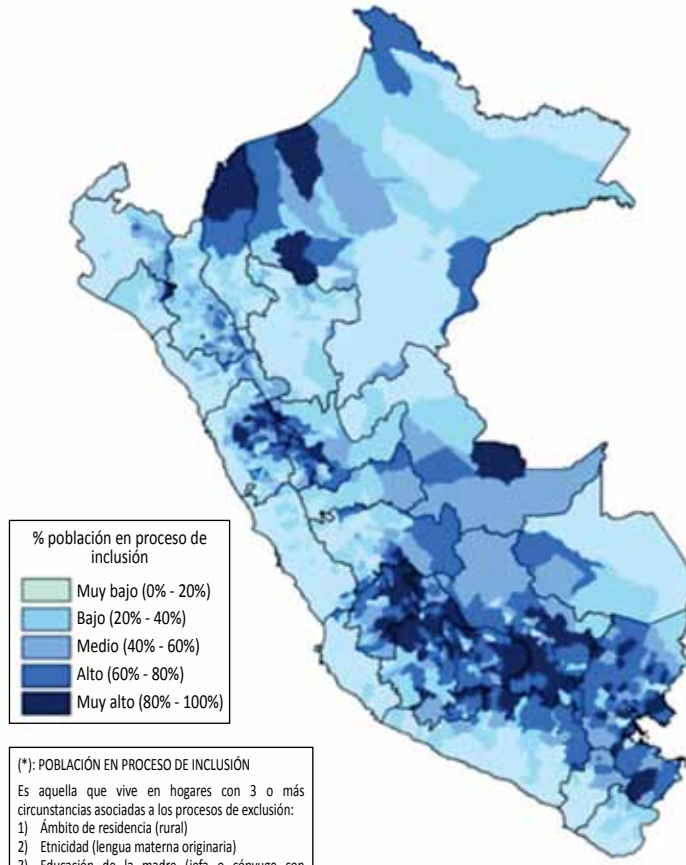
Como se aprecia en el gráfico 2.6, la PEPI está concentrada principalmente en la sierra sur y la selva del Perú.

Además, la PEPI presenta serias desventajas en comparación con la población promedio:

- Más de un tercio de la PEPI se encuentra en pobreza extrema.
- El acceso de la PEPI a servicios públicos básicos (agua, saneamiento, electricidad y telefonía) en el hogar alcanza solamente a uno de cada diez, frente a una cobertura de seis de cada diez hogares a nivel nacional.
- El 40% de los niños de 3 a 5 años que forman parte de la PEPI no asistía a educación preescolar en el año 2010, cifra que dobla el promedio nacional.

Gráfico 2.6
Ubicación geográfica de la PEPI (por distrito)

Perú - Distritos
Porcentaje de la población en proceso de desarrollo e inclusión social (*)



(*): POBLACIÓN EN PROCESO DE INCLUSIÓN

Es aquella que vive en hogares con 3 o más circunstancias asociadas a los procesos de exclusión:
1) Ámbito de residencia (rural)
2) Etnicidad (lengua materna originaria)
3) Educación de la madre (jefa o cónyuge con primaria incompleta o menos)
4) Nivel socio-económico (quintil I, más pobre)

Elaboración: MIDIS - DGSYE

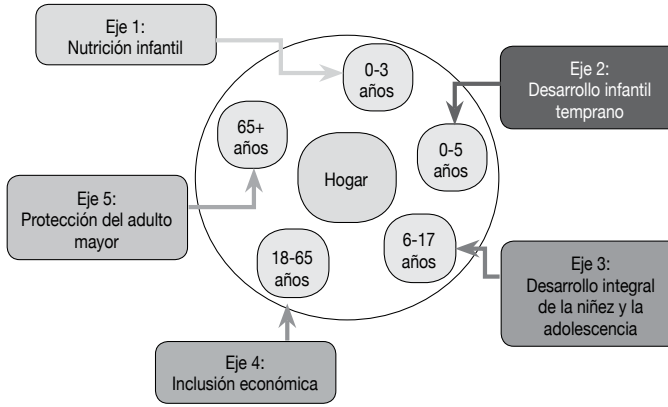
Fuente: MIDIS (2013).

- De todos los jóvenes de 18 a 25 años a nivel nacional, tres de cada cuatro culminaron la secundaria y uno de cada cuatro accede a educación superior técnica o universitaria, mientras menos de la mitad de los jóvenes que son parte de la PEPI termina la secundaria y solo uno de cada diez accede a educación superior.
- La desnutrición crónica infantil (DCI) afecta a uno de cada cuatro niños menores 5 años a nivel nacional, mientras que alcanza a la mitad de los niños de la PEPI.

El modelo de intervención del MIDIS se basa en tres principios orientadores: (i) enfoque del hogar desde una perspectiva de ciclo de vida, (ii) gestión por resultados, y (iii) enfoque territorial.

La política de desarrollo e inclusión social promovida por el MIDIS se centra en el hogar como la unidad de diseño, análisis y atención. Los cinco ejes estratégicos de «Crecer para Incluir» —nutrición infantil, desarrollo infantil temprano, desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, inclusión económica y protección del adulto mayor (gráfico 2.7)— se definen desde un enfoque de ciclo de vida.

Gráfico 2.7
Ejes estratégicos según ciclo de vida



Fuente: MIDIS – Dirección General de Políticas y Estrategias.

La gestión por resultados promueve la identificación de intervenciones efectivas y de productos, los procesos de rendición de cuentas, el fortalecimiento de capacidades, la participación de los actores estratégicos, la consolidación de alianzas y el reajuste de arreglos institucionales.

La Estrategia «Crecer para Incluir» involucra un esfuerzo conjunto de diversos actores, dentro de lo cual cobra particular relevancia la provisión efectiva de bienes y servicios hacia la población en territorio descentralizado. Se reconoce el rol crucial de los gobiernos regionales y locales para la implementación de la Estrategia y la obtención de los resultados esperados. El enfoque territorial de la Estrategia se materializa en la articulación intergubernamental.

3. Análisis de las restricciones

Siguiendo el modelo desarrollado por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), las restricciones al crecimiento económico no son —en general— ni lineales, ni aditivas, ni separables. La teoría tradicional del crecimiento asume que las restricciones al crecimiento son sustitutas, y por tanto, un pobre desempeño en algún factor puede compensarse con un sobredesempeño en otro. Más aún, supone que el impacto de cualquier política sobre el crecimiento es independiente del nivel de las otras variables. El modelo de «diagnóstico de crecimiento» desarrollado por los mencionados autores otorga mayor peso a la posibilidad de que los determinantes del crecimiento sean complementarios antes que sustitutos. En consecuencia, las posibilidades de crecimiento van a depender no solo de cuál es el factor limitante, sino también de la distancia que existe entre ese factor y el siguiente factor limitante.

Por ello, es importante tratar de identificar cuáles son estos factores limitantes, establecer su grado de complementariedad y definir las políticas para superarlos. Bajo este concepto, las posibilidades de crecimiento ($\hat{Y}$) vendrán condicionadas por los mínimos de los factores requeridos para crecer: capital (*K*), trabajo (*L*), capital humano (*KH*), infraestructura (*Inf*), instituciones (*Inst*), entre otros.

$$\hat{Y} = min\ (K, L, KH, T, Infr, Inst, \ldots)$$

3.1. Capital humano

En Huancavelica urge una radical expansión de las capacidades humanas, identificadas por Amartya Sen (1984) como el requisito central del desarrollo. Estas capacidades aluden a lo que la persona puede ser o hacer. Las capacidades se definen como el conjunto de vectores de realización al alcance de la persona. Es decir, la evaluación no consiste en analizar el conjunto de realizaciones alcanzado, sino en examinar el conjunto de realizaciones alcanzable, dado que la calidad de vida de una persona no se mide por un estándar sino por la capacidad de esa persona de elegir dicho modo de vida. En tal perspectiva, la pobreza no es solo un problema de falta de riqueza o de ingresos, sino de capacidades básicas insuficientes.

a) Educación

¿Qué podemos esperar de una región que registra la segunda tasa de analfabetismo más elevada del país, que es más del doble del promedio nacional? Alto analfabetismo, pobreza y exclusión son parte del mismo problema. Un jefe de familia analfabeto tiene muy pocas opciones laborales y educativas, y casi forzosamente su nivel de vida será de subsistencia. Un adulto analfabeto muy probablemente será subempleado y tendrá un salario menor que sus pares que saben leer.

El capital educacional de una familia es esencial para el desarrollo físico y social de los niños. Este desarrollo es incuestionablemente limitado entre los niños cuyos padres no han adquirido un nivel de lectura y escritura básico. Un individuo analfabeto (o funcionalmente analfabeto)[16] no solo enfrenta grandes obstáculos de inserción social a nivel personal sino también a nivel de familia. Además, la probabilidad de que los niños de padres analfabetos también lo sean (al menos funcionalmente) es alta, lo que quiere decir que el problema se reproduce en el núcleo familiar y su entorno social.

