

Las posibilidades del desarrollo inclusivo:

Dos historias regionales

ROXANA BARRANTES, RICARDO CUENCA Y JORGE MOREL



LAS POSIBILIDADES DEL DESARROLLO INCLUSIVO:
DOS HISTORIAS REGIONALES

Las posibilidades del desarrollo inclusivo:

Dos historias regionales

ROXANA BARRANTES, RICARDO CUENCA Y JORGE MOREL

Serie *Estudios sobre Desigualdad*, 04

Este libro ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Ford al proyecto “Entre la consolidación del desarrollo y la profundización de la desigualdad” (Grant n.º 1080-0458-1)

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694, Lima 11

Telf: (51-1) 332-6194

Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>

URL: <www.iep.org.pe>

© ROXANA BARRANTES, RICARDO CUENCA Y JORGE MOREL

ISBN: 978-9972-51-348-0

ISSN: 2224-7424

Impreso en Perú

Primera edición en español: Lima, julio de 2012

1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2012-07133

Registro del proyecto editorial en la Biblioteca Nacional: 11501021200446

Imagen de carátula: Google Earth

Corrección de textos: Sara Mateos

Diseño editorial: Erick Ragas

Diagramación: Silvana Lizarbe

Cuidado de edición: Odín del Pozo

Prohibida la reproducción total o parcial de las características gráficas de este libro por cualquier medio sin permiso de los editores.

Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales. Roxana Barrantes, Ricardo Cuenca, Jorge Morel, eds. Lima, IEP, 2012 (Serie Estudios sobre Desigualdad, 4)

DESIGUALDAD ECONÓMICA; CRECIMIENTO ECONÓMICO; POLÍTICAS PÚBLICAS; CRECIMIENTO REGIONAL; AREQUIPA; CAJAMARCA; PERÚ

W/05.03.05/D/4

Contenido

SIGLAS Y ACRÓNIMOS	11
AGRADECIMIENTOS.....	13
INTRODUCCIÓN	15
1. Contexto: Una década de crecimiento económico y de marchas y contramarchas en la organización del Estado y en la implementación de políticas públicas.....	21
2. Marco de análisis y propuesta teórica	35
3. Metodología	43
4. Arequipa	49
5. Cajamarca.....	59
6. Síntesis.....	69
7. Anexos.....	77
BIBLIOGRAFÍA.....	203

ÍNDICE DE GRÁFICAS, MAPAS Y RECUADROS

Gráficas

1.	PBI real del Perú. Tasa de crecimiento anual 2001-2010	22
2.	Posición de cambio 2001-2010 (millones de dólares).....	23
3.	Resultado económico del gobierno central 2001-2010 (porcentaje del PBI nacional)	25
4.	Esquema de análisis.....	46
5.	Curva de incidencia del crecimiento para Arequipa 2004-2009, soles constantes 2009 (porcentajes).....	58
6.	Conexiones comerciales de las provincias de Cajamarca	60
7.	Curva de incidencia del crecimiento para Cajamarca 2004-2009, soles constantes 2009 (porcentajes).....	67

Mapa

1.	Macrorregión sur y carreteras asfaltadas, 2010.....	50
----	---	----

Recuadros

1.	Altos y bajos en la formulación de políticas públicas regionales	53
2.	La curva de incidencia del crecimiento en Arequipa.....	58
3.	El <u>Quinde</u> : una idea moderna en un entorno de contrastes	61
4.	La curva de incidencia del crecimiento en Cajamarca	67

ÍNDICE DE ANEXOS

Cuadros

1.1	Categorías de parámetros y parámetros excluidos (variables en niveles).....	79
1.2	Categorías de parámetros y parámetros excluidos (variables ordinales).....	80
1.3	Matriz de correlación de resultados (niveles y ordinales).....	81
1.4	Distancias (L1) entre regiones según parámetros (variables ordinales).....	83
1.5	Distancias (L1) entre regiones según resultados (variables en niveles estandarizadas).....	84
1.6	Distancias (L1) entre regiones según resultados (variables en niveles estandarizadas reelegidas).....	87
3.1	PBI de Arequipa en niveles y composición por sectores 2001-2009 (miles de nuevos soles a precios constantes de 1994).....	101
3.2	Porcentaje de estudiantes que logran los aprendizajes del grado (2° de primaria).....	117
3.3	Datos de universidades de Arequipa extraídos del ranking universitario 2006 de la ANR....	124
3.4	Resultados de elecciones al gobierno regional 2002.....	132
3.5	Resultados de elecciones al gobierno regional 2006.....	135
3.6	Conflictos sociales ocurridos en la región de Arequipa durante el periodo 2006-2009	137
3.7	Resultados de elecciones al Gobierno Regional de Arequipa 2010	138
3.8	Votación por Juan Manuel Guillén y por el principal contendor por provincia	139
3.9	Partido del consejero regional ganador (por provincia), Arequipa.....	140
3.10	Partidos y movimientos ganadores en municipalidades provinciales, elecciones 2010	140
4.1	Población y porcentaje poblacional de las provincias de Cajamarca, 2007	149
4.2	PBI de Cajamarca en niveles y composición por sectores 2001-2009 (miles de nuevos soles a precios constantes de 1994).....	153

4.3	Porcentaje de estudiantes que logran los aprendizajes del grado (2° de primaria).....	173
4.4	Resultados elecciones 2002 - Gobierno Regional de Cajamarca	188
4.5	Votación de Fuerza Social y Movimiento Nueva Izquierda (MNI) según ubicación geográfica, 2006	189
4.6	Partidos y porcentaje de votación en elección regional 2010	191
4.7	Resultados de las elecciones provinciales 2002-2010.....	193
4.8	Conflictos sociales ocurridos en la región de Cajamarca durante el periodo 2006-2009	195

Gráficas

1.1	Crecimiento acumulado PBI per cápita 2001-2008 (a precios constantes de 1994)	86
1.2	Variación incidencia de la pobreza 2004-2009	88
1.3	Variación Gini 2004-2009.....	88
1.4	Variación de población no pobre 2004-2009	89
1.5	Variación “inversa de Gini” 2004-2009.....	89
3.1	Curva de incidencia del crecimiento para Arequipa 2004-2009, nuevos soles constantes 2009 (porcentajes).....	105
3.2	Tasa de crecimiento del PBI de Arequipa y nacional	107
3.3	Monto de inversión en proyectos del Gobierno Regional de Arequipa durante el periodo 2007-2009* (nuevos soles corrientes)	112
3.4	Presupuesto del Gobierno Regional de Arequipa 2001-2009 (millones de nuevos soles)	115
3.5	Tasa neta de matrícula en educación primaria.....	117
3.6	Tasa neta de matrícula en educación secundaria.....	119
3.7	Numero de matrículas en las universidades representativas de Arequipa (2002-2008).....	120
3.8	Número de personas graduadas y tituladas de las principales universidades de Arequipa (2002-2007)	121
3.9	Porcentaje de mujeres y hombres de 15 y más años con nivel superior alcanzado en el ámbito nacional y en Arequipa, 2009	122
4.1	Conexiones comerciales de las provincias de Cajamarca	149
4.2	Dinámica de la influencia de la minería en la diversificación económica.....	154
4.3	Curva de incidencia del crecimiento para Cajamarca 2004-2009, nuevos soles constantes 2009 (porcentajes)	155
4.4	Tasa de crecimiento del PBI de Cajamarca y nacional.....	156
4.5	Monto de inversión de las unidades ejecutoras del Gobierno Regional de Cajamarca por fuente de financiamiento. Ejecución de proyectos 2009 (millones de soles).....	166
4.6	Presupuesto institucional de apertura por habitante (PIA) según ubicación de los proyectos del Gobierno Regional de Cajamarca, 2008-2010 (nuevos soles) e incidencia de pobreza 2007	167
4.7	Monto de inversión en proyectos de saneamiento de las unidades ejecutoras del Gobierno Regional de Cajamarca por vivienda sin agua potable, 2009 (nuevos soles) ..	168
4.8	Evolución del gasto PIA del Gobierno Regional de Cajamarca según estructura 2001-2009 (millones de nuevos soles).....	170
4.9	Ratio PIA/PIM y avance en la ejecución de los gobiernos locales de Cajamarca, 2001-2009	171
4.10	Tasa neta de matrícula en educación primaria.....	174
4.11	Tasa neta de matrícula en secundaria	175

4.12	Personas matriculadas en las universidades más importantes de Cajamarca (2002-2008).....	177
4.13	Personas matriculadas y graduadas en las principales universidades de Cajamarca (2002-2008).....	182
4.14	Personas tituladas y graduadas en las principales universidades de Cajamarca (2002-2007).....	183
4.15	Porcentaje de mujeres y hombres de 15 y más años con nivel superior alcanzado en el ámbito nacional y en Cajamarca, 2009.....	184

Mapas

3.1	Macrorregión sur y carreteras asfaltadas 2010.....	99
4.1	Macrorregión norte y carreteras asfaltadas 2010.....	148
4.2	Crecimiento de hectáreas cosechadas en las provincias de Cajamarca (2001-2007).....	158
4.3	Ubicación geográfica de las principales minas de Cajamarca, 2010.....	161

Siglas y acrónimos

ALAC	Asociación Los Andes de Cajamarca
AMPE	Asociación de Municipalidades del Perú
ANGR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
ANR	Asamblea Nacional de Rectores
AP	Acción Popular
APP	Asociación público-privada
APROCASSI	Asociación Provincial de Cafetaleros Solidarios San Ignacio
BCRP	Banco Central de la Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCI	Consejo de Coordinación Intergubernamental
CCL	Consejos de Coordinación Local
CCR	Consejos de Coordinación Regional
CECOOPA	Central de Cooperativas Agrarias del Pueblo de Arequipa
CEM	Consejos Educativos Municipales
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CEPLAR	Centro de Planeamiento Estratégico Regional
CETEMIN	Centro Tecnológico Minero
CM	Cajas municipales
CONPROMISO	Concertación en Pro de una Misión Sostenible
CONREDE	Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales
CONREDES	Confederación de Colegios Profesionales
COPARE	Consejo Participativo Regional de Educación
CR	Cajas rurales
CTAR	Consejo Transitorio de Administración Regional
DTR	Desarrollo Territorial Rural
EGASA	Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S. A.
EGESUR	Empresa de Generación Eléctrica del Sur
EIA	Estudio de impacto ambiental
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ESAN	Escuela de Administración de Negocios para Graduados
FACA	Frente Amplio Cívico de Arequipa
FIM	Frente Independiente Moralizador
FONCODES	Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social
FONCOMUN	Fondo de Compensación Municipal
FONCREAGRO	Fondo de Crédito para del Desarrollo Agroforestal
GRUFIDES	Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible

IEP	Instituto de Estudios Peruanos
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPRODE	Movimiento Independiente Provincial para el Desarrollo
MAS	Movimiento de Afirmación Social
MNI	Movimiento Nueva Izquierda
ONG	Organismo no Gubernamental
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OT	Ordenamiento territorial
PAP	Partido Aprista Peruano
PBI	Producto Bruto Interno
PER	Proyecto Educativo Regional
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC	Partido Popular Cristiano
PRD	Partido Reconstrucción Democrática
PRE	Planes regionales de educación
PRODES	Programa Pro Descentralización
PRS	Planes regionales de salud
REMURPE	Red de Municipalidades Rurales del Perú
SENATI	Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SISAGRI	Sistema Agrícola
SNIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SUTEP	Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Nacional
TECSUP	Instituto Tecnológico Superior
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local
UMC	Unidad de Medición de la Calidad Educativa
UNC	Universidad Nacional de Cajamarca
UNSA	Universidad Nacional San Agustín
UPAGU	Universidad Privada Antonio Guillermo Urrello
UPP	Unión por el Perú
ZEE	Zonificación ecológica económica

AGRADECIMIENTOS

Múltiples personas, en diferentes lugares y desde distintas posiciones, han contribuido con esta investigación. Sin comprometerlas en el resultado de nuestro esfuerzo, con el que podrían no estar de acuerdo, queremos dar las gracias debidas.

En el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) —nuestra casa académica—, Carolina Trivelli motivó el interés económico en el tema. Junto con ella, Julio Cotler y Carmen Montero comentaron varias versiones previas del texto. Una mención especial merece Ludwig Huber, quien siempre tuvo tiempo para escribir detallados y provocadores comentarios, a los que no estamos seguros de haber hecho justicia o respondido a plenitud. Max Pérez-León nos apoyó hábilmente con el procedimiento para la selección de regiones. Rodrigo Barrenechea contribuyó con los borradores iniciales del contexto político.

Varios investigadores, de la casa o allegados, comentaron también el texto de manera anónima. Vaya a ellos nuestro agradecimiento, así como a los participantes de las Mesas Verdes en el IEP.

Fernando Bossio y Patricia Salas gentilmente nos ayudaron a contactar a varios de nuestros entrevistados en Arequipa: Eduardo Fernández, Josefina Bocanegra, José Luis Morales, Lucy Muñoz, Carlos Leyton, Gabino Martínez, Dante Pinto, Arturo Portilla, Marcos Obando, Luis Zúñiga, José Zegarra, Mabel Cáceres, María Florencia Flores Alarcón, María Teresa López, Ángel María Martínez, Alejandro Estenos, Germán Chávez, Gerónimo López, Víctor Tinajero y José Luis Vargas.

Javier Torres y Carlos Monge nos facilitaron los contactos con nuestros entrevistados en Cajamarca: Ana Angulo, Carlos Cueva, Fernando Silva, Carlos Scerpella, Pastor Paredes, Jorge Salazar, Andrés Villar, Carlos Mercado, Pedro Sánchez Legras, José Rodríguez Villa, Jorge Villaty, José Pérez Mundaca, Ricardo Romero, Víctor Vargas, Walter Latorre, Euler Jave Díaz, Luis Fernando Peña Parra, Alfredo Alarcón, Alicia Reyes, Sara Paredes, Wilfredo Zárate, Amelia Valderrama, Jorge Sánchez Tafur, Elsa Palao, Emperatriz Campos, Fouad Sabban y Eduardo Quiroz.

Varios jóvenes investigadores contribuyeron al levantamiento y procesamiento de información de base para el análisis: Aileen Agüero, Álvaro Hopkins, César Huaroto, Oscar Madalengoitia, Lisset Montoro y Alicia Quevedo. Edgar Ventura merece una mención especial, ya que se unió al proyecto en las postrimerías, mostrando una rápida sintonía y creatividad a la luz de los retos del trabajo multidisciplinario.

INTRODUCCIÓN

Diversas encuestas de opinión muestran que un reclamo generalizado entre la población gira en torno a las condiciones de desigualdad que existen en el país.¹ No obstante, puesto de esta manera tan general, la insatisfacción sería imposible de resolver. ¿De qué desigualdad se habla?: ¿de la económica?, ¿de la social?, ¿de la cultural?, ¿de la desigualdad de oportunidades? Por otro lado, ¿alguna de ella es más importante que las otras?

La noción de desigualdad nace como una categoría de análisis de la idea universalista de igualdad ante la sociedad y ante la ley, asociada a la Modernidad. La desigualdad supone pues un problema moral y una elección política. Ahí donde una evidencia de desigualdad no despierte indignación, la desigualdad no será reconocida como tal. Por ello, el problema de la desigualdad está en la intensidad y profundidad de las brechas, antes que en su propia existencia (Cuenca 2011).

1. Véase “Inclusión y oportunidades sociales”, Encuesta Nacional del Instituto de Opinión Pública de la Universidad Católica, junio 2009, en: <http://www.pucp.edu.pe/iop/index.php?option=com_content&view=detallesondeos&id=50> (16/10/10).

Entre sus principales hallazgos, la encuesta señala que las desigualdades “identitarias” siguen siendo las que más se resienten: “Las cifras destacan que ‘siempre/casi siempre’ los hombres (74%) hacen valer más sus derechos que las mujeres (54%). Existe la percepción que los ricos (95%) consiguen largamente este derecho, mientras que los pobres solo lo conseguirían en un 14% [...] [Sobre el] indígena peruano, la respuesta es como sigue: el 54% considera que ‘casi nunca/nunca’ pueden hacer valer sus derechos, 32% opina que esto se da ‘algunas veces’ y solo un 13% es de la idea que lo logran ‘siempre/casi siempre’. Finalmente, la encuesta resalta que un 63% de encuestados está de acuerdo con que ‘el Perú debería ser una sociedad competitiva donde la riqueza se distribuya según los logros conseguidos por cada uno’”.

La desigualdad está en la base de algunas de las teorías políticas más influyentes del siglo XX: la teoría de la explotación marxista parte de su reconocimiento; la teoría funcionalista la consideraba inherente al proceso de modernización de las sociedades (aunque resaltaba sus efectos disruptivos sobre el orden social); las teorías de corte institucional la entendían como un desfase entre los productos de las organizaciones y las demandas de los ciudadanos.