16 Un analfabeto funcional es capaz de leer textos básicos pero no puede resolver adecuadamente tareas de la vida cotidiana como llenar una solicitud para un puesto de trabajo, entender un contrato, seguir instrucciones escritas o consultar un diccionario.

La UNESCO ha estudiado el impacto del analfabetismo en Ecuador, República Dominicana y el estado de Sao Paulo en Brasil (Martínez y Fernández 2010). Los hechos son claros: el analfabetismo está correlacionado con un mayor desempleo. De acuerdo con el estudio, un año adicional de escuela puede incrementar el ingreso laboral de una mujer entre 10% y 20% a lo largo de su vida. Y los niños de hogares cuyos padres cuentan con educación básica tienen mayor probabilidad de sobrevivir más allá de los 5 años.[17]

En Huancavelica, el desempeño de los alumnos del nivel primario en matemática y comunicación es inferior al promedio nacional, que ya se encuentra entre los más bajos de América Latina. Esto significa que una buena parte de los niños y jóvenes que han completado los niveles de educación básica o secundaria, es decir que son oficialmente letrados, sufre probablemente de analfabetismo funcional. Esta clase de analfabetismo también limita seriamente la interacción de las personas con las tecnologías de la información y la comunicación, pues tienen dificultades para usar un computador, trabajar con un procesador de textos o con una hoja de cálculo e incluso utilizar un teléfono móvil de manera eficiente.

En suma, considerando que la educación es deficiente en el Perú, en el caso de Huancavelica adopta niveles dramáticos.

b) Salud y nutrición

¿Qué podemos esperar de una región donde casi el 50% de los niños padece de desnutrición crónica infantil (DCI) y donde la tasa de mortalidad infantil es la más alta del país? La salud pública enfrenta inmensos retos en el caso de Huancavelica. Es la segunda región del país con mayor número de habitantes por hospital y por médico. Las condiciones geográficas, por otro lado, estarían determinando una alta concentración de estos servicios en las zonas urbanas, lo que haría que las cifras estén escondiendo una problemática de acceso aún mayor en las zonas rurales.

17 Robinson-Pant, A. (2005) estima que la tasa de mortalidad infantil decrece en 9% por cada año adicional de educación escolar que alcance la madre.

La existencia de elevadas tasas de DCI (46,4% en 2011) y de morbilidad infantil evidencian el terrible problema que afronta Huancavelica en cuanto a (des)acumulación de capital humano. El nivel de DCI de Huancavelica es similar al de países como Camboya y la India, y supera a países con menor PBI per cápita que el Perú como Mauritania, Lesotho o Ruanda (UNICEF 2013). Como es sabido, la desnutrición crónica y la anemia en niños de 0 a 3 años dañan permanentemente sus capacidades física, intelectual, emocional y social, así como los pone en riesgo de contraer enfermedades infecciosas y de muerte. Desde un punto de vista social, las consecuencias de la desnutrición son graves. El daño en el desarrollo cognitivo de los individuos afecta su desempeño escolar en un primer momento y, más adelante, su capacidad productiva laboral. Peor aún, una niña malnutrida tiene mayor probabilidad de procrear, cuando sea adulta, a un niño desnutrido, perpetuando los daños de generación en generación (Beltrán y Seinfeld 2009).

Huancavelica es candidata a presentar un problema de «trampa de pobreza» por desnutrición. De acuerdo con el enfoque de Banerjee y Duflo (2011), la falta de una adecuada nutrición afecta la capacidad productiva de la mano de obra, lo que repercute en su ingreso laboral, y a su vez retroalimenta el problema de desnutrición. Es decir, en Huancavelica se podría estar generando un círculo vicioso de desnutrición ⇨ falta de capacidad productiva ⇨ pobreza ⇨ desnutrición que atrapa a un porcentaje importante de su población en esta «trampa de pobreza».

En resumen, los datos muestran de manera dramática la insuficiente atención que le presta el país al desarrollo de capital humano en Huancavelica. El proceso de descapitalización de la población de Huancavelica en materia de educación y salud es alarmante y constituye, sin duda, un factor limitante para el crecimiento de esta región.

3.2. Barreras geográficas

Hasta el día de hoy, diversas regiones de América Latina continúan sin prestar la debida atención a los problemas de exclusión de las comunidades indígenas y otras minorías raciales que por herencias históricas viven en áreas geográficas agrestes, donde el aislamiento físico,

económico y social tiende a reforzar las brechas de desarrollo con el resto de la sociedad.

La geografía influye sobre las posibilidades de desarrollo económico y social a través de dos canales básicos: (i) la productividad de la tierra, y (ii) la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales. Sin duda, estos canales interactúan con los patrones de localización de la población y la composición y distribución espacial de las actividades productivas, que en gran medida son resultado de procesos históricos. Además, la localización de la población impacta en las posibilidades de desarrollo económico y social a través de dos vías: (i) del acceso a los mercados, que en el caso de Huancavelica son los de Lima, Huancayo e Ica, y que son una fuente más amplia y dinámica de intercambio de bienes, tecnologías e ideas que los mercados internos; y (ii) de la urbanización, que facilita la especialización del trabajo y permite generar economías de escala y aprendizaje.

En cuanto a productividad de la tierra, la mayor parte del territorio huancavelicano se encuentra por encima de los 3 000 msnm y presenta severas limitaciones naturales para hacer rentable el agro a gran escala, e incluso a escala mediana. A pesar de que la región cuenta con pequeñas áreas de aprovechamiento forestal, su desarrollo es limitado debido a las elevadas pendientes del terreno. No sorprende entonces constatar la baja productividad de las actividades agrícolas, a lo que se suma la falta de infraestructura de riego y tecnificación que permitan superar la desventaja natural de localizarse en terrenos tan agrestes. Solo el 8% de las tierras con aptitud agrícola se encuentra bajo riego. Además, las tierras de Huancavelica están expuestas a fenómenos naturales como heladas, huaycos y sequias de distinta intensidad y frecuencia. Una visión sombría y tal vez extrema de esto la expresa el economista cusqueño Efraín Gonzales de Olarte (1984): «En la agreste geografía sobre los 2 000 msnm (…) no es posible un desarrollo capitalista generalizado, solo es posible la vigencia de economías de subsistencia».

En lo que se refiere a la urbanización, cabe resaltar que Huancavelica es fundamentalmente una región rural con una baja densidad poblacional. La dispersión poblacional ha sido una barrera para la adecuada provisión de infraestructura, de servicios públicos y de tecnología, lo que también afecta la productividad de los factores.

Como señala Webb (2013), existe una persistente y significativa correlación estadística entre la dispersión y los niveles de productividad.

El residente de una ciudad intermedia, de más de cien mil hogares, es un 40% más productivo que el de un centro poblado de menos de cuatro mil hogares. Además, sugiere que la desventaja de vivir en el área rural va más allá del reducido acceso a otros servicios, y que incluye los efectos menos visibles de tamaño de mercado, acceso a la información y de otras economías externas asociadas a la aglomeración.

3.3. Barreras demográficas

Hay dos aspectos demográficos particularmente relevantes que es preciso analizar en el caso de Huancavelica. El primero es su elevada migración: Huancavelica es la región que proporcionalmente expulsa más población en el Perú, un indicador irrefutable de lo adverso que es para un huancavelicano salir adelante en su propio territorio. Esto puede tomarse como la prueba de que aquellos agentes que evaden de alguna manera una restricción limitante tienen mayor probabilidad de sobrevivir y fortalecerse, como señalan Haussman, Klinger y Wagner (2008).

Al respecto, hay preguntas importantes que es necesario responder para tener una idea más clara del impacto de la migración sobre el crecimiento de Huancavelica: ¿Quiénes migran? Si, como es esperable, la migración se da principalmente en la población joven que está en el pico de productividad de su ciclo de vida, entonces esta descapitalización de mano de obra puede ser una limitante importante. Por otro lado, hay que profundizar en el carácter temporal o permanente de esta migración. Si es temporal o estacional, ligada a los ciclos agrarios en regiones aledañas (p. ej., Ica o Junín), podría tener un impacto positivo sobre los ingresos de Huancavelica. Finalmente, habría que conocer cuál es el volumen de remesas que envían los migrantes a sus familiares que permanecen en Huancavelica.

El segundo aspecto es el idioma. Con dos tercios de su población hablando el quechua como lengua exclusiva, Huancavelica presenta importantes limitaciones para el desarrollo, pues este no es el «idioma del mercado». No hay aquí ninguna connotación peyorativa o racista, sino la constatación de una realidad dolorosa. Los millones de peruanos que hablan los idiomas originarios del Perú (los diversos quechuas regionales,

el aimara y las lenguas nativas de la Amazonía) enfrentan una barrera cultural y lingüística al momento de relacionarse en el mercado de bienes y servicios, que es predominantemente (por no decir exclusivamente) castellano.

Webb (2013) sostiene al respecto que el Perú es un caso extremo de correlación entre el estatus de la familia (según su ingreso familiar y nivel de alfabetización) y la probabilidad de que un niño complete el sexto grado a tiempo. El hecho de contar con una población con un alto porcentaje de quechuahablantes limita sensiblemente las posibilidades de Huancavelica de integrarse al mercado nacional (y ni qué decir al internacional). Sobre el punto, Matos Mar *et al.* (1976) señalaban:

> Solo el campesino acomodado, aquel que dispone de excedentes de tiempo y producción, puede dedicarse al estudio de la lengua castellana y de las primeras letras. Estas representan, a la larga, un poder adicional, la posibilidad de un acercamiento a las fuentes del poder político provincial y también la posibilidad de incursiones comerciales. (112-113)

3.4. Falta de conectividad

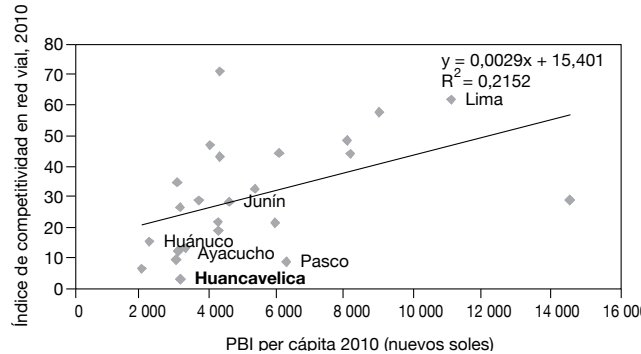
La importancia del capital físico y de la infraestructura para el desarrollo rural ha sido demostrada por innumerables estudios a nivel internacional. Ahmed y Hosain (1990) realizaron un trabajo pionero sobre el impacto de la infraestructura rural en Bangladesh. Ellos compararon 130 aldeas divididas en dos grupos, de bajo y alto nivel de acceso a mercados y diversos servicios como bancos, escuelas y electricidad, y descubrieron una diferencia de 33% entre los ingresos de ambos grupos. Además, como sostienen Fan y Chan-Kang (2004), la complementariedad entre los distintos tipos de infraestructura (p. ej. la electricidad y los caminos) obligaría a combinar las diversas formas de infraestructura en las regresiones para así captar el refuerzo mutuo entre ellas. Damiani (2000) reporta casos en Ecuador, Guatemala y el nordeste de Brasil, y afirma que el gasto público en infraestructura fue un factor importante en el desarrollo de cultivos no tradicionales de exportación.

a) Conectividad vial

Claramente, Huancavelica se halla muy por debajo de la curva ajustada que mide el índice de red vial y el PBI per cápita de las regiones del Perú. Incluso se ubica por debajo de Ayacucho y Huánuco, departamentos que cuentan con un PBI per cápita inferior.

Tales limitaciones en conectividad hacen que —en términos de tiempo— Huancavelica sea una de las ciudades más alejadas de Lima. Además, la inexistencia de un aeropuerto en Huancavelica condena a esta región a comunicarse exclusivamente por la carretera o por el ferrocarril que unen esta ciudad con Huancayo (el «tren macho»[18]).

Gráfico 3.1
Índice de red vial y PBI per cápita, 2010



Elaboración propia con base en datos del INEI y PeruCompite.

18 Según Salas (2008), el apelativo de «tren macho» se lo ganó porque descansaba en cada estación el tiempo que quería, muy condescendiente con los brequeros y pasajeros, saliendo en el momento en que se le ocurría y llegando a su destino «a lo macho», a cualquier hora. El conductor y los señores brequeros eran los dueños del tiempo. También se dice que se le llama así porque sale cuando quiere y llega cuando puede, pero llega.

b) Electricidad

El coeficiente de electrificación de Huancavelica alcanza el 73,3% (datos al 2011), mientras el promedio nacional es de 86%. Huancavelica es una de las regiones menos electrificadas del país, situación que se agudiza en el ámbito rural, donde el coeficiente de electrificación se encuentra por debajo del 50%. Aunque Huancavelica es un «exportador neto» de electricidad al resto del país —en su territorio se encuentra la central hidroeléctrica más grande del país (Mantaro, propiedad de Electroperú)—, ello no ha representado impactos significativos desde el punto de vista de generación de trabajo o ingresos para la región, salvo por los ingresos del canon hidroenergético que representan apenas alrededor de 60 millones de soles por año (dato al 2011).

c) Telecomunicaciones

La telefonía fija y el uso de internet en Huancavelica se encuentran significativamente por debajo del promedio nacional (un décimo y la mitad, respectivamente). Esto significa que el huancavelicano promedio está desligado de los mercados nacionales e internacionales y de las tecnologías de la comunicación y la información (TCI). Como se ha señalado muchas veces, el rápido crecimiento de las TCI en los países ricos viene creando una especie de «brecha digital» entre las naciones ricas y las pobres. De la misma manera, se podría afirmar que en el Perú se está generando una «brecha digital» entre las regiones modernas (encabezadas por Lima) y el resto del país, incluyendo Huancavelica.

d) Agua y desagüe

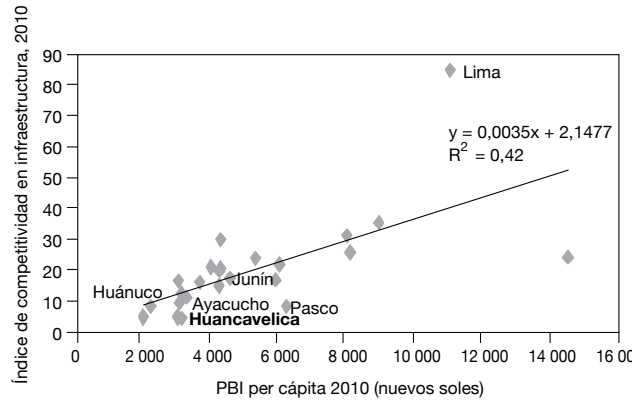
Huancavelica es la región con mayor porcentaje de viviendas sin acceso a agua (59,9%), superando incluso a regiones de la selva como Amazonas (48,3%) y Loreto (42,4%). La correlación entre falta de agua potable y pobreza es claramente positiva. De hecho, las Naciones Unidas estiman que en el África subsahariana se destina 40 000 millones de horas-hombre

al año a recolectar agua, el mismo número de horas anuales trabajadas por la fuerza laboral de Francia (UNICEF 2013). El tema del tiempo perdido en recolectar agua no se puede soslayar pues afecta la disponibilidad de tiempo de los niños para estudiar y de las madres para realizar tareas más productivas. Por supuesto, el grado de incidencia de las enfermedades diarreicas está altamente correlacionado con la presencia o no de agua potable en las viviendas.

3.5. Impacto sobre la competitividad

El gráfico 3.2 muestra el bajo nivel de inversión en infraestructura en Huancavelica y la sierra central en relación a su nivel esperado (correlación con el PBI per cápita) y comparado con las demás regiones del país. Considerando el nivel de PBI per cápita de Huancavelica, su nivel de infraestructura se encuentra muy por debajo del que debería estar, al igual que todas las regiones de la sierra central. Solo Junín presenta un elevado grado de aproximación a la curva estimada.

Gráfico 3.2
Índice de infraestructura y PBI per cápita, 2010



Fuente: INEI, PeruCompite.

Según el índice de competitividad relacionado con la infraestructura (Consejo Nacional de la Competitividad 2013), Huancavelica se encuentra en el puesto 24 de 24 regiones, el último de todos los departamentos del Perú. Junín, Huánuco, Ayacucho y Pasco, las otras regiones de la sierra central, obtuvieron los puestos 12, 20, 19 y 21 respectivamente.

Se podría pensar que esto es un problema generalizado en esta zona, sin embargo Huancavelica es la única región que ha presentado una caída notoria respecto del año 2008 (cuando se ubicaba en la posición 19, por encima de Huánuco, Pasco y Ayacucho). Este factor mide indicadores como la densidad de la red vial, el coeficiente de electrificación, el transporte aéreo, la densidad de la telefonía fija y móvil, el acceso a internet, el gasto en infraestructura de transporte terrestre, agua potable y alcantarillado.

En estas condiciones, en Huancavelica es prácticamente imposible desarrollar actividades agrícolas o industriales o incluso de servicios de escala media o grande que permitan «jalar» al resto de actividades. La minería ha sido incapaz de convertirse en una locomotora del desarrollo, lo mismo que la actividad hidroeléctrica (a pesar de que la hidroeléctrica del Mantaro genera el 20% de la energía del Perú).