En la teoría económica, el énfasis de la discusión se encuentra en el problema de la eficiencia,² habiendo quedado en segundo plano el de la equidad y, por consiguiente, lo que se comprendería por “inequidad”. Subyace así un juicio valorativo, o del enfoque normativo de la economía, cuando se habla de desigualdad, siempre que estemos dispuestos a asumir que “igualdad” y “equidad” son sinónimos. Si así fuera, lo siguiente sería identificar alguna variable que nos permita medirla. En tanto variable resumen, los economistas tendemos a quedarnos con el ingreso o el gasto, aun cuando es perfectamente razonable pensar en otras variables, como la riqueza o las oportunidades (De los Ríos 2011).

Elegida una dimensión para identificar y medir la desigualdad, es necesario escoger un universo o territorio. Se puede pensar en la desigualdad interna en un país o en la que existe en los ámbitos subnacionales. Cada región reproduce, magnifica o disminuye el patrón y la dinámica de desigualdad económica que se puede verificar en todo el país y, a su vez, cada región puede partir de diferentes puntos de inicio, influyendo ello en la magnitud del esfuerzo requerido para mejorarla.³ La desigualdad económica intrarregional se convierte de esa forma en un tema de estudio por sí mismo.

De esta manera, diferentes unidades subnacionales en la división política (distritos, provincias, regiones), o en la división territorial (corredores o cuencas, por ejemplo), pueden aumentar o reducir la desigualdad económica a un ritmo diferente que otras. Nuestra investigación se centra precisamente en este problema: los desiguales ritmos de cambio en la desigualdad económica que se pueden constatar en unidades territoriales subnacionales, como son los departamentos o regiones.⁴ Así, utilizamos como medida de desigualdad los cambios en el coeficiente de Gini, construido sobre la base de los ingresos de los hogares, tomando a la región como unidad de observación.

2. “Asignación de recursos escasos entre fines alternativos” es la frase que mejor resume la definición sobre la economía.

3. En un artículo reciente, la revista *The Economist* señala que: “The difference between countries are often not as great as the disparities within them: each nation is divided by a common economy” (*The Economist*, 12-18 de marzo 2011, p. 75).

4. Los términos ‘región’ o ‘departamento’ serán usados de manera indistinta en el documento.

Sin embargo, siendo el resultado que nos interesa puramente económico (los cambios en la desigualdad de una región, medidos según el coeficiente de Gini), los motivos que lo explican nunca lo son. Las regiones como unidad política y las personas y grupos sociales que allí residen, utilizan sus activos históricos, como pueden ser las riquezas naturales, sus posiciones estratégicas o sus logros culturales o en materia de tejido social o institucional, y se valen de coyunturas propicias para su transformación, de tal modo de mejorar su posición de bienestar, sea como se la defina. En consecuencia, utilizamos un enfoque multidisciplinario para identificar y analizar los procesos que explican los cambios en el coeficiente de Gini en dos regiones del Perú: Arequipa y Cajamarca.

Nuestro análisis y la hipótesis que usamos para explicar este resultado se inspiran en el enfoque para el desarrollo territorial rural (DTR) desarrollado por De Janvry y Sadoulet (2004) y por Schejtman y Berdegué (2004) y Berdegué y Schejtman (2007). Estos autores postulan que son dos las transformaciones básicas que se requieren para que el crecimiento económico reduzca la pobreza rural. De un lado, se encuentran las transformaciones productivas en busca de mejoras en la productividad y de una integración en mercados dinámicos. De otro, figuran las transformaciones institucionales, dirigidas a formar coaliciones estables de actores y a lograr una modernización y transparencia en la gestión. Pero ¿cómo pasar del crecimiento económico y de la reducción de la pobreza al tema de la desigualdad económica? Para hacerlo, adoptamos el enfoque de Ravallion y Chen (2003), explicado por Ferreira (2010), según el cual la pobreza, el crecimiento económico y la desigualdad económica se determinan conjuntamente, lo que permite hablar del triángulo de incidencia del crecimiento. Adicionalmente, postulamos que un componente crítico de la transformación institucional son los recursos públicos gestionados por el gobierno regional, y que las transformaciones productivas e institucionales solamente son posibles cuando se amplía y fortalece el capital humano de la región.

En este punto, nos falta aclarar qué problemáticas abordamos y cómo seleccionamos a las regiones. En cuanto a lo primero, reconocemos que los procesos que están tras los cambios en la desigualdad económica son múltiples y que, por ejemplo, los procesos culturales o históricos son fundamentales; sin embargo, proponemos una entrada restringida, que responde a nuestras especialidades e intereses. Nuestro estudio busca analizar cómo los procesos económicos, los de formación de capital humano y los procesos políticos influyen en los cambios en la desigualdad económica de una región.

En cuanto a las regiones, seleccionamos dos que, habiendo partido de condiciones iniciales similares, exhibieran resultados diferentes en lo que atañe a la

reducción de la desigualdad económica. En lo que respecta a las condiciones iniciales, nos centramos en aquellas que potencian el crecimiento económico, como los activos de capital humano (población, por ejemplo) y de capital natural (extensión territorial, depósitos de minerales, entre otros), así como en los flujos de recursos públicos disponibles. Estas condiciones fueron tomadas en conjunto, sin ninguna ponderación particular, con el fin de indicar cuán parecidas son las potencialidades de base para generar cambios en la desigualdad económica y lograr condiciones más equitativas entre los habitantes de una región.⁵

Partimos así de constatar potencialidades similares, pero diferentes ritmos de reducción de la desigualdad económica, en dos regiones del Perú: Arequipa y Cajamarca, pero buscamos explicaciones en las que el aspecto económico no fuera sino uno de los varios aspectos relevantes para lograr comprender por qué en una de las regiones se reduce la desigualdad, mientras que en la otra aumenta. Construimos para ello dos estudios de caso que analizan los procesos económicos, políticos y de formación de capital humano desarrollados desde el inicio del proceso de descentralización (2001) hasta el año 2010. Queda claro que una década no es suficiente para cerrar un tema como los cambios en la desigualdad económica, pero como nuestra investigación revelará, sí es posible identificar condicionantes, dinámicas y características que, a nuestro entender, resultan críticas para comprender los resultados contrastantes de estas dos regiones.

Aun partiendo de una constatación en el ámbito económico, e incluyendo las dinámicas económicas, políticas y de formación de recursos humanos, para llegar a un resultado nuestra metodología no fue puramente económica. El enfoque metodológico de la investigación fue cualitativo e integró técnicas cuantitativas y cualitativas para el manejo de la información en sus diferentes fases. Las características generales del estudio, así como sus hipótesis y objetivos, orientaron la decisión de trabajar con un enfoque cualitativo. Esto nos permitió comprender mejor el problema en estudio: la desigualdad económica intrarregional.

Nuestra investigación mostrará que Arequipa ha logrado reducir la desigualdad económica en tanto sus autoridades regionales han apoyado los procesos de inversión privada asociados al desarrollo minero y a la agricultura de exportación, procesos que a su vez fueron liderados desde el ámbito nacional. Y ello fue posible al formarse coaliciones políticas internas, de una manera más autoritaria que democrática, que gestionaron el aparato público de forma efectiva. Todo ello, a su vez, fue facilitado por procesos firmes y sostenidos de formación de capital

5. Esta entrada metodológica permite identificar regiones que podrían estar en la misma senda de crecimiento sobre la base de su dotación de activos, lo que no quiere decir que sean regiones similares.

humano, viables gracias a una importante oferta educativa regional. Así, hoy en día Arequipa muestra una transformación productiva con una débil evolución institucional.

En Cajamarca, en cambio, las coaliciones políticas no lograron superar la fragmentación del territorio. En las tres elecciones de gobierno regional que ha habido en el periodo en estudio, ganó un representante distinto, cada uno de una subregión. A pesar del importante crecimiento económico en sectores intensivos en mano de obra, los empleos de alta productividad son escasos y no se ofrecen a la población local, que egresa de la educación superior en número reducido y con profesiones que no responden a la demanda laboral. El gobierno regional, por su parte, no muestra una clara política redistributiva de los recursos públicos y, de hecho, algunas inversiones importantes —como la represa de Chonta— se encuentran bloqueadas por la fragmentación. La transformación productiva es débil, en tanto los empleos de baja productividad no han sido reemplazados por los de alta, y la transformación institucional lo es todavía más.

Así, Arequipa y Cajamarca crecen económicamente y reducen la pobreza, pero en Arequipa los deciles más pobres de la distribución del ingreso aumentaron sus ingresos —aunque aún en proporciones insignificantes—, mientras que en Cajamarca, los ingresos de los dos deciles más pobres disminuyeron entre 2004 y 2009.

Este documento está organizado en seis capítulos. En el Perú de los últimos diez años, el diferente crecimiento regional ocurre en un contexto marcado por un impresionante crecimiento económico nacional y por el proceso de descentralización. Ningún caso de estudio puede ser comprendido aislado de estos procesos nacionales, por lo que el primer capítulo se dedica a este tema.

El segundo capítulo delinea nuestro enfoque teórico, adaptado de enfoques económicos y políticos e inspirado en las contribuciones de los ya citados Alain De Janvry, Elizabeth Sadoulet, Alexander Schejtman y Julio Berdegú, mientras que el capítulo tres explica la metodología.

Seguidamente, figuran nuestros estudios de caso: Arequipa y Cajamarca, que conforman cada uno un capítulo. Para acabar, en el último capítulo se presenta la síntesis y las perspectivas de investigación.

* * *

Antes de terminar esta introducción, queremos compartir con ustedes los retos de hacer un trabajo multidisciplinario —¡ni qué decir interdisciplinario! Esta investigación contribuye con un grano de arena y la mejor de nuestras habilidades

a las décadas de trabajo académico, a la publicación de obras y reuniones de discusión que han puesto el tema en el tapete en el ámbito global, y a la diversidad de investigadores que han trabajado intensamente para resolverlo o superarlo con resultados mixtos de acuerdo con los críticos o expertos. Claramente, el esfuerzo multidisciplinario obliga a limitar la profundidad de lo hecho desde cada disciplina, por lo que corremos el riesgo de decepcionar a cualquier colega de nuestras especialidades. No obstante, esta experiencia nos permitió entender el problema desde diferentes ángulos. También nos dio la posibilidad de comprobar que es posible, y en algunas oportunidades ventajoso, buscar puntos de intersección entre posturas metodológicas distintas e incluso distantes. Serán los lectores quienes juzguen el éxito de nuestro esfuerzo.

CONTEXTO:

UNA DÉCADA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DE MARCHAS Y CONTRAMARCHAS EN LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO Y EN LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los cambios en la desigualdad económica intrarregional del Perú de la última década ocurren en medio de dinámicas nacionales. De ahí la importancia de conocerlas y de tomarlas en consideración en el estudio de caso. Como el título de este capítulo indica, el contexto de los cambios en la desigualdad económica de las dos regiones en estudio estuvo marcado por dos componentes: el crecimiento económico tras el fin de la crisis asiática en 2001 y los procesos de descentralización, propios de toda América Latina.

El crecimiento económico

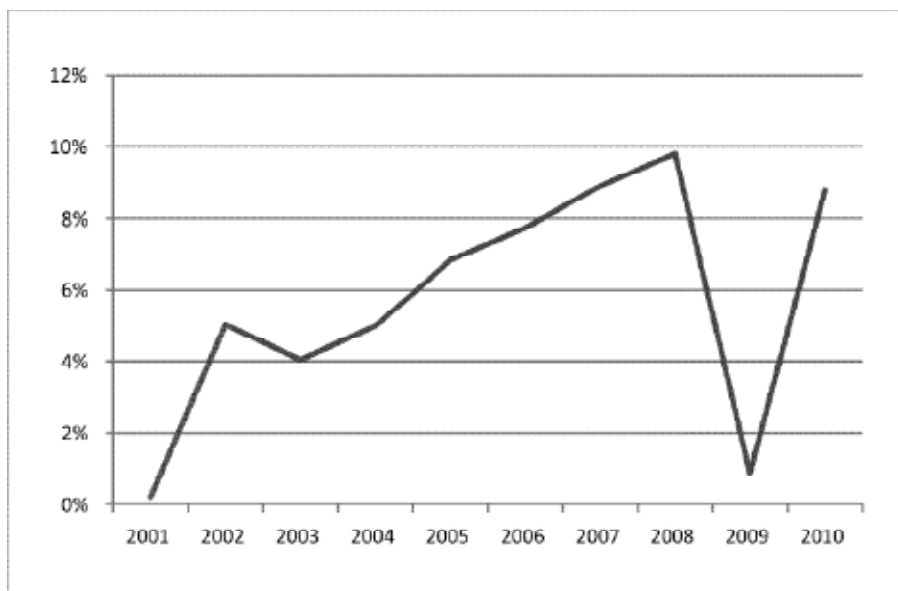
Entre los países de América Latina, el Perú destaca en la última década por la velocidad de su crecimiento económico. Desde 2001, nuestro país presenta un continuo incremento del producto bruto interno (PBI) y el riesgo país se ha ido reduciendo progresivamente. Ello ha ocasionado que sea atractivo para las inversiones privadas internacionales, lo que le ha dado un impulso adicional al crecimiento.¹

Para el año 2008, el Perú completó cinco años de una continua expansión que, a pesar de la caída en 2009 —resultado de la crisis económica internacional—, básicamente se mantiene hasta el presente.² El crecimiento en 2008 alcanzó el

-
1. Información extraída del reporte anual del año 2009 del Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP).
 2. Aun con esta reducción en la tasa de crecimiento en el año 2009, la economía peruana fue la de mejor desempeño en la región, ya que varios países importantes sufrieron desaceleraciones mayores

GRÁFICA 1
PBI REAL DEL PERÚ.

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL 2001-2010



Fuente: BCRP.

Elaboración: IEP.

9,8%, para reducirse a 0,8% en 2009 y recuperar una tasa de 8,7% en 2010. Los factores fundamentales de este extraordinario desarrollo son la demanda interna y la estabilidad macroeconómica, junto a un importante efecto de arrastre de la subida de los precios internacionales de las materias primas que exportamos.³

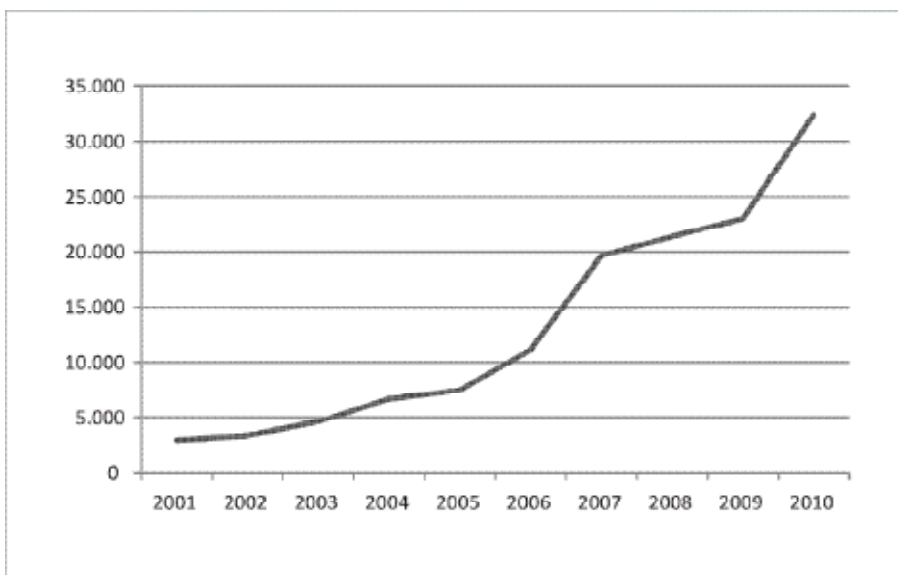
La gráfica 1 muestra claramente el espectacular crecimiento que ha tenido el país durante la última década, salvo por la mencionada caída de 2009.

Otro indicador importante del crecimiento económico es el aumento de la tasa de la demanda interna, que pasó de 3,66% en 2003 a 12,31% en 2008, volviendo a alcanzar 12,8% en 2010, luego de la caída a -2,8% en el año 2009.

o incluso recesiones. Países como Brasil, Chile y Venezuela tuvieron tasas de crecimiento negativas en 2009, según datos del Fondo Monetario Internacional.

3. Información extraída del reporte anual del año 2010 del Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP).

GRÁFICA 2
 POSICIÓN DE CAMBIO 2001-2010
 (MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: BCRP.

Elaboración: IEP.

Este elevado crecimiento refleja el dinamismo tanto del consumo privado como de la inversión privada y pública.

Entre los componentes del PBI, la inversión resultó fundamental para el crecimiento. El crecimiento anual de la inversión privada fue de 25,6% en 2008, lo que contrasta con el magro 1,1% registrado en 2002. Además, la inversión pública tuvo una tasa de crecimiento anual de 41,9% en 2008, que se explica por la inversión de las empresas estatales y de los gobiernos subnacionales. La crisis del año 2009 contrajo de manera significativa la demanda interna y externa, lo cual repercutió en el PBI. Sin embargo, los estímulos monetarios y fiscales permitieron que la economía volviera a crecer desde el cuarto trimestre de 2009. Con un mejor entorno internacional en 2010, se recobró la tasa de crecimiento de 2008. Esto se debió a la rápida recuperación de la demanda interna, que alcanzó una tasa de crecimiento de 12,8%.⁴ La posición de cambio del Banco Central de

4. Información extraída del reporte anual del año 2010 del Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP).

Reserva del Perú (BCRP) es un indicador de la fortaleza financiera del país, ya que refleja la liquidez de ese organismo. La gráfica 2 muestra cómo esta ha crecido exponencialmente en la última década.