Tabla 3.1
Índice de infraestructura en la sierra central

Departamento	2010		2008	
	Índice de infraestructura	*Ranking* 2010	Índice de infraestructura	*Ranking* 2008
Huancavelica	4,61	24	9,14	19
Huánuco	8,44	20	9,11	20
Pasco	8,42	21	8,6	22
Junín	17,55	12	17,75	12
Ayacucho	9,54	19	8,83	21
Lima y Callao	84,85	1	84,46	1

Fuente: CENTRUM Católica 2010.

En su libro *Aplanar los Andes y otras propuestas,* Javier Iguiñiz (1998) afirma que el «accidente geográfico» de la sierra

> constituye un grave problema de costos de transporte. Por esta razón, actividades serranas que serían competitivas si estuvieran más cerca de los mercados finales no lo son y su campo de acción se estrecha al tener que restringirse a sus estrechos mercados locales. (13)

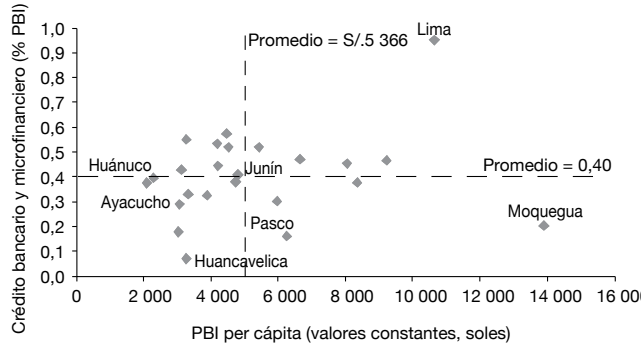
Resulta interesante citar aquí el estudio de Ossio y Medina (1985) realizado en tres comunidades en Tayacaja (provincia de Huancavelica) dedicadas principalmente al cultivo de la papa. Los autores observaron grandes diferencias en los rendimientos entre los comuneros de Tayacaja por efecto de las tecnologías aplicadas. Los agricultores más tradicionales y alejados de los mercados alcanzaban una productividad equivalente a un quinto de la de un agricultor relativamente tecnificado (y menos alejado). Según los autores, las comunidades de su estudio gozaban de ingresos mucho más elevados que los de la mayor parte de las comunidades andinas fundamentalmente por su favorable localización y buen acceso al mercado. Sin embargo, aunque Tayacaja es una de las provincias huancavelicanas más integradas a la economía nacional, sigue reportando índices de extrema pobreza pues su desarrollo se ve impedido por los elevados costos de comercialización que reducen la rentabilidad de la actividad agrícola.

En la misma línea, el estudio de Cotlear (1989) sugiere que la cercanía a los mercados es un poderoso determinante del grado de integración al mercado, el uso de insumos modernos, la obtención de mejores precios por los productos agrícolas y, finalmente, del nivel de ingreso familiar.

3.6. Falta de acceso al crédito

En este punto, vale la pena resaltar que —como proporción del PBI— el crédito otorgado en Huancavelica pasó del 2,6% en 2007 a 7% en 2011, aunque todavía sigue siendo la tasa más baja a nivel nacional. Es decir, además de las dificultades geográficas y demográficas, del proceso de descapitalización de su mano de obra, de la falta de conectividad y acceso adecuado a

Gráfico 3.3
Profundización financiera: crédito bancario y microfinanciero, 2011



Elaboración propia con base en datos de la SBS.

información y tecnología (condiciones extraordinariamente adversas, por cierto), Huancavelica es una región sin acceso a crédito.

Con un solo banco (BCP) y siete instituciones de microfinanzas, las posibilidades de «suavizar de consumo» —en el sentido de financiar el consumo presente con ingresos futuros o viceversa— son muy escasas. El nivel de profundización del sistema financiero en Huancavelica es de lejos el más bajo del país, seguido por regiones como Pasco, Amazonas y Moquegua.

3.7. Falta de presencia del Estado

La presencia del Estado podría suplir en parte las falencias de inversión privada y fortalecerla a través de un proceso de *crowding in* que complemente y abarate los costos privados de la inversión. Sin embargo, como se ha visto en la primera sección, la falta de presencia del Estado es clamorosa. El Índice de Densidad del Estado (PNUD 2009), que incluye cinco indicadores que señalan el acceso a ciertos servicios básicos para el desarrollo humano

—(i) Identidad, (ii) Salud, (iii) Educación, (iv) Saneamiento y (v) Electrificación—, era de 52% en Huancavelica, por debajo del resto de regiones de la sierra central, e incluso con importantes diferencias entre las distintas provincias.

Mención especial merece la falta de presencia del Estado en la promoción y defensa de los derechos de propiedad, en particular referidos a la tenencia de la tierra. La mayoría de los agricultores/campesinos de Huancavelica no cuentan con títulos de propiedad que los hagan dueños de la tierra. Como ha sido extensamente debatido por Hernando de Soto y otros, ello impide una adecuada capitalización de las comunidades, pues sin títulos carecen de garantías reales para acceder a un crédito y echar a andar el círculo virtuoso de crédito-producción-crédito.

La evidencia muestra que las intervenciones de política orientadas a la formalización de la tenencia de la tierra benefician especialmente a los hogares pobres, ya sea mejorando sus derechos de uso del suelo (China, Vietnam, Etiopía) o de su propiedad (Filipinas, Perú).[19] Además, la titulación permite un salto sustancial en el nivel de seguridad en la tenencia, haciendo que las personas estén más protegidas frente a una eventual confiscación arbitraria de la propiedad.

Por otra parte, la creciente percepción de corrupción en las autoridades es otro problema endémico en muchas regiones del interior del país, particularmente en Huancavelica. El hecho de que 77% de la población afirme que Huancavelica es una ciudad corrupta y que este porcentaje se haya incrementado en seis puntos en los últimos dos años muestra que el ciudadano se siente indefenso frente al Estado y frente a sus autoridades.

La literatura ha destacado el impacto disruptivo que tiene la corrupción sobre la cohesión social. Autores como Kargbo (2006), y Schenone y Gregg (2003) subrayan que la existencia de corrupción tiende a generar serios problemas de identificación de los individuos con la sociedad que integran, porque no son recompensados de acuerdo a su aporte sino a su participación en las redes de corrupción. Otro impacto puesto de relieve por la literatura es el clima de incertidumbre que genera la corrupción. Schenone y Gregg (2003) sostienen, por ejemplo, que la falta de información de los

19 Véase al respecto la serie de documentos publicados por el Institute of Development Policy and Management (IOB), de la Universidad de Antwerp, en Bélgica.

potenciales empresarios acerca del volumen de pagos ilegales que les serán exigidos para realizar una inversión planeada constituye un desincentivo importante que podría llegar incluso a frustrar proyectos económicamente rentables. Además, como resalta Tanzi (1998), la corrupción tiene un carácter discriminatorio en contra de los pobres: los individuos más pobres y por ende con menos fondos para participar de las redes de corrupción se ven privados de bienes y servicios públicos a los que tendrían derecho.

Finalmente, el que paga los sobrecostos de la corrupción en las obras es el contribuyente, que termina con proyectos más costosos, más grandes de lo necesario o de menor calidad. *En suma, la corrupción constituiría un factor limitante para el crecimiento económico de Huancavelica.*

3.8. Falta de presencia del sector privado

Como se ha mencionado en la primera sección, mucha de la actividad económica de Huancavelica procede de pequeños productores con muy poca tecnología y capital (cultivo de papa, truchas y lana de alpaca). Donde ha habido cierto impulso del capital privado de mayor escala ha sido en la minería, pero su impacto sobre el nivel de bienestar de la región ha sido muy modesto. De hecho, los ingresos por canon y regalías mineras de Huancavelica alcanzaron los 31 millones de soles en 2011 (la mitad que en el año 2008), lo que representó apenas un 0,5% del total de ingresos que recibieron las regiones y municipios por este concepto a nivel nacional. *Entonces, la falta de una mayor presencia de la inversión privada, especialmente de aquella que puede aportar capital y tecnología, es un factor limitante para el crecimiento de Huancavelica.*

3.9. Usando la metodología de Hausmann, Klinger y Wagner

Siguiendo la metodología de Hausmann, Klinger y Wagner (2008), hemos adaptado su matriz de distorsiones (cuadro 3.1) a la realidad peruana y pintado de color rojo aquellas restricciones que consideramos realmente limitantes, de color amarillo aquellas que pueden tener cierto efecto o que requieren un análisis más detallado, de color naranja aquellas que