La mejora también se vio reflejada en el resultado económico del gobierno central, que se define como la diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos públicos (no financieros y financieros). En caso de ser positivo, se le denomina superávit económico; de lo contrario, se le denomina déficit. La gráfica 3 muestra el tránsito de un déficit económico de $-2,9\%$ del PBI a un superávit de $2,2\%$ entre 2001 y 2008. Esta mejora dio más libertad de acción al gobierno central para disponer de los recursos en inversión pública, lo que fue un factor importante para dinamizar la economía peruana. En 2009, el resultado económico sufrió una notable contracción debido a los gastos requeridos para las políticas fiscales expansivas. Esta situación comenzó a mejorar en 2010, producto de la mayor estabilidad y del consecuente retiro del estímulo fiscal.⁵

La experiencia latinoamericana con la descentralización

La descentralización es una de las reformas político-institucionales más importantes que ha emprendido el Estado peruano en años recientes,⁶ y se enmarca en una tendencia regional de las últimas dos décadas (Carrión 2003; Montecinos 2005).

En América Latina, la centralización en la elección de autoridades subnacionales, en las decisiones de políticas, el acopio de ingresos y la ejecución del gasto, tiene raíces en el origen de sus repúblicas, en tanto los gobiernos buscaron consolidar estados cuyas periferias se veían tentadas por otros *heartlands* en el continente (Finot 2001). Latinoamérica llegó así tarde a los procesos de descentralización, particularmente aquellos países con estructuras unitarias de Estado. De esta manera, la descentralización se dio —antes que por una demanda de las regiones, como en el caso de los países federales— como una manera de las élites nacionales de resolver coyunturas políticas que atentaban contra la gobernabilidad, particularmente tras las transiciones democráticas, luego de los gobiernos autoritarios, en la década de 1980. Como señala Montecinos (2005: 80), citando a Rojas:

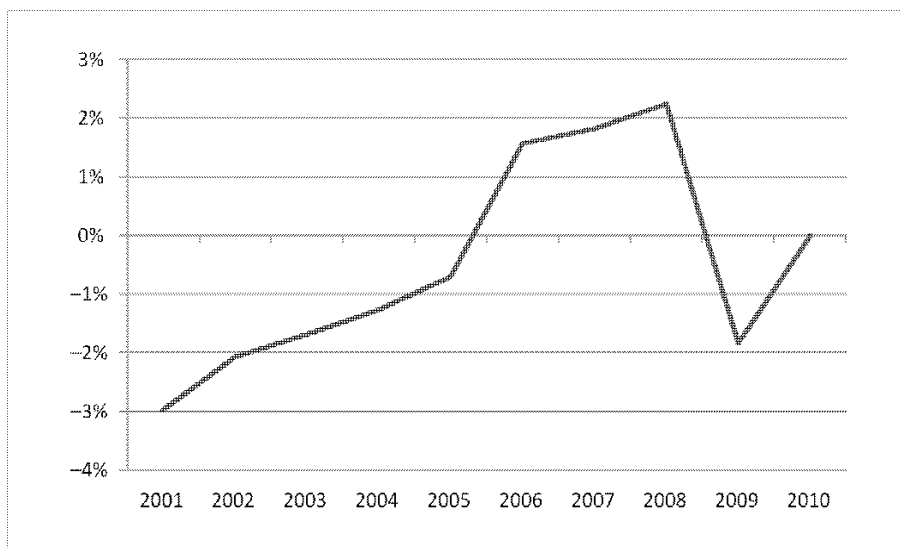
[...] el regreso de la democracia en Brasil y Paraguay, los procesos de pacificación interna en Nicaragua, Colombia y Guatemala, la multiplicación de centros de poder

5. Información extraída del reporte anual del año 2010 del Banco Central de la Reserva del Perú (BCRP).

6. A la que podemos agregar la reforma de la Ley de Partidos Políticos y de la Participación Ciudadana.

GRÁFICA 3

RESULTADO ECONÓMICO DEL GOBIERNO CENTRAL 2001-2010
(PORCENTAJE DEL PBI NACIONAL)



Fuente: BCRP.

Elaboración: IEP.

en Venezuela y la reorganización de la sociedad civil en Bolivia son claros ejemplos de los orígenes de la descentralización en América Latina. La excepción viene dada por los casos de Argentina y Chile, en los cuales se observa que el proceso fue iniciado con la motivación de lograr mayor eficiencia en el uso del gasto público y para fortalecer las capacidades de gestión del Estado (Rojas 1999).

La descentralización puede significar al menos cuatro cosas. La primera es la creación de gobiernos subnacionales que trasciendan la mera división política subnacional. El Perú fue el país sudamericano que más tarde llegó a la generación de niveles intermedios de gobierno electos: recién en 2002 inició este proceso, tras una breve y fracasada experiencia a fines de los años ochenta. Hacia 2001, solo en el Perú y Centroamérica se detectaba un atraso en el establecimiento de niveles intermedios entre el nacional y el municipal (Finot 2001). No obstante, el Perú sí inició procesos tempranos de descentralización política en el ámbito local: desde los años sesenta existe la figura del alcalde electo, la cual fue retomada en la transición democrática de la década del ochenta y potenciada en la del noventa.

La segunda acepción de la descentralización es la designación política de autoridades por parte de los habitantes de las unidades subnacionales. Aquí los distintos países muestran disparidades: Brasil y Argentina —los sistemas federales más grandes del continente— iniciaron pronto este proceso; Colombia estableció la elección de gobernadores en 1992, poco después de Venezuela (1989); mientras tanto, en Chile aún no existe la figura de “gobernadores regionales” y solo hay intendencias designadas por el Ejecutivo.

En tercer lugar, la descentralización ha significado la transferencia de funciones en lo que respecta a la provisión de infraestructura, servicios básicos, salud y educación. Nuevamente, los países federales ocupan los primeros lugares en materia de transferencias, encabezados por Brasil y Argentina.

En cuarto lugar tenemos la descentralización fiscal, es decir, el cobro de impuestos y la ejecución del gasto en los ámbitos subnacionales. La recaudación de impuestos sigue siendo mínima en el ámbito subnacional en toda la región, encabezando la lista Brasil, seguido de Colombia y Argentina. Así, los ingresos de las unidades subnacionales siguen dependiendo de las transferencias del gobierno central en todos los casos, salvo Chile. En materia de gasto, sin duda alguna Brasil y Argentina son los países con mayor descentralización. México, Bolivia y Colombia —estos dos últimos, países unitarios— también mantienen altos niveles en materia de descentralización del gasto. En cambio, Ecuador, Perú, Chile, Costa Rica y Paraguay conservan niveles relativamente bajos de gasto en los niveles intermedios y subnacional (Grazzi y Jaramillo 2010: 5). No obstante, el crecimiento del gasto ha ido en aumento en los últimos años en la región. Como constata el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de 1985 a 2004 “el promedio no ponderado de la participación de los gastos subnacionales en el gasto público total en América Latina ha aumentado de 13,1% en 1985 a 19,3% en 2004” (Grazzi y Jaramillo 2010: 3).

La experiencia del Perú

La descentralización supone no solo una desconcentración de la capacidad de decisión política —que implica decidir qué priorizar, cómo hacerlo y con quién hacerlo—, sino también de los recursos con que cuenta el Estado peruano. En suma, se trata de un proceso de desconcentración y reasignación del poder sobre la población y el territorio, que suele venir acompañado de transferencias de recursos, sean estos negociados anualmente o provenientes de preasignaciones sobre la base de reglas automáticas de distribución de determinadas fuentes de

recursos fiscales. Se reasigna poder a las unidades territoriales subnacionales, excepto aquel asociado a la tributación.

En el Perú, estas reformas político-institucionales iniciadas en 2002 se asentaron, entre otros elementos, en reinaugurar un contrato entre las instituciones de la sociedad civil y el Estado sobre la base de la participación, bajo el supuesto de que esta garantizaría una sociedad más democrática. Por ello, la descentralización estuvo, y hasta cierto punto sigue estando, vinculada con los discursos participativos e imaginada como la promesa alcanzable de justicia social.

En el IEP, varios investigadores han mantenido una posición crítica o escéptica sobre los supuestos beneficios de la descentralización, sobre todo en lo referente a la participación social y a la concertación en los gobiernos locales y políticas sociales (Asensio 2005). Se ha criticado, por ejemplo, las posibles tendencias contrapuestas entre la consolidación de estrategias participativas y la de una representación política sólida (Grompone 2005, Remy 2005), o los falsos supuestos subyacentes a las reformas participativas en el marco de la descentralización, que asumen que las poblaciones son relativamente homogéneas en sus intereses y que tienen una fuerte disposición a participar (Tanaka 2001, Tanaka y Meléndez 2005). Se constató, además, que luego de la desaparición del fujimorismo como actor hegemónico durante los años noventa, este dejó tras de sí una gran fragmentación y debilidad en las organizaciones políticas en el ámbito nacional, lo que se vio reflejado en la elección y en las características de los gobiernos regionales y locales en todo el país en 2002 (Meléndez 2003). Esta debilidad de los actores regionales llevó a que el proceso de descentralización fuera definido en el ámbito nacional, siendo el Congreso quien llevaba el paso de las aprobaciones legislativas para la transferencia de funciones, y a que el gobierno de Alejandro Toledo sufriera una creciente desaprobación (Tanaka 2002).

Por otro lado, la descentralización no se relaciona directamente con la desigualdad. Un tipo de tratamiento indirecto se ha basado en análisis tanto cuantitativos como cualitativos de la opinión pública frente al proceso de descentralización (Trivelli 2002, Zárate 2002), en los que se recoge la gran demanda por desarrollo e igualdad que la población asocia con la descentralización, sobre todo en contextos de pobreza y desigualdad. Pero la descentralización sí se relaciona con las capacidades de los gobiernos subnacionales de afectar el ritmo de redistribución del ingreso a través de la implementación de políticas.

Las altas expectativas de la población, incluida la élite política, acerca de la reforma se explican por el contexto político en que esta se dio. La descentralización coincidió con el fin del gobierno de Alberto Fujimori, por lo que la reforma descentralista se vio teñida de un espíritu democratizador que elevó las expectativas

sobre lo que esta lograría para el país.⁷ Adicionalmente, la crítica a la centralización se combinó con la de los opositores al modelo económico impulsado en la década del noventa, supuestamente responsable de una parte del atraso y de la pobreza presentes fuera de Lima (Gonzales de Olarte 2000).⁸ Con ello, la centralización se convertía en la causa no solo de la concentración del poder, sino también de la gran desigualdad en cuanto a desarrollo entre Lima y el resto del país. La descentralización pasó a ser entonces, para las élites políticas que renacieron en 2001, una herramienta ideal —o idealizada— para acabar con la herencia del fujimorismo y alcanzar el ansiado desarrollo regional.⁹

Sin embargo, estas presunciones pronto mostraron sus límites. Los cambios institucionales asociados a la descentralización, aprobados apresuradamente por un gobierno en rápido desgaste (el de Toledo), mostraron que las regiones se encontraban en puntos de partida muy desiguales para iniciar su camino al desarrollo. No solo se hicieron evidentes los distintos niveles de pobreza y potencial (PNUD 2003), sino también los de institucionalización política (Cotler 2009). Las nacientes regiones, con sus sistemas políticos y sus recursos económicos y humanos, mostraban escenarios promisorios en algunos casos e inciertos en otros.¹⁰ Quedaba claro, entonces, que para lograr el desarrollo regional, las distintas cargas políticas, económicas y sociales de los departamentos tras el fin del fujimorismo desempeñarían un importante rol.¹¹

Hasta el momento, la bibliografía sobre la descentralización no ha contribuido a conocer la manera en que la conformación de unidades regionales genera

7. Como ha señalado Vergara (2007), la descentralización fue concebida en parte como un esfuerzo por construir un régimen “simétricamente opuesto” al fujimorismo.

8. No obstante, es paradójico que el supuesto centralismo del fujimorismo no se condiga con la presencia extendida que algunos programas nacionales, como el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), tuvieron durante los años noventa, o con la creación de fondos, como el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

9. Si bien esta concepción no está materializada en una sola publicación, se encuentra en la base de la gran producción de documentos de trabajo y programas llevada adelante por el Grupo Propuesta Ciudadana. Posteriormente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) otorgó a la descentralización un papel central en el logro del desarrollo humano, con lo que dio inicio a su serie “Cuadernos Descentralistas”. Véase Gonzales de Olarte 2003 y PNUD 2006.

10. Se creyó, por ejemplo, que la presencia masiva del Partido Aprista Peruano en 12 gobiernos regionales (algunos de ellos muy importantes, como Piura, Cajamarca, Arequipa y Ayacucho) ayudaría a brindar cierta coherencia, al menos en el ámbito interregional. En otros casos, simplemente las regiones carecían de élites que pudieran asumir los retos que planteaba la descentralización (Diez 2003).

11. Luego veremos cuáles son estas condiciones iniciales y cómo son atendidas en esta investigación.

nuevos espacios para la desigualdad.¹² Algunos temas de tremenda actualidad, como la distribución distrital del canon (muy presente en Cajamarca) o las capacidades de los gobiernos regionales de dar prioridad al gasto en algunas provincias sobre otras (en la base de los conflictos en Apurímac en 2009), no han podido ser explotados precisamente por esta mirada homogeneizadora del impacto de la descentralización en el país. Mientras tanto, la descentralización se sigue diseñando y rediseñando sobre la marcha, en materias como la educativa o la representación política regional.¹³

Una manera de entender estas diferencias interregionales es comprender cómo las condiciones generales con las que se ha puesto en marcha el proceso de descentralización han determinado el devenir de la descentralización económica, política y sectorial en el Perú de los últimos años.

En cuanto a la descentralización económica, no se puede realmente afirmar que se ha dado tal cosa en el Perú. Los presupuestos de los gobiernos regionales dependen de las transferencias del Tesoro Público, sea según las reglas inerciales de asignación que rigen la formulación presupuestal en el Perú, o según las reglas automáticas asociadas a la distribución de los ingresos públicos producto de la explotación de recursos naturales. Las transferencias a los gobiernos locales dependen también de una asignación automática asociada al impuesto general a las ventas.

La inversión pública sigue reglas que exigen que los proyectos sean sometidos a un proceso de aprobación en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas

12. Existen algunas respuestas intuitivas a este asunto. Puede argumentarse, por ejemplo, que la presencia de ingentes recursos naturales en algunas regiones y no en otras, condiciona fuertemente la obtención de resultados distintos en función de reducción de la pobreza y desarrollo (Guerra-García 2008). No obstante, queda la pregunta sobre los efectos diferenciados de los ingresos por canon dentro de las regiones: hay provincias que, pese a recibir canon, han quedado muy atrasadas respecto de otras en su misma región. También se ha argumentado que las regiones con una población muy dispersa sobre un gran territorio están en una situación desventajosa para luchar contra la desigualdad, frente a aquellas principalmente urbanas y relativamente pequeñas. No obstante, este argumento tiende a mirar de manera estática la demografía local, sin tomar en cuenta que en regiones con mucha dispersión poblacional, la generación de clusters o conglomerados comerciales puede estar generando centros urbanos comerciales tan importantes como aquellos aglutinados alrededor de una gran ciudad. Finalmente, algunos sostienen que las regiones cuentan con pasivos históricos muy importantes que limitan fuertemente sus posibilidades de desarrollo, como sucede con Ayacucho y la violencia política, por ejemplo. Reconociendo la importancia de este factor, habría que identificar qué resultados específicos del proceso de violencia política rescatamos como fundamentales para entender la situación presente. Por ejemplo, el legado de las rondas campesinas en regiones como Cajamarca aún está presente, pese a que su dinámica actual dista mucha de aquella que vio su aparición a comienzos de los años noventa.

13. Pensemos en la más reciente modificatoria de la Ley Electoral, que ha inaugurado un nuevo tipo de elección: la del consejo regional.

(SNIP). Si bien estas reglas han venido relajándose con el tiempo, lo cierto es que si el Ministerio de Economía y Finanzas no aprueba directamente los proyectos, la responsabilidad recae en las unidades de evaluación de inversiones de cada sector. De hecho, se ha creado un mercado de profesionales asociado a pasar los requisitos del sistema.

Las reglas automáticas de asignación presupuestal son aquellas vinculadas al éxito de la explotación minera y de hidrocarburos, y sus montos dependen de los precios internacionales. Así, las variaciones en los precios generan grandes cambios entre el monto presupuestado según la regla inercial y el monto que efectivamente terminan recibiendo los gobiernos locales y regionales luego de la aprobación de los créditos suplementarios que asignan los montos regularizados por el impuesto a la renta, ya entrado el año fiscal. Esto genera una gran incertidumbre y, además, dificultades en la programación y ejecución de los gastos.