Cuadro 3.1
Matriz de distorsiones

Finanzas limitantes		Retornos sociales limitantes					
		Falta de factores complementarios		Baja «apropiabilidad» Fallas de gobierno			Falla de coordinación
Bajo nivel de ahorros	Malas finanzas	Capital humano	Infraestructura y bienes públicos	Riesgos ex ante	Impuestos	Derechos de propiedad, crimen y corrupción	Bajo I+D Bajo descubrimiento
Alta tasa de interés activa		Baja tasa de interés activa					
Bajo flujo neto de bancos		Alto flujo neto de los bancos					
Inversión elástica a interés		Falta de reacción de la inversión a cambios en la tasa de interés					
Acceso a financiamiento (riesgo de *default*, alta deuda)			Bajo nivel de infraestructura	Altos *mark-ups* y bajos costos de entrada	Poder monopólico, entrada regulada	Expropiación	Baja sofisticación y poca industria
Corta duración de préstamos y racionamiento crediticio		Inmigración de talento	Choques a la infraestructura (desastres naturales)	Riesgo político y social		Conflictos sociales	Crecimiento responde a industrias
Alta tasa de interés pasiva	Alto *spread* bancario	Altos retornos de la educación		Riesgo tributario	Impuestos altos (IR, IGV)	Conflicto abierto	Pocos productos «cercanos» para migrar
Relación negativa entre crecimiento y cuenta corriente	Alto riesgo y baja rentabilidad	Retornos mincerianos procíclicos	Crecimiento elástico con respecto a infraestructura	Riesgos laborales	Legislación laboral restrictiva	Corrupción	
	Altos costos de operación de banca	Bajo nivel de educación superior	Congestión	Historia de expropiación	Impuesto inflacionario	Altos costos de protección	Alta correlación de crecimiento con términos de intercambio
	Poder monopólico de los bancos	Retornos decrecen si educación crece	Altas pérdidas por transporte	Expectativas de perder futuras ganancias	Costo de hacer negocios		Altos retornos de coordinación

Adaptado de Hausmann, Klinger y Wagner (2008).

consideramos limitantes pero que merecen una digresión aparte por el peligro de hacer una mala interpretación, y dejado en blanco aquellas que no son aplicables o relevantes.

En primer lugar, hay que analizar si el bajo nivel de crédito para la inversión observado en Huancavelica se debe a un problema de oferta (alto costo de financiamiento asociado al bajo desarrollo de los mercados financieros locales y la baja intermediación) o si, más bien, se debe a un problema de falta de demanda por crédito (no hay proyectos y/o individuos que sean sujetos de crédito). Estas restricciones las hemos pintado de amarillo en el entendido de que confluyen problemas tanto desde el lado de la oferta como de la demanda. Por el lado de la oferta, existe efectivamente una baja intermediación y poca profundización del sistema financiero local, amén de un nivel muy bajo de ahorro financiero. Pero no consideramos que la alta tasa de interés sea un factor limitante para el desarrollo económico de Huancavelica en términos relativos. No tenemos evidencia de que las tasas de interés activa que cobran los bancos y demás entidades financieras sean significativamente superiores que las que se cobran en otras regiones del país que gozan de mayores niveles de intermediación. Por tanto, creemos que el problema de baja intermediación financiera viene fundamentalmente por el lado de la demanda, esto es, que los agentes económicos en Huancavelica enfrentan severas limitaciones para convertirse en sujetos de crédito y para encontrar proyectos productivos con una rentabilidad esperada adecuada.

Esto nos lleva directamente al conjunto de restricciones que encontramos como factores limitantes y que tienen relación tanto con la falta de capital humano como con la carencia de infraestructura, factores estos que provocan que el retorno de la inversión sea muy bajo. En el caso del capital humano, la evidencia mostrada en la sección anterior es aplastante, más allá de lo que se pueda inferir a partir de ecuaciones de Mincer con dudosa interpretación (véase la segunda sección). Lo mismo sucede con la falta de infraestructura principalmente de transporte y comunicaciones. *De acuerdo con nuestro análisis, la falta de capital en sentido amplio (humano e infraestructura) es la principal limitante del crecimiento en Huancavelica.*

Respecto de los problemas de «apropiabilidad», consideramos que no son relevantes (política tributaria, riesgo de expropiación o legislación laboral) pues no son significativamente distintos de los presentes en otras

regiones del país con mayor nivel de desarrollo. En cambio, sí creemos que los retornos al sector privado se pueden ver influenciados por dos factores que tienen que ver con fallas de mercado o fallas de información asociadas con los procesos de autodescubrimiento (*self-discovery*) así como las externalidades de coordinación. Recordemos que Huancavelica tiene un mercado atomizado y poco conectado entre sí, con gran predominio del minifundio en el agro y con barreras culturales (incluyendo las lingüísticas) para relacionarse con el mercado nacional. Pensamos que estas restricciones afectan sensiblemente el clima de negocios y generan sobrecostos que limitan la rentabilidad de los proyectos y retroalimentan el círculo vicioso de pobreza y falta de oportunidades. La evidencia mostrada en la primera sección sobre la escasa presencia del sector privado en Huancavelica es consistente con esta visión.

Finalmente, también consideramos que las instituciones del Estado son factores que impactan negativamente sobre el crecimiento de Huancavelica. La falta de una adecuada provisión de servicios públicos de calidad por parte del Estado hace de esta región una donde el inversionista privado percibe un riesgo exorbitante. La inapropiada provisión de justicia, la falta de promoción de derechos de propiedad, la alta percepción de corrupción de funcionarios (que va desde la policía hasta los jueces, pasando por las autoridades regionales y municipales), enturbia y encarece sensiblemente el clima de inversión en esta empobrecida región del país.

4. Retos de política

Del análisis anterior se desprende que el principal problema que enfrenta Huancavelica para crecer de forma sostenida es su enorme descapitalización, tanto a nivel de capital humano como de capital físico. En consecuencia, el reto fundamental que afronta el Estado peruano en esta región es producir un choque de capital humano y físico que cierre las brechas que impiden su crecimiento.

Esta falta de capital humano y físico limita las posibilidades de crecimiento de una región empobrecida y que también presenta una geografía muy hostil. El gran aislamiento y lejanía que mantiene con el resto del país (a pesar de su cercanía geográfica) y las barreras lingüísticas de una porción importante de su población, hacen que Huancavelica presente quizá las peores condiciones iniciales para el crecimiento económico entre todas las regiones del Perú. En este punto es importante hacer una salvedad: la capitalización de Huancavelica (mejorar sustancialmente el capital humano y la infraestructura) es una condición necesaria pero no suficiente para su crecimiento. Además, toma tiempo alcanzar una mejora sustancial en ambos ámbitos. Pero si no se empieza cuanto antes, más demorará la solución para esta deprimida región.

La paradoja es que el crecimiento económico del Perú de las últimas dos décadas y la mayor disponibilidad de recursos públicos no han sido suficientes para acortar las brechas de acceso a distintos servicios públicos y mercados formales de los hogares de los quintiles inferiores de ingresos. Por eso, se propone un «choque de inclusión económica» para Huancavelica que priorice a las poblaciones históricamente rezagadas, que presentan

brechas significativas en infraestructura, baja profundización financiera, dificultades de acceso a mercados laborales y de productos, así como escasas oportunidades económicas.

Claramente, las necesidades de capital en Huancavelica son muy grandes y los recursos relativamente escasos. En el caso del capital humano, la tarea le corresponde primordialmente al Estado. La lucha contra la desnutrición crónica infantil, la mejora en la cobertura y calidad de la educación pública, y la mejor dotación de los centros de salud, son todas responsabilidades exclusivas del Estado. Pero el Estado no puede hacerlo todo solo, pues, como hemos señalado, los ingresos regionales y municipales provenientes del canon y las regalías mineras, del canon hidroenergético, Foncomún y FOCAM son relativamente pequeños (alrededor de 200 millones de soles por año). Entonces, es imprescindible que el sector privado participe en el esfuerzo de inyectar el capital físico necesario.

¿Cuáles son los componentes principales de este «choque de inclusión económica»? Aquí esbozamos una lista:

- Dotar de activos tangibles (activos físicos) a los hogares para incrementar su productividad y mejorar su acceso a los mercados de bienes y de trabajo. Estos incluyen el conjunto de activos públicos básicos para la conexión con los mercados y la mejora de los emprendimientos rurales (caminos rurales y conectividad, telefonía, agua potable / saneamiento y electrificación).
- Dotar de activos intangibles a los hogares pobres para incrementar su productividad y mejorar su acceso a los mercados de bienes y de trabajo. Esto comprende asistencia técnica y capacitación para elevar la productividad de la agricultura de subsistencia, y la mejora en los cultivos y en la crianza de animales.
- Incrementar significativamente el capital humano con una mayor cobertura y calidad de la educación primaria y secundaria, la lucha frontal contra la desnutrición crónica infantil, y el mejoramiento sustancial de los servicios de salud y de agua potable / saneamiento.
- Ampliar el acceso y uso de los servicios financieros que permitan sufragar la mejora tecnológica en el agro, elevando la fertilidad de los suelos, mejoras en los sistemas de riego y la incorporación de tecnologías que posibiliten el acceso a nichos de mercado como el orgánico.