Durante el periodo en estudio (2001-2009), se han trasladado funciones del gobierno central a los gobiernos regionales, luego de un proceso de acreditación de la capacidad de llevarlas adelante. Con cada función transferida, se derivó el respectivo presupuesto, generándose así más presión por mostrar una eficacia en el gasto. A diferencia de las asignaciones fruto del canon o de las regalías, la descentralización de funciones vino acompañada de procesos de capacitación de funcionarios.

En cuanto a la descentralización política, el proceso iniciado en 2002 —aprobado mediante la ley 27680 que implementa la reforma constitucional— presentaba retos a mediano plazo (es decir, más allá de la inmediata conformación de “departamentos-regiones” con autoridades subnacionales electas y un reparto inicial de competencias)¹⁴ en al menos tres aspectos: el problema de los criterios de determinación de la entidad regional final, que incluye los problemas de “integración macrorregional” y de ordenamiento territorial; el de la mejora de la representación subnacional; y el reto de la concertación interinstitucional y de la participación de la sociedad civil.

Uno de los debates más agudos que se planteó una vez iniciado el proceso de descentralización, fue el de qué unidades político-territoriales debían planearse. Las 24 regiones y una provincia constitucional existentes en esa época limitaban el esfuerzo articulador —en lo político y económico— que se buscaba consolidar en esa etapa. Así, en 2004 se planteó la Ley de Incentivos para la Integración y la Conformación de las Regiones (ley 28274), una norma mediante la cual, a través

14. Sobre la transferencia de responsabilidades, hacia 2009, ya el 95% de las funciones sectoriales se encontraba en manos de los gobiernos regionales (PRODES 2010).

de plazos y puntuaciones extras en concursos públicos, se buscaba conformar macrorregiones contiguas. En 2005, se dio el primero de una serie de referendos que buscaban la integración interdepartamental, en los que participaron todas las regiones, salvo Moquegua y Pasco. El estrepitoso fracaso de este intento —solo un departamento votó a favor de conformar una macrorregión— generó suspicacias sobre el sistema de plazos e incentivos.

En esa línea, y ante los escasos avances que se registraron en los siguientes años, se empezó a apostar por otros mecanismos. Así, las juntas de coordinación interregional —espacios de articulación no política de regiones que comparten una misma área geoeconómica— se convirtieron en las primeras instancias en las que los gobiernos regionales comenzaron a compartir experiencias de gestión: las juntas tienen capacidades de gestionar inversiones y proyectos conjuntamente, aunque no pueden ejecutarlos de la misma manera, debido a la responsabilidad sobre las partidas del gasto público.¹⁵ Asimismo, en 2009 se promulgó la ley 29379, que flexibilizó las normas previamente planteadas para la conformación de “macrorregiones”, principalmente desapareciendo las fechas límite para la realización de referendos en los años 2009 y 2013.

Otro gran tema pendiente en este punto es el de la demarcación territorial. Según PRODES (2009: 27), hacia 2003, 92% de las provincias y 79,8% de los distritos no se encontraban adecuadamente delimitados. Si bien recientemente ha habido algunos avances al respecto, el escenario de crecimiento económico y de reglas automáticas de distribución de recursos públicos —tales como el canon— y/o privados —como los programas de contribución voluntaria en la minería o los de responsabilidad social que se han puesto de moda en los últimos años— ha aumentado el número de conflictos por problemas de delimitación territorial, como bien lo ha demostrado la casuística desarrollada por la Defensoría del Pueblo. El proceso sumamente engorroso planteado para este fin, mediante el cual el gobierno regional tiene plena discrecionalidad para decidir si eleva la propuesta de delimitación a la Oficina de Delimitación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, ha generado dilaciones innecesarias.

Un segundo elemento de análisis del actual proceso de descentralización ha sido la apuesta por la constitución de sólidos sistemas políticos subnacionales. Así, se gestionó la inicial incorporación a la actividad política de movimientos regionales y de organizaciones políticas de carácter local, en paralelo a la presencia de los partidos políticos de carácter nacional. De esta manera, mientras que

15. Se espera que el Plan Nacional de Regionalización avance siguiendo esta línea, una vez aprobado por el Ejecutivo.

los partidos políticos pueden participar en todas las elecciones del país, los movimientos regionales solo pueden hacerlo en las elecciones regionales, provinciales y distritales de su región de origen, y las organizaciones políticas de carácter local, en las elecciones provinciales y/o distritales de su circunscripción, dependiendo de su naturaleza provincial o distrital.

Algunas recientes reformas, a la luz de los problemas de la participación política detectados tras la aprobación de la Ley de Partidos y de la Ley Orgánica de Elecciones, han aumentado las restricciones para los movimientos regionales y las organizaciones políticas de carácter local, en la línea de privilegiar la presencia de partidos en los ámbitos regional/local, así como el cambio del sistema de elección de los consejeros regionales. En general, el debate sobre cómo mejorar la representación subnacional ha estado marcado por el protagonismo del Parlamento, donde muchos congresistas han intentado equiparar el rol de los partidos políticos con el de los movimientos regionales en busca de una eventual “mayor representatividad”, y también por tentaciones políticas propias. Así, no han faltado propuestas provenientes del Congreso que han buscado debatir la participación de los movimientos regionales en las elecciones al Parlamento.

En un tercer punto, cabe destacar el aumento de los espacios de coordinación y de los personajes que participan en ellos en los últimos años. Así, al Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) —creado durante la gestión de Yehude Simon para coordinar con los niveles de gobierno los nuevos pasos en política de descentralización— se han ido sumando otros actores, como el presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), ministros, el secretario de Descentralización y los alcaldes de Lima Metropolitana y del Callao. Asimismo, paralelamente a la participación de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y de la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) como representantes de los ámbitos subnacionales, se creó recientemente la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).

Los consejos de coordinación regional (CCR) y de coordinación local (CCL) —pensados por los gobiernos regionales como espacios de articulación con la sociedad civil y con los gobiernos distritales— han mostrado poca capacidad para lograr sus objetivos: en buena medida, su carácter meramente consultivo, sus esporádicas reuniones y el incumplimiento de acuerdos los han vuelto espacios irrelevantes para la política regional (PRODES 2010: 87). Una historia distinta ha sido la de los presupuestos participativos, que en líneas generales siguen despertando el interés de algunos sectores de la población. En 2009, el presupuesto participativo de índole local adquirió carácter vinculante gracias a una reforma del Congreso de la República. No obstante, algunos problemas en el cumplimiento

de acuerdos y en la instalación de los comités de vigilancia de los mismos son aún retos por solucionar.

En materia de descentralización educativa, desde el año 2002 hasta la actualidad podríamos decir que esta ha pasado por tres grandes momentos. Cada uno de ellos se diferencia entre sí fundamentalmente por las tensiones que enfrentaron.

El marco de efervescencia democrática que vivía el país, luego de la elección de Alejandro Toledo, generó un desmedido entusiasmo por los recientemente creados espacios de participación en el sector educación. En cada una de las regiones del país, las organizaciones locales de la sociedad civil se organizaron para cogestionar la educación de la región. Así, los consejos participativos regionales (COPARE) iniciaron un conjunto de acciones que forzaban a sus gobiernos regionales a asumir la responsabilidad de diseñar políticas educativas regionales. Para la mayoría de los COPARE, esta era la oportunidad de encargarse de alguna manera de la educación en sus regiones. No obstante, la poca institucionalidad de estas organizaciones de la sociedad civil, la escasa tradición en construir políticas públicas de manera participativa y los propios vacíos legales del proceso hicieron que ese entusiasmo se tradujera en un voluntarista y desordenado proceso de participación en el que la posibilidad de fiscalizar de la que gozaba la sociedad civil copó el espacio para la cogestión de las políticas educativas de la región.

Un segundo momento fue el de mayor presencia y liderazgo de los gobiernos regionales en la conducción de las políticas educativas regionales.¹⁶ Con el objetivo de ordenar los procesos de construcción de políticas públicas regionales, la mayoría de los gobiernos regionales encabezaron procesos de elaboración de proyectos educativos regionales (PER). Entre 2004 y 2006, salvo contadas excepciones, estos gobiernos tenían políticas educativas bastante consensuadas y con un importante nivel técnico. La cooperación internacional participó directamente en estos procesos de construcción de PER, supliendo con técnicos especialmente contratados, los problemas de experticia técnica de la mayoría de los funcionarios, que eran docentes de formación. Sin embargo, la implementación de dichas políticas educativas regionales fue la mayor tensión de este momento. Los problemas para hacer efectivas dichas decisiones de política fueron fundamentalmente de financiamiento. El gobierno central no terminaba de transferir las competencias necesarias a los gobiernos regionales, así como tampoco hacía efectivas las transferencias de los recursos requeridos.

16. Cabe recordar, por ejemplo, que a mediados del año 2006, los gobiernos regionales se enfrentaron directamente al Ministerio de Educación por una norma sobre la contratación de docentes pertenecientes al tercio superior en su formación profesional.

Finalmente, con la llegada de Alan García al gobierno se inició el tercer momento de este accidentado proceso de descentralización. El gobierno aprista optó por incorporar a un nuevo actor en el proceso de descentralización. Así, un grupo de municipalidades distritales del país inauguró en 2007 el Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa. Este nuevo actor entró al proceso de una manera particular, pues no solo tendría la responsabilidad de gestionar la educación en su jurisdicción, sino que para ello recibiría financiamiento directo del gobierno central. El Plan Piloto de Municipalización vino acompañado de nuevos espacios e instancias de participación, como los consejos educativos municipales (CEM). Tal como se puede apreciar, este cambio en el rumbo que venía tomando el proceso de descentralización generó grandes confusiones. Por un lado, se hizo evidente el problema de transposición de normas entre la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades; por otro, se quebraron los incipientes avances de la participación social en la gestión de políticas públicas. En la misma línea, este estado de caos en la descentralización dejó entrever las debilidades del sistema de transferencias económicas y el temor de las autoridades nacionales a distribuir el poder entre actores políticos en franca consolidación, como los gobiernos regionales. No obstante, la bibliografía existente sobre la descentralización no nos permite saber a qué se debe este desigual desempeño de las regiones y de los gobiernos regionales (Iguíñiz 2008; Muñoz, Cuenca y Andrade 2007; Muñoz y Cuenca 2006).

El análisis de la dinámica de la descentralización en estas tres esferas (económica, política y educativa) nos obliga a un estudio mucho más específico sobre los procesos que han acompañado los esfuerzos descentralizadores que se llevan a cabo desde hace diez años en el país. A ello nos abocamos en los siguientes capítulos.

MARCO DE ANÁLISIS Y PROPUESTA TEÓRICA

Nuestra propuesta de explicación del porqué las regiones exhiben ritmos diferentes de cambio en la desigualdad económica, se nutre de varias perspectivas teóricas de la economía y la ciencia política, y de la noción de desarrollo territorial rural desarrollada por De Janvry y Sadoulet (2004) y por Berdegúe y Schejtman (2007).

Estos autores parten de constatar la persistencia de pobreza rural en escenarios de crecimiento económico nacional. Desde esta perspectiva teórica, en tanto los frutos del crecimiento no se distribuyen territorialmente, se mantiene la pobreza rural y aumenta la desigualdad económica. Se deja así rezagada de los beneficios del crecimiento a la población que se encuentra dispersa en el área rural, la que suele contar con activos de baja calidad, baja productividad y se encuentra aislada de los mercados. Otra característica importante de la población rural es que sus costos de organización política son relativamente altos, comparados con los de la población urbana, por lo que las ofertas políticas responden más y mejor a las demandas de los pobladores urbanos.

Este enfoque teórico es ligeramente modificado en nuestro estudio en dos aspectos importantes. En primer lugar, manejamos una noción más específica, y conjuntamente determinada, del vínculo entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad, que conforma lo que llamamos el “triángulo de incidencia del crecimiento” o la curva de incidencia del crecimiento, según lo propuesto por Ravallion y Chen (2003), tal como lo explica Ferreira (2010). En segundo lugar, hacemos una valoración de la coincidencia de la territorialidad exógena —determinada

por la división política— con los procesos económicos, sociales y culturales que forman una territorialidad endógena en los departamentos o regiones.

Así, para comenzar, definiremos el desarrollo inclusivo como aquel que cumple simultáneamente las siguientes tres características:

1. Incluye a más pobladores en el ámbito del mercado, sea porque estos venden más o porque lo hacen por primera vez. Concretamente, se puede incluir a más pobladores en ese ámbito cuando los sectores económicos que más crecen son aquellos intensivos en mano de obra. En consecuencia, estos sectores aumentan su participación relativa en el PBI regional. También crecen más los sectores que incrementan la productividad. Este es el componente “puro” del crecimiento económico y que, como se desprende, no toma en cuenta per se quiénes son parte del mismo.¹
2. Aumentan los ingresos familiares, sea por la inclusión de nuevos participantes en el mercado o por el aumento del valor vendido (por mejoras en la productividad o por un incremento de las cantidades vendidas). Las familias venden más —sean productos o servicios; se les paga más por unidad de producto/servicio vendido. Este es el componente reductor de pobreza del crecimiento económico.²
3. Las tasas de crecimiento de los ingresos familiares de los más pobres son más altas que las de los ingresos familiares de los más ricos. Esto ocurre cuando la dinamización de las economías regionales está directamente dirigida a los pequeños agricultores o emprendedores urbanos o rurales, o bien genera incrementos de empleo en medianas y grandes empresas, o en actividades que involucran mano de obra de diferentes niveles de calificación, incluyendo la poco calificada. En caso contrario, se observaría un crecimiento económico con un crecimiento muy diferenciado en los ingresos familiares. Este es el componente de reducción de la desigualdad.³

En segundo lugar, partimos de un territorio con límites definidos exógenamente, ya que tomamos a los departamentos o regiones del Perú como una unidad

1. En lenguaje coloquial: “la torta es más grande”.

2. En lenguaje coloquial: “hay porciones para más gente”.

3. En lenguaje coloquial: “le damos la parte adicional de la torta a los que no recibían o a quienes recibían porciones más chicas”.

territorial, tanto para la medición de los cambios en las variables que definen la curva de incidencia del crecimiento, como para la administración del gasto público regional, introduciendo desde el inicio el rol de la inversión pública. Dentro de cada territorio definido de manera exógena, es decir, por los límites de la demarcación política, se producen dinámicas que, a su vez, definen endógenamente territorios que incluyen áreas urbanas y rurales.⁴ La dinámica territorial como variable endógena, en el sentido de creación de procesos de desarrollo inclusivo, se produce dentro de los departamentos. Así, el que una región sea considerada como un territorio dependerá de factores endógenos asociados a dinámicas económicas, políticas, culturales y sociales, y dentro de una región políticamente demarcada será posible encontrar varios territorios. Cuando la unidad administrativa del gasto público coincide con el territorio como producto endógeno de procesos sociales, económicos y políticos, se encontrarán procesos sostenibles de desarrollo inclusivo.

Comprendidas estas aclaraciones al marco teórico original, volvemos a los dos procesos que los autores postulan como clave para un desarrollo territorial, o para un desarrollo inclusivo, que son la transformación productiva y la transformación institucional. La transformación productiva pasa por el incremento de la productividad de los factores, que es un elemento clave para lograr excedentes sobre la producción y potenciales procesos de crecimiento. Ello, a su vez, se facilita con el acceso al crédito que permita la compra de insumos productivos. La mayor producción y productividad se dirige hacia los mercados, sea hacia los urbanos del propio territorio o hacia los mercados externos (nacionales o internacionales), lo que requiere contar con una infraestructura de carreteras, o de bienes públicos regionales o locales y servicios públicos, que es provista en una asociación exitosa entre inversión pública regional y local. Así, la intervención del gobierno regional o del gobierno local como proveedores de infraestructura es parte de su tarea redistribuidora del crecimiento.⁵

De otro lado, se encuentra la transformación institucional, que atraviesa los alcances del gobierno regional y pasa por el fortalecimiento del capital humano y

4. Nuestra definición de territorio endógeno corresponde a la definición de territorio de los autores, pero que suele perderse cuando se hacen estudios cuantitativos que usan la palabra “territorio” para referirse a nuestros territorios exógenos.

5. Implícita en esta afirmación está la realidad peruana de la asignación del canon por la extracción de recursos naturales a los gobiernos subnacionales y la restricción contenida en la ley de que solamente pueda dedicarse a financiar inversiones de capital. Sin embargo, la misma afirmación podría ser comprendida en función de la eficiencia económica, ya que el gasto público estaría dedicándose a proveer los bienes públicos que los agentes privados no ofrecen por falta de incentivos individuales, sin acción colectiva.

del capital social, por la reducción de la desigualdad en el acceso a infraestructura y servicios públicos, por la fluidez de los mecanismos de representación de la población y por la formulación de políticas públicas. La transformación institucional promueve las transacciones de largo plazo entre actores, estableciendo pesos y contrapesos entre las instituciones locales, y permite sostener acuerdos políticos que promuevan el crecimiento económico sobre la base de coaliciones estables.