- Brindar aquellos servicios públicos que apuntan a aliviar los problemas de falta de información de mercados y las fallas de coordinación, como el desarrollo de infraestructura que mejora la comercialización (campos feriales, centros de acopio, mercados mayoristas o de productores), asesoría para la conexión con mercados y empresas (cadenas productivas, contratos), servicios de información de mercados, de certificación (semillas, plantones), así como sistemas de seguros agrarios.
- Brindar capacitación laboral a fin de mejorar la empleabilidad de la población que tiene ingresos autónomos insuficientes. Esto incluye intervenciones que faciliten la empleabilidad de las mujeres, como servicios de cuidado diurno de niños (guarderías públicas) así como servicios de cuidado de niños de educación primaria fuera de horario escolar.

La tarea es inmensa. ¿Por dónde empezar? ¿Carreteras o agua potable o electrificación o irrigaciones o semillas mejoradas, etc.? ¿Cómo coordinar las iniciativas de los distintos sectores del Estado en materia de infraestructura? ¿Quién decide qué obra se hace primero? Y en lo que respecta al capital humano, ¿cómo se mejora la calidad educativa sin antes luchar contra la incidencia de la DCI, o ambas se pueden hacer simultáneamente? ¿Y es posible mejorar las condiciones de salud sin una cobertura adecuada de agua potable y saneamiento?

Una cosa parece clara en materia de infraestructura: realizar un «combo» de intervenciones (carretera, agua, electricidad, irrigación, semillas, educación, telefonía, etc.) genera mayor impacto que la suma de las partes. Pero la intervención en «combo» implica colosales retos de coordinación entre las distintas entidades del gobierno central y, más aún, coordinación con los diversos niveles de gobierno local y regional. Y ciertamente, todo esto presupone que el Estado funciona de manera eficiente, que es capaz de brindar servicios públicos de calidad y que opera con niveles de corrupción limitados.

En este contexto, resulta muy prometedora la reciente creación del Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE) a cargo del MIDIS, con el objetivo de contribuir a cerrar la brecha de servicios básicos en los distritos ubicados en las zonas de mayor pobreza y que cuentan con más de 50% de hogares en proceso de inclusión. El FONIE constituye una herramienta para articular las intervenciones de los sectores Vivienda, Construcción y

Saneamiento, Energía y Minas, y Transportes y Comunicaciones, y orientar así parte de sus intervenciones a los ámbitos de mayor pobreza y exclusión.

El MIDIS elaboró el «Plan para el Desarrollo de Hogares en Proceso de Inclusión al 2016», aprobado por la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) el 8 de noviembre de 2012. El Plan considera clave la creación de un fondo para financiar infraestructura orientada a cubrir brechas en caminos vecinales, agua y saneamiento, electrificación y telecomunicaciones, sobre todo en territorios históricamente rezagados y con dificultades de acceso a mercados. Como producto de este Plan surgió la necesidad de creación del FONIE, el cual se incluyó en la Ley de Presupuesto del año Fiscal 2013 con una partida inicial de 600 millones de soles, destinados a financiar la elaboración de estudios de preinversión y la ejecución de proyectos de inversión pública para la construcción de la infraestructura de los servicios básicos indicados.

El «choque de inclusión económica» que proponemos aquí va a tomar varios años y hasta décadas. Pero en el corto plazo es imprescindible apoyar a las familias pobres del Perú (y en particular de Huancavelica), pues el tejido social debe permanecer cohesionado para evitar los conflictos sociales que la exclusión y el atraso han generado y que podrían agudizarse en el futuro. Por ello, es fundamental la presencia del Estado con los programas de inclusión social a todo nivel, desde el infante hasta el adulto mayor.

Finalmente, es importante destacar el rol que debe cumplir el sector privado en este esfuerzo de capitalización y mejora de las condiciones productivas de Huancavelica. Urge promover proyectos de asociación públicos – privados (APP) así como los cuarenta proyectos ya identificados por el Gobierno Regional de Huancavelica que pueden ser ejecutados por el sector privado en la modalidad de «obra por impuestos», los que totalizan 33 millones de soles. En realidad, habría que multiplicar este monto por diez y —por qué no— permitir que los inversionistas privados gocen de ciertos beneficios tributarios temporales —siempre que se cumpla con el criterio de adicionalidad[20]— para que inviertan en esta región.

20 El concepto de adicionalidad hace referencia a la posibilidad de que el beneficio tributario en cuestión sea determinante para la realización de la inversión. Si un proyecto es tan rentable que no requiere beneficios tributarios para llevarse a cabo, entonces no cumple con el principio de adicionalidad. En ese sentido, los proyectos de

¿Cuáles podrían ser los sectores que «jalen» la locomotora del crecimiento en Huancavelica? Considerando que el agro por encima de los 3 000 metros de altura está condenado a mantener características de subsistencia, los candidatos para atraer inyecciones de capital significativas serían la minería y la hidroenergía. Hay en cartera inversiones por más de 1 150 millones de dólares para el período entre 2013 y 2016, básicamente en los sectores energía y minería. Es fundamental que estas inversiones se realicen y generen beneficios tangibles para los pobladores de Huancavelica.

Si bien Huancavelica provee el 20% de la energía que consume el país, los ingresos por concepto de canon hidroenergético de su gobierno regional no superan los 17 millones de soles. En los gobiernos locales estas transferencias alcanzaron los 50 millones de soles en el año 2011, constituyendo la segunda mayor fuente de transferencias de Huancavelica. Pero el agua y sus distintos usos podrían convertirse en una fuente mayor de recursos para la región y sus municipios. Huancavelica posee once cuencas hidrográficas y tiene más de doscientas lagunas. En la vertiente del Pacífico nacen las fuentes de agua para uso agrícola y doméstico que discurren hacia los fértiles campos y ciudades de Ica, Pisco y Chincha, sin embargo, no generan beneficios para la población local.

Actualmente, el Perú no cuenta con una normativa que rija el uso de sus recursos hídricos y las grandes empresas los utilizan sin retribuir a las regiones que poseen las cabeceras de las cuencas y cuyos recursos son empleados por otras regiones o provincias. Esto resalta la necesidad de aplicar políticas de uso y manejo integral del recurso agua, aunadas a proyectos de reforestación para la producción de agua. Corregir esta debilidad institucional en el manejo de las cuencas debería ser una prioridad para el sector Agricultura.

En el caso de la minería, Huancavelica tiene importantes reservas de oro, cobre, plata y zinc. En la actualidad esta región solo representa el 0,8% de la producción minera del país, pero podría ser un jugador mucho más importante si las grandes empresas mineras nacionales y extranjeras decidieran invertir en Huancavelica, todo ello dentro de un marco socio-

---

gran escala en minería e hidroenergía no deberían percibir estos beneficios tributarios, mientras que otros sectores, en los que la inversión privada ha sido casi nula en los últimos años, podrían beneficiarse de estos incentivos temporales.

ambiental que permita convertir este capital en beneficios tangibles para los huancavelicanos.

Una idea que el gobierno podría considerar es formar una entidad de promoción de inversiones para la macrorregión de la sierra central, una especie de ProInversión-Central que tenga una cartera de proyectos «APPables» y que promueva su desarrollo en estrecha coordinación con los gobiernos regionales y locales de los departamentos de la sierra sur. Hoy en día, ProInversión maneja una cartera de proyectos de gran escala a nivel nacional, pero no hay ninguna entidad que realice una labor similar a escala pequeña y focalizada en las zonas de pobreza.

5. Reflexiones finales

Sobre la base de la información disponible y el marco analítico del diagnóstico de crecimiento, este estudio ha identificado los principales obstáculos que limitan el crecimiento económico de la región Huancavelica. La evidencia muestra que Huancavelica adolece de un problema fundamental: el déficit tanto de capital humano como de infraestructura productiva y conectividad.

Como plantea la estrategia del MIDIS, los niños de la región Huancavelica deben contar con condiciones favorables para desarrollar al máximo sus potencialidades. En tal sentido, urge reducir la tasa de DCI, que en Huancavelica adopta niveles subsaharianos, mediante la puesta en marcha de programas y proyectos integrales de seguridad alimentaria y nutrición a nivel regional y local. Esta falta de capital humano y físico limita las posibilidades de crecimiento de una región que, además, desarrolla su vida por sobre los 3 000 msnm y se encuentra aislada y alejada de los principales mercados del país. Las barreras geográficas y hasta lingüísticas por la alta incidencia de familias quechuahablantes configuran una realidad dramática: *Huancavelica tiene probablemente las peores condiciones iniciales para el crecimiento económico entre todas las regiones del país.*

No se puede soñar con acercarse al promedio del ingreso nacional si la población huancavelicana está desnutrida, aislada, es iletrada y no cuenta con medios para progresar. Tal es el corazón del problema del crecimiento en esta empobrecida región. Por ello, se propone un «choque de inclusión económica» que priorice a las poblaciones históricamente rezagadas, que

presentan procesos dramáticos de descapitalización (educación, nutrición y salud), brechas significativas en infraestructura, baja profundización financiera, dificultades de acceso a mercados y escasas oportunidades económicas. Este «choque de inclusión económica» es condición necesaria mas no suficiente para que Huancavelica rompa el círculo vicioso o la «trampa de pobreza» en el que está aprisionada.