En este punto, es importante explicar una dimensión que, si bien está incluida en la propuesta de Berdegué y Schejtman (2004), nosotros consideramos protagonista de las transformaciones, sean estas institucionales o productivas. Postulamos que la transformación institucional se facilita con la existencia de un capital humano regional de mayor calidad. Una población que ha recibido educación es una población más productiva, que puede ser absorbida por las empresas locales, así como por el sector público, para proveer los bienes necesarios para el desarrollo inclusivo. A su vez, cuanto mayor es el grado de educación de los funcionarios, más preparados están para formular e implementar políticas públicas, lo que mejora la gestión, y para realizar un gasto público más efectivo. Se identifica así la disponibilidad de información oportuna producida por un capital humano regional de calidad. No solamente se trata de procesos transparentes de formulación e implementación de políticas o de la existencia de indicadores de seguimiento, sino principalmente de la formación profesional de los funcionarios, como la última etapa de un proceso educativo que comienza con la primaria. Este componente acompaña las transformaciones institucionales.

Con estos dos ejes —transformación productiva y transformación institucional—, los autores proponen una tipología de los territorios rurales. Los territorios tipo I combinan un escenario de inserción competitiva con mercados externos y una economía regional en crecimiento. La desvinculación entre espacios rurales y urbanos es resuelta a través de una complementariedad que permite a las zonas rurales contar con los recursos humanos y financieros que se concentran en las áreas urbanas. El éxito de esta fórmula permite, a su vez, que se establezca un ambiente local con fuertes indicadores de gobernanza (respeto por la institucionalidad, sentimientos de inclusión social, etc.). Este es el escenario “ideal” en la propuesta de Schejtman y Berdegué. En el otro extremo, los territorios de tipo IV muestran espacios rurales atrasados, atomizados y aislados de los mercados, marcados por la debilidad institucional y por la fragilidad de los vínculos societales (expresada en inseguridad y violencia). En un punto intermedio entre estas dos categorías se hallan los territorios de tipo II, que pese a gozar de lazos con mercados dinámicos y de un escenario de crecimiento económico, mantienen importantes grados de fragmentación y conflicto, por lo

que los agentes dinamizantes terminan conformando meros “enclaves” dentro de territorios empobrecidos. Paralelamente, los territorios de tipo III cuentan con organizaciones locales que garantizan la gobernabilidad, aunque sus posibilidades de inserción en una economía dinamizante son limitadas (Berdegú y Schejtman 2004: 35-37).

Este conjunto de transformaciones, o dinámicas, en los ámbitos productivo e institucional, genera sinergias, o externalidades positivas, en un círculo virtuoso del desarrollo inclusivo. Nuestra hipótesis es que las regiones que logran un desarrollo inclusivo son aquellas que combinan tres características:

- (i) un dinamismo económico interno sobre la base de la explotación de nuevas ventajas comparativas sustentadas en una eficiente provisión de bienes públicos regionales —este es el componente de transformación productiva;
- (ii) una inversión en capital humano que, en su mayoría, es absorbido por la región, sea por el sector privado o por el público; y
- (iii) logros en la institucionalidad política que promueven las transacciones de largo plazo, la estabilidad de las políticas públicas y la conformación de coaliciones sólidas —este es el componente de transformación institucional.

Tanto la eficiente provisión de bienes públicos regionales, como la inversión en capital humano y las transformaciones de la institucionalidad política, son parte de políticas públicas que son responsabilidad de los gobiernos regionales. Así, para reducir la desigualdad económica interna, estos gobiernos deberían contribuir con la tarea de actuar como entes redistribuidores de los frutos del crecimiento, en tanto proveedores de bienes públicos que ayudan a promover la transformación productiva, tal como fue explicada. Concretamente, se trata de ejecutar inversiones que aumenten la conectividad (todo tipo de vías), fomenten la inversión en capital humano (locales escolares, capacitación docente), mejoren la calidad del capital humano (logrando una cobertura universal de agua y saneamiento) y que promuevan la estabilidad laboral y la formación profesional de los funcionarios.

Así, las políticas públicas reductoras de la desigualdad económica regional, o promotoras de un desarrollo inclusivo, tienen tanto un componente de eficiencia como uno de equidad. El componente de eficiencia pasa por la absorción de mano de obra en la mayor inversión regional. El de equidad toma la forma de provisión de servicios públicos básicos —como educación y salud—, o de infraestructura —como los domiciliados (agua, desagüe, electricidad), los caminos o carreteras— y, en general, de asignación del gasto público con carácter progresivo, es decir, mayores niveles per cápita allí donde la pobreza es más aguda.

Los logros en la institucionalidad política significan la existencia de una coalición política estable y con amplia legitimidad, tanto en el gobierno como en la oposición, que otorgue a los funcionarios regionales garantías de autonomía para tomar decisiones, al mismo tiempo que define y ejercita pesos y contrapesos que minimicen el abuso del poder.⁶

Nuestra hipótesis parte de varios supuestos que pasamos a explicar a continuación.⁷ Estos supuestos son importantes en tanto tienen implicancias teóricas o metodológicas. En primer lugar, se asume que las políticas nacionales son neutras en el ámbito regional, es decir, que no constituyen un factor diferenciador de las dinámicas regionales. En caso contrario, no serían las dinámicas internas las que contribuirían a explicar el desarrollo inclusivo, con su contenido de políticas regionales sostenibles, sino la inercia del crecimiento económico nacional. Así, el proceso de descentralización obstaculizaría la manera como la región aprovecha la dinámica del crecimiento nacional, mientras que nuestro razonamiento es que este proceso es un factor que contribuye a crear una dinámica regional de desarrollo inclusivo. Ello ocurre porque da responsabilidad y recursos a los gobiernos regionales sobre funciones críticas para la provisión de bienes públicos que redistribuyen el crecimiento económico y que contribuyen a plasmar los intereses de coaliciones estables, cuya interacción permite la confluencia de los territorios hacia la unidad de gestión del gasto público que es el gobierno regional.

En segundo lugar, se supone que la iniciativa privada por sí misma no dinamiza las economías regionales, sino que va de la mano con políticas públicas regionales que la facilitan. Si no fuera así, se podría eliminar al gobierno regional y dejar a la iniciativa privada libre para fomentar y sostener el desarrollo inclusivo. Nuestro postulado es que un crecimiento económico que aumenta la productividad, que incluye a más personas en los mercados laborales y de productos, y que inserta a la economía regional en mercados dinámicos, ocurre junto a un desempeño redistribuidor del gobierno regional, en la forma de políticas manejadas en esa esfera de gobierno.

En tercer lugar, asumimos que la institucionalidad política regional debe ser comprendida a partir de procesos políticos que pasan por el Estado. En tal

6. Nos basamos en la reciente e interesante producción sobre política de las políticas públicas, promovida principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo. Véase Scartascini, Stein y Tomassi 2009. Para políticas públicas en contextos políticos inestables, véase Mejía 2009.

7. Estamos tomando la noción de supuesto en el sentido económico, es decir, aquello que es lógicamente requerido para examinar la relevancia de la predicción, y no aquellas características de la realidad que hacen válida la hipótesis.

sentido, para medir la estabilidad de una coalición política regional, no prestamos atención a las actividades de los partidos políticos, ONG, organizaciones sociales, etc., en tanto no hayan participado o contendido con el Estado a través de algún mecanismo institucional, como serían los presupuestos participativos o los consejos de coordinación regional. Así, no analizamos las elecciones internas en los partidos, las actividades políticas de las ONG o la posición de organizaciones que no involucren al Estado en algún punto.

En cuarto lugar, asumimos que las coaliciones gubernamentales, si bien pueden ser diversas en su composición, son al menos más cercanas entre ellas que respecto de los grupos opositores. Por ello, damos énfasis particular a los procesos electorales, a los que consideramos momentos seminales para recoger las preferencias de las ciudadanías regionales y por la formación de alianzas que generan.

Es claro que ello ocurre en paralelo a otros procesos relevantes para explicar el desarrollo inclusivo. De un lado, están los procesos históricos, sociales y culturales y, de otro, los procesos de promoción de la inversión privada que suceden en el ámbito del gobierno nacional. En esta investigación, serán tomados como datos por motivos de aproximación disciplinaria (los pasivos históricos) y porque el énfasis está en los procesos que ocurren en la región, en cuanto a la inversión privada. Respecto de esta, lo importante será examinar cómo su presencia afecta o no la dinámica de la economía regional, en tanto moviliza mano de obra local y procesos locales de inversión.

METODOLOGÍA

Emprender esta investigación multidisciplinaria ha significado dedicar más cuidado al diseño metodológico y renunciar a algunas disquisiciones propias de cada una de nuestras disciplinas profesionales.

Lo primero que debemos especificar es el periodo en estudio, ya que si bien se podría “tomar una foto” de la desigualdad económica y buscar explicarla, lo que nos interesa es el *cambio* en esta desigualdad. Así, tuvimos que definir un horizonte de tiempo para el análisis: escogimos el periodo más próximo comprendido entre el inicio del proceso de descentralización política en 2001 y el año 2009, que es la etapa de crecimiento económico nacional sostenido más importante de la historia reciente. Ni nuestras especialidades, ni los recursos disponibles para investigar o el tiempo con el que contamos, hicieron posible un enfoque histórico prolongado. Así, el análisis toma como punto de partida los datos de 2000 o 2001, y aun los censales de 1993 para algunas variables, para iniciar un proceso de recuento y análisis de la historia económica, política y de gestión pública educativa reciente, específicamente desde la instalación de los gobiernos regionales en 2002.

La siguiente definición concierne al uso de técnicas cuantitativas o cualitativas para la recolección y análisis de la información necesaria para comprobar nuestra hipótesis. El enfoque metodológico de la investigación fue cualitativo e integra técnicas cuantitativas y cualitativas para el manejo de la información en sus diferentes fases. Las características generales del estudio, así como sus hipótesis y objetivos, orientaron la decisión de trabajar desde un enfoque cualitativo.

Este enfoque permite profundizar la comprensión del problema de estudio: la desigualdad intrarregional. “[L]a investigación cualitativa trata de identificar, básicamente, la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento” (Martínez 2004: 66).

Del mismo modo, se optó por el uso combinado de técnicas cuantitativas y cualitativas, pues dicha triangulación metodológica permite que ambos métodos se vigoricen mutuamente para brindarnos percepciones que ninguno de los dos podría conseguir por separado (Reichardt 1989). Por lo tanto, la complementariedad metodológica nos permite responder de manera más cabal las preguntas de investigación formuladas.

El diseño corresponde a un modelo explicativo a partir de estudio de casos. “El estudio de casos es el estudio de una particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (Stake 1999: 11).

Siguiendo a Stake (1999), se utilizará en particular el estudio intrínseco de caso, que es entendido como el aprendizaje de una situación en particular debido a la importancia del caso en sí mismo, y que no busca entender una situación general a partir de “lo particular”. Ahí radica su diferencia con lo que el autor denomina “estudio instrumental de caso”, que pretende, por el contrario, aprender de “lo que hace el caso” y no de “lo que este es”.

Así pues, por medio del estudio de dos casos, es decir, de dos regiones del país, se buscará comprender a profundidad los procesos que, de acuerdo con nuestra hipótesis, explican los cambios en la desigualdad económica de los hogares de la región. Cada caso se construye, entonces, alrededor de dichos procesos (o dinámicas) de transformación productiva, transformación institucional y construcción de capital humano.

Notemos nuevamente que no requerimos que las condiciones de desigualdad económica al inicio del periodo de análisis sean similares en los dos casos de estudio. Lo que nos importa es la dirección en la que se han modificado durante el periodo examinado, es decir, entre los años 2001 y 2009.

La siguiente definición metodológica tiene que ver con la selección de los casos. Si bien estos pudieron haber sido seleccionados de manera aleatoria o según otros criterios, tales como nuestra familiaridad profesional o personal con alguna región o con sus gobernantes, optamos por adaptar un enfoque puramente económico.¹ Tratamos de partir de condiciones similares al inicio del periodo

1. Manteniendo todo lo demás constante, o controlando por, en el lenguaje económico —conocido como *ceteris paribus* en la jerga económica.

de estudio. Nuevamente, se abrió el rango de posibles condiciones iniciales que fueran relevantes para facilitar o dificultar las dinámicas o procesos que explican los cambios en la desigualdad económica en una región. Una opción era elegir los niveles del PBI o de la desigualdad; otra era escoger una variable crítica, como la proporción de población rural o si la región contaba con puertos o no; otra más era inclinarse por una combinación de variables. Optamos por esto último, es decir, por elegir el conjunto de variables que dieran cuenta de la potencialidad de los activos de la región. Al hablar de activos, consideramos sus diversas formas, como los activos de capital humano, los de capital natural y los activos financieros asociados a la disponibilidad de recursos para el gobierno regional. Denominamos *parámetros* a estas condiciones iniciales.

La selección de regiones comenzó así con el siguiente razonamiento: si, partiendo de condiciones iniciales similares —denominadas parámetros—, se obtienen resultados diferentes en torno al cambio en la desigualdad económica de los hogares de la región, debe ser porque la manera de utilizar esos activos es diferente y ello, a su vez, depende de cómo los agentes se transforman productivamente y se organizan institucionalmente para hacerlo, incluyendo la reproducción y la ampliación de las capacidades humanas de gestión. El esquema seguido se puede apreciar en la gráfica 4. Los parámetros se postulan como exógenos a los procesos. Sirven así de punto de partida para los procesos de dinámica económica, de institucionalidad política y de formación de capital humano, que dan como resultado una dinámica de crecimiento económico (crecimiento del PBI regional), una dinámica de cambios en la situación de pobreza de los hogares, y cambios en el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad económica en los hogares. Estas tres dimensiones forman parte de la curva de incidencia del crecimiento (Ferreira 2010) que hemos adaptado para definir el desarrollo inclusivo.

Lo que nos falta explicar es el proceso seguido en nuestra investigación. El proyecto de investigación se ha desarrollado en cuatro fases claramente identificadas con el acopio, la construcción y el análisis de la información. Junto con ello, el proyecto contempló etapas para la revisión de la bibliografía especializada y para el análisis de la información obtenida.

La primera tarea fue la selección de regiones. Se buscó mantener condiciones de potencialidad de crecimiento económico similares al inicio del periodo de análisis (2001 o anterior) —como la aptitud de uso de la tierra, las reservas de minerales, el tamaño de la población y su condición urbana, y el número total de distritos—, pero que hubieran exhibido los resultados más contrastados en las tres variables que definen la denominada curva de incidencia del crecimiento (Ferreira 2010): la tasa de crecimiento del PBI per cápita; la incidencia de

GRÁFICA 4

ESQUEMA DE ANÁLISIS



Elaboración propia.

pobreza entre los hogares; y el coeficiente de Gini como medida de desigualdad.² Es la condición inicial de los stocks relevantes para sostener un crecimiento, y el *ranking* de la región dentro del total nacional, lo que es similar entre las dos regiones seleccionadas. Nuestra investigación ha buscado conocer cuáles han sido los servicios que se han producido con esos activos, de tal modo de explicar los resultados en términos de desigualdad.

Así, constatamos que, respecto del potencial en las variables seleccionadas que reflejan los activos disponibles en la región, Arequipa y Cajamarca se parecen al inicio del periodo de análisis, pero respecto del resultado del triángulo crecimiento-pobreza-desigualdad en el periodo 2001-2009, y básicamente en cuanto al cambio del coeficiente de Gini que mide la desigualdad en los ingresos de los hogares, ambas regiones son totalmente diferentes. Nuestra investigación ha buscado así explicar los procesos económicos, políticos y de gestión pública que expliquen por qué, a pesar de que ambas crecieron en el periodo, Arequipa ajustó más la tasa de incidencia de pobreza y el coeficiente de Gini para los ingresos familiares, mientras que Cajamarca redujo menos esa tasa y aumentó el coeficiente de Gini.

2. El anexo 1 contiene la exposición detallada del proceso seguido para la selección de regiones, que se basó en técnicas estadísticas.

Luego de haber sido seleccionadas las regiones, se organizó el trabajo de campo que consistió en visitas a ambas regiones para realizar entrevistas a los principales actores sociales — políticos, económicos y educativos— de la sociedad civil y del Estado en esos territorios. En resumen, se realizaron 48 entrevistas.³ Paralelamente, se recopiló información de fuentes secundarias y bibliografía especializada sobre las regiones seleccionadas y el tema de estudio.

Están a punto de comenzar a leer el resultado de este esfuerzo.

3. La lista de personas entrevistadas se encuentra en el anexo 2.

AREQUIPA¹

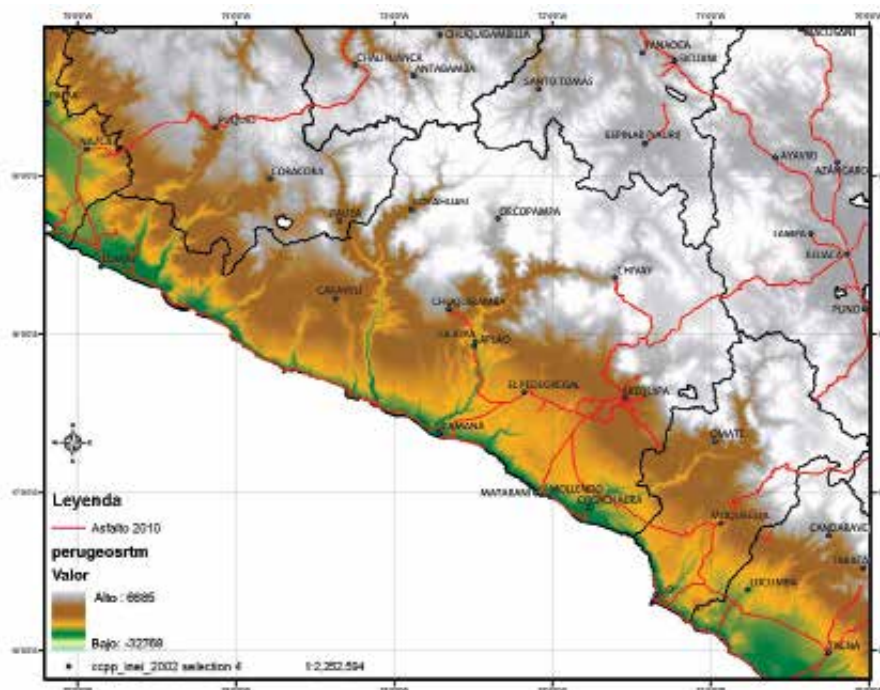
Arequipa constituye nuestro primer estudio de caso. Entre los años 2001 y 2009 (nuestro periodo de estudio), esta región exhibió crecimiento económico y reducción de la pobreza y de la desigualdad. Esta combinación, que caracteriza a un desarrollo inclusivo, se sustentó principalmente en transformaciones productivas y de formación de capital humano, y en menor medida en transformaciones políticas que se retroalimentaron para sentar las bases de la construcción de un territorio tipo I, en la terminología de Schejtman y Berdegú (2004).²

Como veremos, el dinamismo económico regional es bastante diversificado: incluye minería formal e informal, agricultura tradicional y no tradicional (en la que resalta la agroexportación), así como servicios (entre ellos, turismo), comercio e industrias (principalmente de alpaca y leche). Estas actividades están repartidas por todo el territorio arequipeño con mayor población: así, la minería se halla en las provincias de Arequipa y Condesuyos; la agricultura en las de Castilla y Condesuyos; la actividad portuaria en la de Islay; y el turismo en la de Caylloma. Cabe resaltar que se perfila una cierta estabilidad temporal en todas estas actividades, principalmente a través de la expansión de la frontera agrícola (con el proyecto Majes Siguan II), la consolidación de Arequipa como ciudad

-
1. Para elaborar este capítulo, nuestra investigación hizo una detallada monografía que sirve de sustento al análisis aquí presentado y que podrán encontrar en el anexo 3.
 2. Un territorio tipo I sería el escenario ideal cuando las transformaciones productivas caminan junto a las transformaciones institucionales. Nótese que decimos “sentar las bases” y no “se ha constituido”.

MAPA 1

MACRORREGIÓN SUR Y CARRETERAS ASFALTADAS, 2010



Fuente: INEI.

Elaboración: IEP.

turística, el circuito alrededor del cañón del Colca (en los ámbitos nacional e internacional), y la expansión de la inversión en minería. Ello perfila a la región —*ceteris paribus*— como una de las que mayores potencialidades tiene para mantener el sendero del desarrollo inclusivo.

La transformación productiva se ha sostenido en un crecimiento económico que ha sido fundamentalmente un fenómeno dirigido por las políticas del nivel central y por el mundo privado, respondiendo a incentivos del mercado internacional. Para atender la gestión de esas transformaciones, Arequipa no ha tenido que importar mano de obra calificada, ya que la abundante oferta universitaria de calidad ha atraído a estudiantes que se han graduado en tasas adecuadas y en tiempos aceptables. El liderazgo político en el gobierno regional se ha sostenido en el tiempo, manteniendo las buenas relaciones necesarias tanto con el ámbito

nacional como con los ámbitos subregionales, sea porque las relaciones son efectivamente fluidas o porque se “deja hacer”. A pesar de que resulta difícil hablar de una transformación institucional en el sentido de un gobierno más transparente, más participativo o más democrático, sí es posible hacerlo en el sentido de un incremento en la capacidad de proveer servicios sociales e infraestructura, dado que se destrabó la relación entre los niveles, la cual se mantuvo hasta el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006). En general, Arequipa se dinamiza al ritmo de la dinámica económica nacional, creciendo también la cobertura de servicios públicos, lo que permite mejoras tangibles en el bienestar por las mejoras en el abastecimiento de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, telecomunicaciones y vías de comunicación.

Profundicemos el análisis de la dinámica económica. Lo que encontramos en el periodo en estudio es un aumento de la producción de la mina Cerro Verde y de los precios internacionales de los minerales. La agricultura de exportación ha crecido —aunque a un ritmo más lento que el de la economía regional como un todo— y, no obstante la tecnificación asociada a ese tipo de agricultura, ha absorbido mano de obra, por lo que podemos afirmar que este crecimiento agrícola ha venido acompañado de aumentos en la productividad. El importante incremento del empleo que se verifica en la región proviene de la construcción, de la agricultura —tanto la de exportación como la vinculada al abastecimiento de Lima— y de la industria lechera —sector que a su vez crece de manera importante en el periodo. La oferta de bienes y servicios se ha diversificado en la capital regional, lo que se refleja en la creación y ampliación de varios centros comerciales. La profundización de la intermediación financiera también es una buena muestra de este crecimiento.

La imagen que emerge así de la dinámica económica es la de una minería formal que crece muchísimo y que aumenta su participación económica en la región. Este aumento ocurre de dos maneras: una es directa, es decir, a través del crecimiento del PBI o valor agregado minero; la otra es indirecta y se plasma, a su vez, a través de dos canales. El primero consiste en los usuales efectos multiplicadores que se registran cuando cualquier sector económico se dinamiza. Cuando crece el PBI minero, también aumenta, por ejemplo, la construcción de departamentos, que son demandados por los trabajadores del sector minero formal cuando se les reparten utilidades. El segundo canal ocurre a través de los importantes recursos de gasto público que se asignan a los gobiernos locales y regionales por la vía del canon minero.

En paralelo a la existencia de un dinamismo económico propio, se han consolidado las relaciones entre la capital y el área rural de la región. La inversión

pública realizada por el gobierno regional se ejecuta en todas las provincias y exhibe una importante característica propia de un desarrollo inclusivo: el menor nivel per cápita de inversión pública ocurre en la capital regional, la más desarrollada de la región. Así, el peso demográfico y económico de la capital regional no ha sido un obstáculo para iniciar un proceso redistribuidor y de provisión de bienes públicos dirigido a las demás provincias.

No solo ello: la asignación per cápita favorece claramente a las provincias altoandinas, con la excepción de Caravelí. Ello demuestra que el gobierno regional está cumpliendo con la función de ente redistribuidor del gasto público, lo que no debería sorprender al constatar que la reelección del presidente regional se sostuvo sobre votaciones mayoritarias en todas las provincias arequipeñas, salvo en Caravelí.³ Más aún, la elección inicial de Juan Manuel Guillén en el año 2006 y su reciente reelección se basan en alianzas con grupos vinculados a la protesta social y a la izquierda, lo que no ha impedido la fluidez de las inversiones en la región. Según un entrevistado, Guillén teme a los grupos que presionan en las calles y por ello prima los vínculos con ellos, lo que no necesariamente habla de una alianza, como objetivo democrático de acuerdo político entre iguales, sino de una acción estratégica para sobrevivir políticamente. En las palabras del representante de la Federación de Trabajadores,

Lo que este gobierno regional ha entendido en los cuatro años es que no puede gobernar estando aislado de las organizaciones sociales. En estos cuatro años que van a culminar las organizaciones contribuyeron al fortalecimiento de su gobierno regional [...] Hay un proyecto que ya está avanzado y que no lo podemos nosotros poner en peligro con que venga otro [...].

La dinámica educativa, por su parte, se caracteriza por aprovechar los esfuerzos nacionales por mejorar la calidad educativa, pero sobre todo porque las instituciones estatales y privadas regionales han dado prioridad al tema en sus decisiones de política. Así, destaca la mirada ampliada que el Proyecto Educativo Regional (PER) de Arequipa tiene de la educación y su estrecho vínculo con los lineamientos de desarrollo de la región. Del mismo modo, Arequipa ha sido una de las pocas regiones que, luego de la formulación de sus políticas educativas regionales (véase recuadro 1), inició un proceso de reorganización de la gestión del sector para implementar dichas políticas.

3. Donde Guillén pierde por menos de tres puntos porcentuales.

Recuadro 1

ALTOS (Y BAJOS) EN LA FORMULACIÓN
DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES

La formulación de políticas públicas regionales en Arequipa coincide con los estilos y las formas de construcción de políticas públicas llevados a cabo a partir del año 2006 en el país, en los que el desarrollo participativo se ha vuelto clave. No obstante, detectamos para el caso de Arequipa crecientes tensiones en esta modalidad tan en boga después de la transición del año 2000.

En materia de educación, por ejemplo, un avance importante dentro del marco de formulación concertada de políticas educativas ha sido la mirada ampliada que el Proyecto Educativo Regional (PER) de Arequipa tiene de la educación y su estrecho vínculo con los lineamientos de desarrollo de la región. Aprobado en 2007, el PER de Arequipa cuenta con objetivos estratégicos y políticas específicas para cada uno de ellos. Del mismo modo, establece una planificación e incorpora una propuesta de trabajo de las escuelas en la implementación de dichas políticas. Este documento de políticas tiene dos características rescatables: en primer lugar, las políticas educativas regionales están claramente vinculadas a los planes de desarrollo de la región; en segundo lugar, el PER ha hecho el esfuerzo por plantear los resultados y las políticas de forma que se aborde todo el sistema educativo.

Del mismo modo, Arequipa ha sido una de las pocas regiones que, luego de formular sus políticas educativas regionales, inició un proceso de reorganización de la gestión del sector para implementar dichas políticas. En el 2009, mediante la Ordenanza Regional 077-Arequipa, se autoriza la reestructuración y modernización de la Gerencia Regional de Educación, luego que una Comisión Consultiva, conformada por importantes actores sociales de la región, presentara su propuesta de nuevo diseño. Esta propuesta organiza los cambios en la estructura y en la gestión del sector alrededor del PER, el cual se constituye en el eje articulador de la reforma. Se crea así una estructura orgánica vasta (con siete subgerencias), que pone en un mismo nivel a las unidades responsables del contenido sustantivo del sector (las subgerencias por niveles educativos y materias) y a las de énfasis administrativo (las correspondientes a las unidades de gestión educativa local — UGEL), y que por lo tanto, requiere como vaso comunicante a la propia gerencia.

En paralelo a estos avances, no obstante, encontramos un proceso de desinstitutionalización importante, con políticas públicas y un cuerpo de funcionarios muy dependientes del presidente regional. Así, las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil se han vuelto bastante pobres. Entre estas organizaciones destacan la mesa de concertación y varias ONG que guardan

una pésima imagen del presidente regional. Algunas coyunturas particularmente tensas para estos grupos fueron el cambio de estructura del gobierno regional y el archivamiento de los planes regionales de salud (PRS). Durante la primera gestión de Guillén, una de las reformas más polémicas que se llevó adelante —en la línea de centrar la toma de decisiones en torno a él y su círculo de allegados— fue la desaparición de las direcciones regionales, cuyas funciones han sido asumidas por las gerencias sectoriales. La justificación del cambio era poder generar una estructura burocrática más horizontal. Este cambio de estructura habría permitido un mayor margen de maniobra al gobierno regional, a costa de la profesionalidad de sus decisiones. Igualmente, el plan y las metas regionales de salud a corto, mediano y largo plazo fueron archivados por la actual gestión, como una forma de distanciarse de lo acordado por la anterior gestión (2003-2006). Los entrevistados señalan mayoritariamente la pobre predisposición al diálogo con las organizaciones de sociedad civil de la presidencia de Guillén.

Si bien algunas de estas posiciones provienen de actores antagónicos a la actual gestión regional, lo cierto es que en el propio gobierno de Guillén se reconoce que el estilo del presidente regional tiende a ser menos proclive a la participación y al consenso, a favor de procesos más expeditivos.

La apuesta por consolidar la educación básica en la región ha generado una demanda por educación superior a la que las instituciones educativas privadas vienen respondiendo con especial interés. Merece una particular mención la manera como se desarrolla la vida universitaria pública. Ante la crisis general de la universidad pública en el ámbito nacional, resultado del mantenimiento del statu quo que impide realizar reformas, la educación superior en la región sigue siendo una opción viable de formación profesional. Los recursos humanos formados en la región vienen ocupando plazas de trabajo en el Estado y una buena parte de ellos son exportados a las regiones vecinas con menor índice de desarrollo relativo. Así, la mayoría de los funcionarios que fueron entrevistados en el trabajo de campo proviene de alguna universidad arequipeña, un escenario propio de regiones que cuentan con un sistema educativo superior consolidado. También muchos profesionales se constituyen en grupos y asociaciones que aportan ideas al debate interno, de tal modo que la región cuenta con actores capacitados que participan en la discusión de políticas públicas.

Desde una perspectiva socioeducativa, la existencia de políticas educativas acompañadas de reformas en la gestión pública del sector educación ha sido un factor que ha contribuido con este sostenido mejoramiento del ramo en la región. Arequipa presenta niveles de educación superior escolarizada por encima del promedio nacional y tiene un desempeño destacado en lo que respecta a la educación superior de la mujer, por lo que podría decirse que ha habido un logro importante en cuanto a la disminución de la brecha de género en los estudios superiores.

No obstante, sí se percibe cierto desfase entre el nuevo desarrollo económico de la región —que requiere un nuevo tipo de profesionales en sectores como agronomía, ingeniería de minas y turismo— y las políticas educativas impulsadas por el nivel central. Así, por ejemplo, se dice que el Ministerio de Educación solo autoriza a los institutos técnicos públicos a enseñar mecánica automotriz, pedagogía y enfermería, cuando estos centros debieran empezar a asumir en sus currículos el cambio de la estructura económica que vive la región, haciendo énfasis en servicios para la minería, la construcción y el turismo. Se extraña, en ese sentido, un gobierno regional más proactivo en identificar estos desfases. En paralelo, la alianza del presidente regional Guillén con sectores de Patria Roja y el Sindicato Unitario de Trabajadores en la Educación del Perú (SUTEP) también pone en entredicho la posibilidad de emprender reformas dentro de la principal universidad pública de la región, que permitan a la educación regional estar a la vanguardia del desarrollo económico. Así, frente a la fluidez y creciente competitividad de la economía arequipeña y a los importantes activos en materia de capital humano, el sistema político que dirige estos procesos ha mantenido la descoordinación y la estructura antipartidaria y poco institucional de los años noventa.

Respecto de la institucionalidad política, es interesante constatar cómo en Arequipa se consolida más bien un liderazgo personalista —el de Juan Manuel Guillén, ganador del gobierno regional en 2006 y 2010— que favorece la colaboración con el gobierno nacional, así como con la dinámica económica nacional y el capital privado local, a la vez que canaliza las demandas de los sectores que, de otro modo, ejercerían una oposición férrea al modelo económico (grupos sindicales ligados a partidos de izquierda). Como se recordará, hasta bien entrado el gobierno de Alejandro Toledo, los niveles de gobierno mantuvieron confrontaciones permanentes: las hubo entre el alcalde Guillén y el presidente Fujimori, entre el presidente regional Vera y Alejandro Toledo, entre Vera y el alcalde Romero, etc. Si bien este escenario ha cambiado, aún no puede hablarse de un fortalecimiento democrático con amplia participación y renovada institucionalidad, aunque sí de un proceso de modernización de la gestión pública (en la línea de volverla menos burocrática, como se ha buscado con la ordenanza de

supresión de las direcciones regionales) y de despolarización política, producto de que la política regional gira en torno al presidente regional. Este escenario, si bien propicio para aprovechar las “olas de crecimiento” de las que el país se beneficia, es insostenible para abordar algunos de los retos que tiene la región para sustentar el carácter inclusivo de su crecimiento: así, los procesos de ordenamiento territorial —en una región donde el agua promete volverse una fuente de conflicto en los próximos años— son indispensables para mantener las buenas relaciones entre las provincias y el gobierno regional y no pueden ser asumidos por un sistema de partidos regionales atomizado y/o por un único actor hegemónico, más aún cuando estos procesos requieren de fuertes consensos y de múltiples negociaciones en torno al uso de la tierra, sobre el que se sustentan las actividades económicas más importantes de la región (agricultura, minería y turismo). La política partidaria aún se muestra precaria, incluso para el mismo presidente regional: la popularidad de Guillén no le permitió ganar alcaldías provinciales ni tener mayoría en el consejo regional en las últimas elecciones regionales de 2010.