Además de un enorme esfuerzo del Estado, se requiere el concurso del capital privado en Huancavelica para generar oportunidades de trabajo y progreso. Ambos, Estado y sector privado se necesitan y complementan. El Estado por sí solo no puede cambiar la dinámica económica de Huancavelica, aunque sí puede hacer mucho por mejorar las condiciones iniciales del capital humano y físico. Y el sector privado difícilmente irá a Huancavelica mientras subsistan las inmensas carencias de productividad y competitividad. En consecuencia, es indispensable un proceso de complementariedad (*crowding in*) en el que el gasto público de calidad y las intervenciones de política social ayuden a reducir los costos para las inversiones privadas en distintos ámbitos de la actividad económica.

En ese sentido, será necesario promover la inversión privada en la región amparados en la ley que otorgó exoneraciones tributarias a las inversiones por sobre los 2 500 msnm, particularmente la participación del sector privado en la construcción de infraestructura de uso público mediante esquemas de asociación público privadas.

Indudablemente, este proceso tomará tiempo. Por ello, se deben combinar intervenciones de corto plazo (programas sociales de alivio a la pobreza) con intervenciones que mejoren la capacidad productiva de la mano de obra de Huancavelica (educación, salud, capacitación, etc.) y la construcción de infraestructura productiva.

El crecimiento potencial deberá explotar las ventajas comparativas que la región tiene en los sectores minería e hidroenergía, aunque estos tienen un limitado impacto sobre la generación de ingresos y beneficios tangibles para el huancavelicano promedio. Por ello es imprescindible realizar esfuerzos para fomentar el autodescubrimiento de nuevos productos y sectores, para generar así un proceso de diversificación productiva —productos con mayor valor agregado— como la acuicultura, la industrialización de la lana de auquénidos y la agricultura de mediana escala.

También será importante impulsar la actividad artesanal, que actualmente es la principal fuente de ingresos de muchas familias huancavelicanas, propiciando su consolidación en micro y pequeñas empresas, convirtiéndolas en importantes fuentes generadoras de autoempleo y empleo familiar, con un aporte significativo a la economía regional.

En Huancavelica, el pequeño tamaño de las parcelas —característica común de la sierra peruana— parece ser un gran obstáculo para un mayor desempeño económico ligado al desarrollo agroexportador de la región. Como se ha mencionado muchas veces, el minifundio implica altos costos de transacción para asociarse y aprovechar las economías de escala, dificulta el acceso a información de mercados y el acceso a tecnología y crédito. Esta situación se agrava ante la falta de titulación de las tierras y la poca confianza existente en la capacidad del Estado para defender los derechos de propiedad. Frente a la fragmentación de la propiedad de la tierra, la asociatividad de los productores resulta primordial para generar dinamismo productivo; pero hay aquí una falla de coordinación que solo puede ser resuelta mediante una intervención inteligente del Estado. Consideramos que los esfuerzos de Sierra Productiva y el Ministerio de Agricultura (a través de Sierra Sur) están bien encaminados pero son aún insuficientes.[21]

Huancavelica no podrá superar sus limitaciones sin la institucionalización de prácticas de buen gobierno, transparencia y mecanismos de control, así como de un sistema articulado de planificación, monitoreo y evaluación que involucre a *todos los niveles de gobierno* (central, regional y municipal), trabajando coordinadamente en beneficio de la región.

Para terminar, es necesario responder una pregunta:¿qué no se debe hacer? Revisando los planes del Gobierno Regional de Huancavelica y el Plan de Gobierno del Movimiento «Unidos por Huancavelica» que postulara a

21 Escobal *et al*. (2012) comparan los resultados del proyecto Sierra Productiva impulsado por el Instituto para una Alternativa Agraria (IAA), de carácter privado, y del Proyecto de Desarrollo Sierra Sur del MINAG, de iniciativa pública. Aun cuando ambos proyectos tienen el propósito final de mejorar la calidad de vida de las familias rurales, encuentran que Sierra Sur tiene mayor flexibilidad para atender las iniciativas de los productores agrarios y desarrollar mejor la institucionalidad local. Además, los hogares intervenidos por el proyecto Sierra Sur muestran un mejor desempeño en la acumulación de activos, dinámicas productivas y percepciones de bienestar de los hogares frente a Sierra Productiva.

las elecciones pasadas sin éxito, se puede concluir que los políticos locales perciben que es obligación del gobierno regional intervenir directamente en el quehacer económico de la región a través de la inversión pública en proyectos productivos, creando para ello empresas regionales. Estos proyectos van desde la creación de una planta asfaltadora hasta la construcción de piscigranjas, pasando por granjas modelo y plantas de procesamiento de truchas y de lana de auquénidos. Consideramos que este tipo de intervención no es conveniente. Más bien, el gobierno regional debería enfocar sus esfuerzos y limitados recursos en dotar al departamento de los servicios públicos necesarios para crear mejores condiciones para el desarrollo de actividades productivas privadas.

Quizá una manera de lograr esto es establecer un fondo rotatorio concursable, mediante el cual las iniciativas privadas puedan acceder a un capital semilla que se recupera cuando el proyecto es exitoso y se va a fondo perdido en caso de fracaso. En otras palabras, en vez de apostar por actividades específicas con el escaso capital regional, parece ser más eficaz la promoción de la actividad empresarial huancavelicana con fondos concursables que puedan generar una dinámica económica privada. Eventualmente, una fracción de las transferencias del gobierno central (p. ej. Foncomún) podría ir directamente a alimentar este fondo rotatorio.

Referencias bibliográficas

Ahmed, R. y M. Hosain

1990 «Developmental Impact of Rural Infrastructure in Bangladesh». Research Report N.° 83. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute.

Armendáriz, E., F. Jaramillo y L. Zegarra

2011 *Las barreras al crecimiento económico en Junín*. Diagnóstico y Propuesta 48. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social - Banco Interamericano de Desarrollo.

Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

2012 Síntesis Económica de Huancavelica. Lima: BCRP.

2011a Síntesis Económica de Huancavelica. Lima: BCRP.

2011b Síntesis Económica de Ayacucho. Lima: BCRP.

2011c Síntesis Económica de Huánuco. Lima: BCRP.

2011d Síntesis Económica de Junín. Lima: BCRP.

2011e Síntesis Económica de Pasco. Lima: BCRP.

Banerjee, A. y E. Duflo

2011 *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty.* Nueva York: Public Affairs Books.

Barrientos, P.
2006 «Perspectivas de la sierra peruana en el comercio internacional de productos agrícolas». *Pensamiento Crítico* N.° 8. Revista del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, pp. 29-48.

Beltrán, A. y J. Seinfeld
2009 «Desnutrición crónica infantil en el Perú: un problema persistente». Documento de Discusión DD/09/14. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacifico.

Calandria
2009 «Informe de grupos focales: Percepciones sobre la violencia familiar en Huancavelica ciudad». Lima: Calandria.

Caria, A.
2008 *Títulos sin desarrollo: los efectos de la titulación de tierras en los nuevos barrios de Lima*. Serie Estudios Urbanos N.° 4. Lima: Desco - Programa Urbano.

Carter, M. R. y C. B. Barrett
2006 «The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach». *Journal of Development Studies* N.° 42(2), pp. 178-199.

CENTRUM Católica
2010 *ICRP 2010.* Índice de Competitividad *Regional del Perú*. Lima: CENTRUM-PUCP.

Chirinos, R.
2008 ¿Convergen las regiones en el Perú? Evidencia empírica para el período 1994-2007. Lima: Banco Central de Reserva del Perú - Gerencia Central de Estudios Económicos.

Consejo Nacional de la Competitividad (CNC)
2013 Resultados por pilares. Disponible en: <http://www.cnc.gob.pe/indice-regional/resultados-por-pilares/resultados-por-pilares>.

Cotlear, D.
1989 *Desarrollo campesino en los Andes: cambio tecnológico y transformación social en las comunidades de la sierra del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Cueto, M. y V. Zamora
2006 *Historia, salud y globalización*. Lima: Universidad Peruana Cayetano Heredia e Instituto de Estudios Peruanos.

Damiani, O.
2000 «The State and Nontraditional Agricultural Exports in Latin America: Results and Lessons of Three Case Studies». Conferencia de Economía Rural y Reducción de Pobreza en América Latina y el Caribe, Nueva Orleans.