Este conjunto de transformaciones explica el resultado en lo que respecta al desarrollo inclusivo que ha exhibido Arequipa. Concretamente, con el análisis del PBI regional, es posible verificar la primera característica del desarrollo inclusivo, cual es un alto nivel de crecimiento económico general, con tasas mayores en los sectores intensivos en mano de obra, acompañado de aumentos significativos en el empleo.

La segunda característica de un desarrollo inclusivo es un incremento en los ingresos familiares porque las familias venden más —sean productos o servicios— y ello se refleja en sus ingresos. Al examinar el ingreso promedio real per cápita mensual en Arequipa, se observa que este pasó de 470 soles en 2004 a 607 soles en 2009 —un crecimiento equivalente al 30%. Al utilizar el gasto promedio real per cápita mensual, las cifras disponibles muestran que en Arequipa se pasó de 375 a 454 nuevos soles entre 2004 y 2009 —un crecimiento acumulado de 21%.⁴

La tercera característica de un desarrollo inclusivo es que las tasas de crecimiento de los ingresos familiares de los más pobres sean mayores que las de los ingresos familiares de los más ricos. Esta es una condición exigente y vemos que ha ocurrido en Arequipa, siempre que no tomemos en consideración al 20% más pobre de la población (los dos deciles más pobres), tal como se detalla en el

4. Una acotación para el lector sobre cómo va disminuyendo el crecimiento acumulado cuando se refinan los indicadores en la dirección de aquellos que reflejan mejor el dinero del que dispone una familia: en el periodo para el cual son comparables los datos de ingresos y gastos familiares, el crecimiento acumulado del PBI es de 42,7%; el de los ingresos familiares per cápita de 30%; y el del gasto familiar per cápita de 21%.

recuadro 2. A pesar de ello, la desigualdad se ha reducido, ya que el coeficiente de Gini ha pasado de 0,347 a 0,332 entre 2004 y 2009.

Arequipa estaría en camino hacia una transformación productiva y hacia un desarrollo institucional que estaría reduciendo la desigualdad económica. No obstante, existen retos importantes para el futuro inmediato: para una región con un único y gran centro urbano, se requiere poder explotar más los activos de la misma, particularmente en materia de educación. Así, la apuesta por carreras científico-técnicas es fundamental y podría convertir a la región en exportadora de profesionales de primer nivel. Considerando que la economía regional es tan dependiente del contexto nacional e internacional (bien sea por los precios de los minerales y por la inversión de las grandes compañías extranjeras, por la demanda de productos agrícolas o por la recepción de turistas extranjeros), se requiere potenciar los activos menos fluctuantes de la región (como lo es su buen perfil socioeducativo), en la línea de otras grandes “segundas ciudades”, como Córdoba en Argentina o Monterrey en México. Asimismo, en su calidad de metrópoli, Arequipa podría consolidarse como un “punto de llegada” en la red de carreteras nacional e internacional (hacia Chile, Bolivia y Brasil), potenciar su conectividad aérea nacional y volverse un “destino hermano”, junto a la vecina Cusco, para atraer al turismo extranjero.

Una proyección menos certera es la que podemos dar del futuro político de la región. La consolidación de la segunda gestión de Juan Manuel Guillén podría generar un proyecto político que eventualmente devenga en un partido (muy en la línea de lo que en el ámbito nacional ocurre con el fujimorismo). Por el contrario, un fracaso —real o percibido— podría potenciar la fragmentación de la coalición guillenista y permitir el ascenso de otras figuras personalistas en ciernes (como el actual alcalde de Arequipa). Lo cierto es que la región tiene retos muy importantes a corto plazo en materia de institucionalidad —particularmente en el tema del ordenamiento territorial— que van a requerir largos procesos de negociación y algún tipo de élites políticas estables.

Recapitulando, el desarrollo inclusivo al que se dirige Arequipa ha sido posible debido a las transformaciones productivas y a una apuesta clara por formar recursos humanos en la región que puedan ser un capital útil para ella.

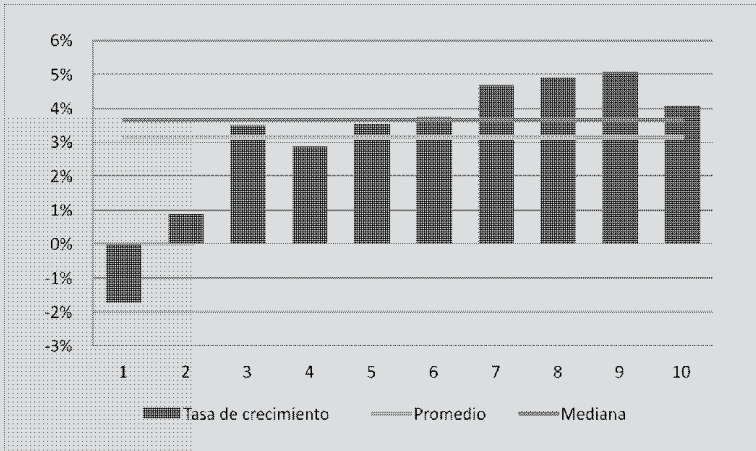
RECUADRO 2

LA CURVA DE INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO EN AREQUIPA

Las tasas de crecimiento del ingreso familiar por decil pueden observarse en la gráfica 5, que muestra la curva de incidencia del crecimiento. La primera observación importante es que los ingresos familiares de todos los deciles crecen, excepto el del decil más pobre, en el periodo para el cual los datos son comparables (2004 y 2009). La segunda observación sí pone en cuestión cuán intensamente inclusivo fue este crecimiento. Para empezar, las tasas de crecimiento del ingreso familiar por decil no han sido homogéneas. La mediana de la tasa de crecimiento (3,6%) es mayor al promedio de las tasas de crecimiento (3,1%); en otras palabras, estas tasas son mayores cuanto más altos son los ingresos familiares. Los diferentes deciles de ingreso pueden agruparse en tres bloques: los dos primeros deciles (más pobres) cuya tasa de crecimiento del ingreso no llega ni a un tercio de la tasa promedio de crecimiento (de 3,1%); el primer decil, que ve una reducción de sus ingresos en 1,7%, y el segundo, que tiene un crecimiento de 0,9%; el grupo de los deciles 3 al 5, cuya tasa de crecimiento oscila alrededor de la tasa promedio y no supera la mediana; y los deciles más ricos, cuya tasa de crecimiento de los ingresos familiares supera tanto la tasa promedio como la mediana.

GRÁFICA 5

CURVA DE INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO PARA AREQUIPA 2004-2009, SOLES CONSTANTES 2009 (PORCENTAJES)



Fuente: ENAHO 2004-2009.

Elaboración: IEP.

CAJAMARCA¹

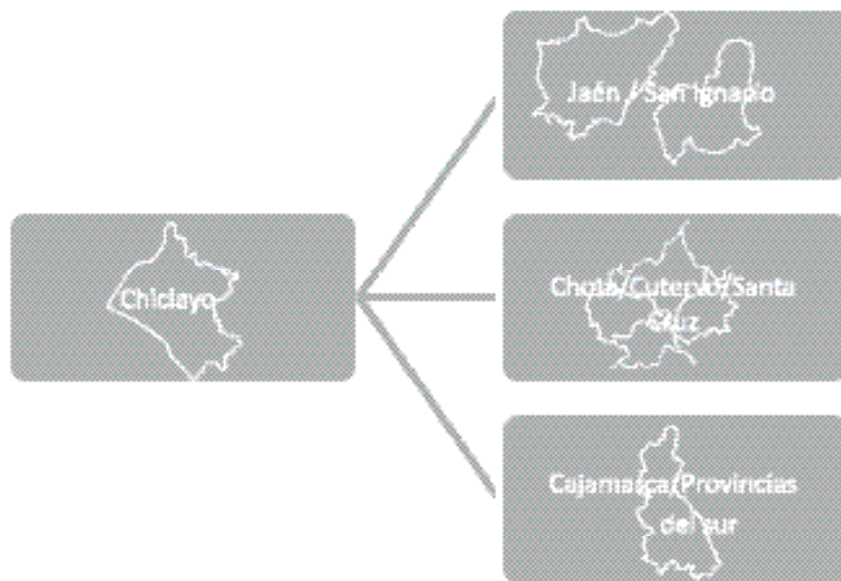
La región Cajamarca constituye nuestro segundo estudio de caso. Durante el periodo de análisis (2001-2009), exhibió crecimiento económico, reducción de los indicadores de pobreza y aumento de la desigualdad económica. Como veremos a continuación, la dinámica económica, liderada por la minería, la ha alejado de una transformación productiva, y la falta de transformaciones institucionales —tanto políticas como socioeducativas— coherentes con un desarrollo inclusivo, nos permiten caracterizar a Cajamarca como un territorio tipo II, en la terminología de Berdegué y Schejtman (2004).

El caso de Cajamarca parte de una fragmentación territorial importante. En el territorio, definido por los límites de la región política —es decir, de manera exógena—, se pueden encontrar hasta tres subregiones que son el resultado de las relaciones sociales y económicas, es decir, endógenas: la del norte, orientada a la agricultura y cada vez más a la agroexportación; la del centro, más tradicionalmente agrícola; y la del sur, que se dinamiza al ritmo de las explotaciones mineras. Los actores políticos de cada una de estas tres subregiones se han intercalado en el gobierno regional, sin lograr alcanzar consensos unificadores en la línea de la construcción, literal y organizacional, de un territorio. El mejor indicador de esta fragmentación territorial, política y económica es la falta de una integración física y fluida de las provincias del norte con la capital departamental, es decir, la ausencia de una carretera asfaltada. De hecho, la articulación de las subregiones se produce con Chiclayo, el gran polo comercial de Lambayeque. La gráfica 6 esquematiza lo dicho.

1. La redacción de este capítulo se fundamenta en una extensa monografía disponible en el anexo 4.

GRÁFICA 6

 CONEXIONES COMERCIALES DE LAS PROVINCIAS DE CAJAMARCA



Elaboración: IEP.

Por otro lado, la fragmentación territorial explica la proliferación de actores políticos, cuyas posiciones se van definiendo alrededor de la minería —la actividad económica más importante en la región—, que provee ingentes recursos a los gobiernos locales y al regional, pero cuya importancia como fuente de empleo directo de alta productividad es muy limitada. La minería, así, dinamiza la economía hacia actividades intensivas en mano de obra, como los servicios directos a las empresas mineras o la construcción, que involucran un cambio en el uso de la tierra en el área rural. En esa medida, la minería genera un efecto multiplicador local y, por lo tanto, contribuye con el crecimiento económico, pero si quisiéramos calificar ese crecimiento, sería uno de baja calidad. Es decir, las actividades incentivadas por la minería son de limitada productividad. Así, la mano de obra que se desplaza de la agricultura a la minería tiene una baja calidad, o una escasa acumulación de capital humano, por lo que es atraída hacia empleos de baja productividad o en conjunción con activos de capital físico de rápida obsolescencia y alta depreciación (como los camiones). Las dificultades para modernizar la actividad comercial de la capital regional son una muestra de este resultado (véase recuadro 3).

RECUADRO 3

== EL QUINDE: UNA IDEA MODERNA EN UN ENTORNO DE CONTRASTES ==

Una experiencia interesante sobre la carencia de capital humano en una región de rápida modernización es la del centro comercial El Quinde, que abrió sus puertas en agosto de 2006, pensando satisfacer la demanda de los migrantes calificados que venían a Cajamarca a trabajar en los proyectos mineros. Recordemos que la ciudad de Cajamarca tiene tres mercados tradicionales: el Central, el de San Sebastián y el Mercadillo.

El Quinde se inspira en los centros comerciales modernos: tiene un supermercado, una sala de comidas, cine, tiendas de ropa y de electrodomésticos, bancos, etc. Está abierto al público de nueve de la mañana a diez de la noche y la formalidad es un requisito indispensable para que un socio sea admitido en él. Esto ha sido un desincentivo para algunas empresas cajamarquinas que inicialmente estuvieron interesadas en este centro comercial: no solo deben dar boleta o factura, sino que algunos mecanismos tradicionales de captación de clientela (como las rebajas) han sido rechazados por sus administradores.

Desde la construcción misma del centro comercial —asegura una entrevistada—, se presentaron problemas por la falta de trabajadores capacitados en este tipo de infraestructura, lo que llevó a la empresa a traerlos de Trujillo y Chiclayo y a tener que capacitar a cajamarquinos en ambas ciudades. La actividad de construcción no ha movilizad o mano de obra local. Ya en pleno funcionamiento del centro comercial, la rotación de los empleados se ha mostrado muy alta: bien sea por los bajos sueldos que se pagan (sobre todo las empresas cajamarquinas) o bien porque la jornada formal de ocho horas es un reto para muchos de los habitantes de la región, acostumbrados a cerrar sus negocios a la hora de almuerzo y a dar licencias a sus empleados por motivos familiares/personales. Buena parte de los trabajadores de El Quinde son estudiantes y egresados de las universidades locales, particularmente de administración.

Paralelamente, el supermercado Metro comercializa productos que se importan a la región, tanto envasados como al natural (verduras y frutas). La justificación de este comportamiento es que, dado su precariedad, el sistema de abastecimiento del mercado cajamarquino es incapaz de garantizarle al supermercado una cantidad mínima diaria de verduras y frutas. Lo mismo sucede con los productos envasados: solo una empresa de productos lácteos se ha animado a pasar los estándares de calidad que el supermercado exige para comercializar su producto.* Si la agricultura que podría atender esta demanda no puede siquiera colocar el producto en el mercado por la ausencia de carreteras, esta decisión comercial resulta una profecía autocumplida.

* Una linda exposición de estos problemas puede encontrarse en la novela *La caverna*, de José Saramago.

Cuando el crecimiento que absorbe mano de obra se caracteriza por dinamizar actividades de baja productividad, si bien puede observarse un aumento en los ingresos de los hogares y personas, la reducción de la pobreza no ocurre a la misma velocidad en la que crecen los ingresos de los más ricos, es decir, de aquellos que son empleados directamente por las minas.

La mano de obra calificada se importa de otras capitales de la costa norte o de Lima, a pesar de la proliferación de instituciones de educación superior, pues estas muestran una calidad cuestionable y atraen a estudiantes con una formación básica deficiente. La importación de capital humano solamente ocurre con altas remuneraciones, ahondándose así la brecha entre los ingresos de los más ricos y los de los más pobres.

Lo observado no debería sorprender, ya que los indicadores nos permiten constatar que en Cajamarca existen problemas en el servicio educativo a nivel básico,² que se arrastran a la secundaria con tasas de matrícula en la región que no alcanzan siquiera los dos tercios y que se ubican muy por debajo del total nacional.³ Ello repercute en la formación de profesionales y de técnicos regionales en general. Para muestra, solamente un dato: la tasa de graduación de los estudios superiores en cinco años se encuentra en niveles de alrededor de 1%. En consecuencia, las instituciones de educación superior no logran satisfacer la demanda de la agricultura y la minería, las dos grandes actividades de la región. Los programas de formación de empresarios son mínimos: algunos impulsados por las mineras y uno por el gobierno regional, básicamente a través de seminarios, y no de programas consolidados para atraer a la juventud.

Paralelamente, la fragmentación territorial de la región provoca inequidades intrarregionales particularmente en el nivel superior, entre el norte y el centro, por un lado, y el sur de la región, por otro, que concentra la gran mayoría de universidades. Nuevamente, la migración hacia las universidades de Chiclayo se vuelve la expectativa natural de los estudiantes cajamarquinos del centro y norte de la región (en particular en una región con tasas nacionales promedio más altas en cuanto a juventud de la población y emigración). Los procesos políticos que han acompañado a estos resultados subóptimos nos muestran un gobierno regional muy presto a buscar el consenso y la participación pero que, precisamente por eso, cuenta con poca capacidad para generar una propuesta de desarrollo innovadora

2. Con datos del año 2004, el porcentaje de estudiantes de segundo grado que logran los aprendizajes correspondientes asciende a 5,1% en comunicación integral y a 4,5% en matemática, lo que contrasta con el logro del país: 15,1% y 9,6%, respectivamente.

3. La tasa neta de matrícula en secundaria en el ámbito nacional se ubicó ligeramente por debajo del 80% en 2009.

que trascienda el statu quo de la formulación de políticas educativas en la región. Así, el Plan Educativo Regional de Cajamarca fue hecho, como muchos otros, de manera más sectorizada que intersectorial y con un enfoque fundamentalmente psicopedagógico antes que socioeducativo. Este énfasis en las orientaciones de las políticas educativas cajamarquinas ofrece la ventaja de ser más ordenado para el trabajo del sector y menos difícil de implementar, pero por otro lado, dificulta el establecimiento de puentes entre la educación y el desarrollo.