Defensoría del Pueblo
2012 *Decimoquinto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo*. *Enero-Diciembre 2011*. Lima: Defensoría del Pueblo.
2000 *La aplicación de la anticoncepción quirúrgica y los derechos reproductivos. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo*. Serie Informes Defensoriales N.° 27, Lima: Defensoría del Pueblo.

Escobal, J.
2011 *Los retos del minifundio: reflexiones desde una visión de largo plazo*. Lima: GRADE.

Escobal, J., C. Ponce, R. Pajuelo y M. Espinoza
2012 *Estudio comparativo de intervenciones para el desarrollo rural en la sierra sur del Perú*. Lima: Fundación Ford y Grupo de Análisis para el Desarrollo.

Fan, S. y C. Chang-Kang
2004 «Road Development, Economic Growth and Poverty Reduction in China», mimeo. IFPRI.

Gobierno Regional de Huancavelica
2003 Plan Estratégico de Desarrollo Regional Concertado y Participativo de Huancavelica 2004-2015.

Gobierno Regional de Huancavelica
2012a Plan Regional Contra la Violencia hacia la Mujer Huancavelicana 2010-2016.
2012b Plan Regional por la Primera Infancia Huancavelica 2012-2017.

Gonzales de Olarte, E.
1984 *Economía de la comunidad campesina: aproximación regional*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Hausmann, R., B. Klinger y R. Wagner
2008 «Doing Growth Diagnostics in Practice: A Mindbook». CID Working Paper N.° 177. Cambridge, MA: Center for International Development, Harvard University.

Hausmann, R., D. Rodrik y A. Velasco
2005 «Growth Diagnostics». Working Paper. Kennedy School of Government, Harvard University.

Heckman, J., L. Lochner y P. Todd
2005 «Earnings Functions, Rates of Return and Treatment Effects: The Mincer Equation and Beyond». NBER Working Paper Series N.° 11544. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Iguiñiz, J.
1998 *Aplanar los Andes y otras propuestas*. Lima: Centro Bartolomé de las Casas - Rímac y Centro de Estudios y Publicaciones.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
2011a Producto Bruto Interno por Departamentos 2001-2010. Lima: INEI.
2011b *Anuario Estadístico 2011*. Lima: INEI.
2010 *Encuesta Nacional de Municipalidades 2010*. Lima INEI.
2009a *Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares - ENAPREF 2008-2009*. Lima: INEI.
2009b *Migración internacional en las familias peruanas y perfil del peruano retornante*. Lima: INEI.
2007 *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. Lima: INEI.

Instituto Nacional en Salud Mental Honorio Delgado – Hideyo Noguchi (INSM)

2006 *Estudio epidemiológico de salud mental en fronteras 2005.* Vol. XXII. Lima: INSM.

2005 *Estudio epidemiológico de salud mental en la selva peruana 2004.* Vol. XXI. Lima: INSM.

2003 *Estudio epidemiológico de salud mental en la sierra peruana 2003*. Vol. XIX. Lima: INSM.

2002 *Estudio epidemiológico metropolitano en salud mental 2002*. Vol. XVIII. Lima: INSM.

Kargbo, A. H.

2006 «Corruption: Definition and Concept Manifestations and Typology in the Africa Context». Presentation at The Training for Members of Parliament and Members of Civil Society from English speaking West Africa. Aberdeen, Escocia.

Laux, F.

2000 «Addiction as a Market Failure: Using Rational Addiction Results to Justify Tobacco Regulation». *Journal of Health Economics* N.° 19, pp. 421-437.

Martínez, R. y A. Fernández

2010 *The Social and Economic Impact of Illiteracy. Analitical Model and Pilot Study*. Santiago: UNESCO.

Matos Mar, J., compilador

1976 *Hacienda, comunidad y campesinado en el Perú*. Perú Problema 3. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Mesa de Diálogo para el Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos en Extrema pobreza

2010 *Plan de desarrollo integral de los pueblos andinos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica (PDIPA) 2010-2021*.

Mincer, J.

1974 *Schooling, Experience, and Earnings*. Nueva York: Columbia University Press.

Ministerio de Agricultura – Gobierno Regional de Huancavelica
2008 Plan Estratégico Regional del Sector Agrario de Huancavelica 2009-2015. Huancavelica: MINAG – Gobierno Regional de Huancavelica.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – Gobierno Regional de Huancavelica
2005 Plan Estratégico Regional Exportador. Huancavelica: MINCETUR-Gobierno Regional de Huancavelica.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
2013 Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «Crecer para Incluir». Versión Preliminar. Lima: MIDIS.

Ministerio de Educación (MINEDU)
2011 Evaluación Censal de Estudiantes 2011. Lima: MINEDU.
2005 *Evaluación Nacional del Rendimiento Estudiantil 2004.* Lima: MINEDU – Unidad de Medición de la Calidad Educativa.

Ministerio de Salud (MINSA)
2010 *Anuario estadístico 2010*. Lima: MINSA.

Miranda, G.
2006 «El tiempo libre y ocio reivindicado por los trabajadores». *Pasos,* Revista de Turismo y Patrimonio Cultural de Universidad Autónoma del Estado de México. Vol. 4, N° 3, pp. 301-326.

Movimiento Independiente Regional Unidos por Huancavelica
2010 *Plan de Gobierno Regional de Huancavelica 2011-2014*. Huancavelica.

Municipalidad Provincial de Huancavelica - Comité Provincial de Seguridad Ciudadana
2012 *Plan Local Provincial de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social – 2012*. Huancavelica: Municipalidad Provincial de Huancavelica.

North, D. C.
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

Organización Panamericana de la Salud (OPS)
2007 *Salud en las Américas 2007*. Volumen I–Regional. Publicación Científica y Técnica 622. Cap. 4: Las políticas públicas y los sistemas y servicios de salud. Washington, D. C.: OPS.

Ossio, J. y O. Medina
1985 *Familia campesina y economía de mercado. El caso de las comunidades de Pazos, Mullaca y Nahuin del departamento de Huancavelica*. Lima: Centro Regional de Estudios Socioeconómicos.

Paredes, C.E.
2011 *Entre la economía y la política: los determinantes del voto en el Perú.* Lima: Universidad de San Martín de Porres.

Proética
2012 VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012. Lima: Proética.
2004 III Encuesta Nacional sobre corrupción. Lima: Proética.

Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD)
2009 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. Disponible en: http://hdr.undp.org/en/reports/national/latinamericathecaribbean/peru/idh2009-peru-vol1-2.pdf.

Reyes, M. E.
2004 «Intentando redefinir la justicia: el caso de las esterilizaciones forzadas en el Perú». *Cuerpos Nuestros. Redefiniendo la justicia*. Disponible en: http://www.womenslinkworldwide.org/pdf_pubs/es_pub_cuerpos1.pdf

Robinson-Pant, A.
2005 «The Social Benefits of Literacy». Background paper for EFA Global Monitoring Report, commissioned through the University of East Anglia, Norwich, United Kingdom.

Rodríguez, F. y A. Uriol
2011 *Psicología, pobreza y desarrollo social. Fatalismo y desesperanza ¡No! Optimismo y resiliencia ¡Sí!* Huancayo: [s.d.].
2005 ¡Canta, canta, que algo queda! Alcoholismo y subvaloración personal. Huancayo: Centro de Capacitación J. M. Arguedianos.

Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi
2002 «Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development». NBER Working Paper N.° 9305, Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research.

Salas, F.
2008 *Historia de Huancavelica*. Tomos I y II. Lima: Compañía de Minas Buenaventura.

Schenone, O. y S. Gregg
2003 *A Theory of Corruption*. Michigan: Acton Institute.

Secades Villa, R.
2005 «Los programas de ocio alternativo como estrategia de prevención del uso de drogas». Congreso Dinamia III. Congreso Internacional de Ocio Joven. Elche, 12-14 de mayo.

Sen, A.
1984 *Resources, Values and Development.* Oxford: Basil Blackwell.

Tello, M.
2011 «Indicadores del sector MYPE informal en el Perú: valor agregado, potencial exportador, capacidad de formalizarse y requerimientos de normas técnicas peruanas de sus productos». Documento de Trabajo N.° 310. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

UN Millennium Project
2005 *Millenium Project Final Report*. Nueva York: Naciones Unidas.

UNICEF
2013 *The Water Project*. Nueva York: Naciones Unidas.

Tanzi, V.
1998 «Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures». WP/98/63. Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

Velázquez, T.
2007 *Salud mental en el Perú: dolor y propuesta. La experiencia de Huancavelica*. Investigaciones Breves N.° 28. Lima: DEMUS-CIES-CARE.

Webb, R.
2013 *Conexión y despegue rural*. Lima: Instituto del Perú de la Universidad de San Martín de Porres.