La minería cuenta con otro canal para hacer efectiva una redistribución regional de recursos: el canon. Este importante recurso llega a los gobiernos locales y al gobierno regional y hace crecer el sector de servicios gubernamentales. Los ingresos por canon han crecido de manera importante en el periodo estudiado, reflejando el aumento de las ganancias de las empresas mineras como resultado del *boom* de los precios de los recursos naturales y de la maduración de las inversiones realizadas en la década de 1990.

No obstante, los recursos del canon, que solamente pueden ser dedicados a inversiones, demoran en ser plasmados en obras que provean la infraestructura necesaria para reducir los costos de transacción de la inserción en mercados de los pequeños agricultores, o sus necesidades de mejora del capital humano. De hecho, algunas obras necesarias para el territorio intermedio, o el más tradicional, como Chota, Cutervo y Santa Cruz, no se incluyen en la programación de inversión pública. Peor aún, no hay ninguna relación obvia entre la asignación per cápita de recursos públicos del gobierno regional y la incidencia de pobreza según provincias en Cajamarca. En paralelo, el ingreso por canon de algunos distritos mineros (como La Encañada) ha sido utilizado en infraestructura fácilmente calificada como “suntuaria”, tales como plazas de toros o estadios deportivos, que despierta recelos en otras provincias y distritos de la región. Un efectivo rol redistribuidor por parte del gobierno regional demandaría respetar una relación directa, es decir, que cuanto más alta sea la incidencia de pobreza en una provincia o distrito, mayor sea el nivel per cápita asignado. Seguir en el tiempo un lineamiento tan simple exige una profesionalización de los funcionarios y una simplificación de la gestión pública, así como la posibilidad de llegar a un consenso entre los actores políticos.

El proyecto para la construcción de la represa de Chonta es un ejemplo muy ilustrativo de una gestión pública poco profesional. La capacidad de gastar incluso en una infraestructura necesaria para la sostenibilidad de la provisión de agua en la capital regional, como lo es la represa, se reduce ante la incapacidad de programar los recursos fiscales, encontrándose que se prefiere movilizar recursos menos difíciles de gastar —como el aporte voluntario de las empresas mineras— para avanzar una obra que podría ser financiada íntegramente con recursos que ahora no se usan.

Otro ejemplo es la constitución de una unidad ejecutora de inversiones denominada ProRegión, creada recién en 2009, tras ser planteada desde los inicios de la administración regional de Jesús Coronel (2006-2010). La creación de esta entidad obedeció al interés del Gobierno Regional de Cajamarca de cumplir con uno de los requisitos que la Unión Europea exigió para hacer efectivo su aporte como financiadora de proyectos de inversión. Para ello, el gobierno regional “debió recurrir al artificio de hacerlo en el marco de la ejecución de su programa de inversión en saneamiento urbano, financiado con endeudamiento internacional” (Molina 2010: 64). Solo así el Ministerio de Economía y Finanzas autorizó la creación de esta nueva unidad ejecutora presupuestaria, a pesar de sus permanentes reparos en constituir nuevas unidades ejecutoras de gasto.⁴ Junto a ProRegión, y de manera consistente con la fragmentación territorial que caracteriza a Cajamarca, el gobierno regional ha definido cuatro unidades adicionales ejecutoras del gasto regional: Sede Cajamarca (todas las provincias); Chota (Chota, Santa Cruz, Hualgayoc, Celendín); Cutervo (Cutervo); y Jaén (Jaén, San Ignacio), de las cuales la de Cajamarca y ProRegión son las que han ejecutado más proyectos en 2009, mostrando una vez más la inequidad intrarregional en la asignación de recursos públicos.

Otra manera de apreciar estos problemas es analizando los ratios entre el presupuesto institucional de apertura (PIA), el Presupuesto institucional modificado (PIM) y el avance en la ejecución presupuestal (ejecución) de los gobiernos locales.⁵ Al principio del periodo (2001), las diferencias entre el PIA y la ejecución, por un lado, y entre el PIM y la ejecución, por otro, bordeaban el 75% en promedio, es decir que de cada 100 soles presupuestados, solamente se gastaban 75. A partir del año 2007, estas diferencias son aun mayores, haciendo evidente las dificultades que enfrentan los gobiernos locales para adaptarse a los nuevos montos que ingresan a sus presupuestos, en medio del día a día de la gestión pública.

En paralelo, hallamos un alto nivel de polarización política entre los actores, derivado de factores como la fragmentación territorial, que hace difícil que los procesos de institucionalización lleguen a materializarse y no se queden meramente en formalidades, como parece ser el caso de la iniciativa de innovación

4. Nótese que el nombre ProRegión se parece al de ProInversión, la entidad pública dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas que lleva adelante los procesos de promoción de la inversión privada en infraestructura.

5. Una nota aclaratoria para el lector no iniciado en asuntos presupuestarios. El PIA es el presupuesto aprobado en diciembre, previo al año de ejecución. El PIM es el presupuesto resultante de los diferentes créditos suplementarios aprobados durante el año de ejecución. Por último, el avance en la ejecución son los recursos efectivamente gastados.

institucional que llevó adelante la gestión de Jesús Coronel. Nuestra conclusión es que, cuantos más actores con intereses disímiles se vean convocados por estos esfuerzos de concertación, los acuerdos a los que se podrá arribar serán menores en número y en profundidad (alcance), es decir, en capacidad efectiva de lograr cambios sustantivos en las políticas y en la asignación de recursos; en otras palabras, en alcanzar transformaciones institucionales alineadas con la creación de un territorio que coincida con la unidad de gestión regional. Si bien la coherencia de la territorialidad determinada exógenamente no es un requisito indispensable para la construcción de territorios inclusivos, el ahondamiento de las brechas presupuestales, educativas y hasta políticas entre el sur y el resto de la región pone serias dudas sobre la capacidad de Cajamarca de avanzar en la constitución de un territorio tipo I en los próximos años.

En Cajamarca, el gobierno central no tiene un papel protagónico en el impulso de la región, por lo que importan más los actores locales: empresas, autoridades, funcionarios, asociaciones civiles, etc. Dada esta situación, en la región los procesos de institucionalización y concertación han sido asumidos por los actores como primordiales, como una forma de evitar la confrontación y los juegos de suma cero. Un gobierno regional débil y/o polarizante puede encontrar en Cajamarca mucho más retos que en regiones con pocos actores relevantes y donde el gasto público representa un menor porcentaje de la economía. De ahí que Cajamarca sea pionera en avanzar procesos sumamente complejos, como la zonificación ecológica económica, el plan de desarrollo concertado, la instauración de Pro-Región, las gerencias de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) o la aprobación del Centro de Planeamiento Estratégico Regional. Asimismo, dada la fragmentación de actores, en la región se halla mucha más competencia política, lo que se traduce en liderazgos más segmentados y antagónicos y en pocas figuras de consenso, por lo que los proyectos autoritarios o personalistas —que podrían brindar cierta estabilidad interna a pesar de la desinstitucionalización— encuentran mayores dificultades para instaurarse. Esta débil institucionalidad política muestra retos importantes, principalmente en materia de conciliar posiciones polares en el seno de la región donde —junto a los grupos de interés aupados a la minería— conviven fuertes discursos ambientalistas, rondas campesinas y liderazgos de izquierda. El caso de la aprobación de la zonificación ecológica económica es interesante: encontramos un proceso transparente, participativo y orientado hacia el consenso que finalmente —dada la fragmentación de posiciones— termina polarizando a los actores que critican su sesgo antiminerero.

Más aún, encontramos intentos muy serios por hacer que la política regional sea más estable, previsible y participativa, en la línea de lo argumentado por los

teóricos del desarrollo territorial. El análisis de los procesos estudiados en Cajamarca indicaría que la región estaría cercana a la clasificación de territorio tipo II que Berdegue y Schejtman (2004) definen como un territorio con una economía en crecimiento, con actores insertados en mercados dinámicos, pero con características de fragmentación, debilidad institucional y exclusión social. Su crecimiento es más excluyente que incluyente, precisamente porque sus coaliciones políticas y la búsqueda de acuerdos no logran resolver temas críticos de los cuales depende un desarrollo inclusivo como, por ejemplo, la formación de capital humano desde los niveles básicos hasta el superior, o la provisión de infraestructura que contrarreste la fragmentación.

Estos procesos explican la ausencia de un desarrollo inclusivo en Cajamarca. La primera condición para un desarrollo inclusivo es el crecimiento económico, que sí fue verificado, ya que entre 2001 y 2009, Cajamarca exhibió un crecimiento económico acumulado de 39%, y los sectores intensivos en mano de obra —como la construcción, transporte, restaurantes y hoteles y servicios gubernamentales— crecieron a tasas mayores.

También observamos que la pobreza se redujo: de 66% a 56%. Sin embargo, la condición crítica, es decir, que los ingresos de los más pobres crezcan más que los de los más ricos, es lo que falla estrepitosamente, tal como se detalla en el recuadro 4. En pocas palabras, en Cajamarca no solamente los ingresos de los más ricos crecen a tasas mayores que los de los más pobres, sino que los ingresos de las familias que pertenecen a los dos deciles más pobres en la distribución del ingreso disminuyen!

Los retos para Cajamarca a futuro son importantes. Por un lado, Chiclayo —como gran urbe en crecimiento— seguirá compitiendo con Cajamarca-capital en la importación de estudiantes y trabajadores desde el norte de la región. Una posible fluidez del vínculo con Brasil, a través del eje IIRSA Norte, acentuaría aún más la fragmentación del territorio cajamarquino, manteniéndose la división en al menos dos subregiones de facto. De otro lado, la consolidación de Cajamarca como región minera —si bien muestra serios retos en materia de gobernabilidad— podría articular el capital humano y físico acumulado en estos años en el entorno de Yanacocha y otras zonas del sur. Así, la subregión de San Ignacio tiene potencialidades en industrias extractivas que podrían verse beneficiadas por la experiencia de las provincias del sur. Del lado de la institucionalidad política, el éxito o fracaso de la gestión de Gregorio Santos será fundamental para entender la política cajamarquina de los próximos años: un fracaso en su gestión podría agotar el discurso ambientalista que ha estado en la base de la política de la región en los últimos diez años. Por lo contrario, la consolidación del liderazgo de

RECUADRO 4

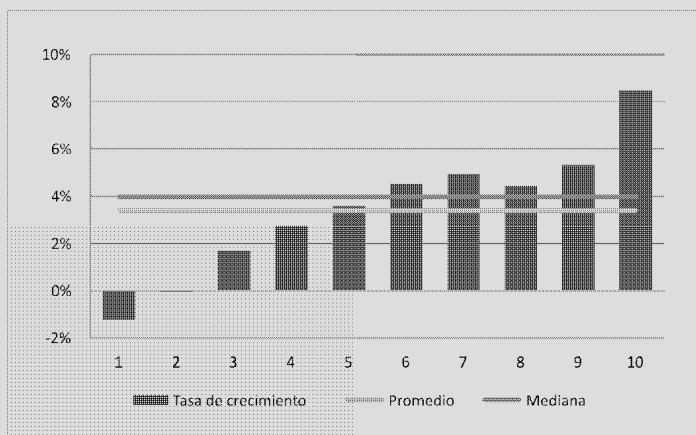
== LA CURVA DE INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO EN CAJAMARCA ==

Como se observa en la gráfica 7, en el periodo 2004-2009, los ingresos de los más ricos crecieron a tasas más altas que los de los más pobres en Cajamarca.

Lo más interesante de esta gráfica es que los deciles extremos en la distribución del ingreso son los que mayor discrepancia muestran en las tasas de crecimiento del ingreso: los ingresos del decil más pobre se reducen en 1,2% en el periodo 2004-2009, mientras que los del decil más rico crecieron a una velocidad de 8,4%, la cual supera en mucho al promedio de 3,3%, y todavía más a la mediana de 4%. Además, con la excepción del decil 8, a medida que aumenta el decil, es decir, que aumentan los ingresos del grupo considerado, crece la tasa de crecimiento de los ingresos.*

GRÁFICA 7

CURVA DE INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO PARA CAJAMARCA 2004-2009,
SOLES CONSTANTES 2009
(PORCENTAJES)



Fuente: ENAHO 2004-2009.

Elaboración: IEP.

* Nótese que el efecto es exponencial, similar al cambio de grado en la magnitud de un sismo.

Santos podría brindar una mayor estabilidad política en un territorio con una volatilidad electoral particularmente alta.

Recapitulando, en Cajamarca el desarrollo inclusivo no logra siquiera sugerirse, porque las transformaciones económicas, de formación de capital humano y de institucionalidad política han sido divergentes y refuerzan la fragmentación territorial, productiva y política.

SÍNTESIS

A partir del análisis de nuestros dos casos de estudio, en esta síntesis buscamos resaltar algunos aspectos fundamentales sobre cómo ciertos procesos sociales (el económico, el educativo y el político) desarrollados de maneras particulares le imprimen mayor velocidad a los cambios en la desigualdad económica regional. Tal como lo hemos mencionado en secciones anteriores, la selección de los casos correspondió a criterios relacionados con la velocidad con la que cada una de las regiones ha reducido en los últimos años la desigualdad. Nuestra pregunta inicial era por qué dos regiones con potencialidades o “parámetros” similares, obtienen, en el mismo periodo de tiempo y frente a un contexto nacional parecido, resultados disímiles: mientras una reduce su desigualdad económica, la otra la aumenta. Esta síntesis es pues un análisis de cómo estas dinámicas —la económica, la política y la educativa— han contribuido independiente y articuladamente con esta velocidad de cambio.

Con esta síntesis no buscamos comparar las dos regiones, pues cada una de ellas tiene un conjunto de particularidades que reconocemos; pero antes de considerarlas variables asociadas a estos cambios, las entendemos como factores más estructurales que ayudan a explicar el ritmo con el que cambia la desigualdad. En este nivel se encuentran los pasivos histórico-culturales de cada una de las regiones, la composición social de sus habitantes o sus recientes historias sociopolíticas. De ahí que en esta sección esbozamos algunas ideas sobre hacia qué áreas debería apuntar la investigación académica —particularmente la comparada— en los próximos años.

En tal sentido, nuestra principal conclusión es que nuestra hipótesis inicial se ha visto ratificada, aunque con matices. Un dinamismo económico interno desarrollado sobre la base de la explotación de nuevas ventajas comparativas sustentadas en una provisión eficiente de bienes públicos regionales; la inversión en capital humano absorbido en su mayoría por la propia región; y los logros en la institucionalidad política traducidos en la promoción de las transacciones de largo plazo, en la estabilidad de las políticas públicas y en la existencia de coaliciones estables, son procesos que favorecen un desarrollo inclusivo y, muy probablemente, sostenible. Por el contrario, un crecimiento económico que no logra absorber mano de obra en actividades de alta productividad, o elevar sus activos de capital humano con una oferta educativa que atienda las demandas del crecimiento económico, junto a coaliciones políticas que refuerzan la fragmentación territorial que, a su vez, refleja una fragmentación de las actividades económicas que lideran el crecimiento, constituyen procesos que dificultan o impiden un desarrollo inclusivo.

Dicho esto, el estudio ha puesto en cuestión varios de los supuestos de nuestra hipótesis inicial y reafirmado otros. Asimismo, ha hecho evidentes otros procesos dentro de los grandes procesos planteados. En tanto nuestro enfoque metodológico ha sido el estudio intrínseco de casos, por lo que hemos tenido cuidado de hacer comparaciones, la discusión que encontrarán a continuación contrasta las realidades y el análisis que hemos realizado sobre Arequipa y Cajamarca. Lo hacemos con el ánimo de alentar estudios comparativos u otros estudios de caso que brinden luces sobre la validez de nuestro enfoque e hipótesis en otras realidades. Así, muchas regiones en el país presentan escenarios de fragmentación territorial o de territorios endógenos que no coinciden con el territorio políticamente delimitado (Apurímac, Amazonas, Loreto, entre otras), para lo cual los estudios comparativos sectoriales podrían ayudar mucho en la acumulación de evidencia. De cara a estos hallazgos, un análisis más detallado nos lleva a hacer las siguientes reflexiones.

Los niveles de integración del territorio

Los enfoques teóricos sobre el desarrollo territorial conciben al territorio como una construcción social; es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y que expresan a su vez formas de identidad que permiten cohesiones necesarias para el desarrollo (Berdegué y Schejtman 2004). Esto es lo que nosotros hemos llamado “territorio endógeno”, opuesto al “territorio exógeno”, es decir, aquel definido por los límites de la demarcación política.

En tal sentido, mientras que en Arequipa se observa un mayor nivel de integración del territorio, de tal modo que resulta certero hablar del territorio Arequipa, a pesar de las distinciones que existen entre la ciudad de Arequipa y el resto del departamento, es decir, aquel donde han confluído la unidad administrativa del gasto público con la construcción social, en Cajamarca la franca fragmentación en los ámbitos territorial, económico y político es un claro factor limitante del desarrollo regional inclusivo y reduce el núcleo posible de acuerdos políticos para la provisión de bienes públicos regionales. El análisis de los casos nos permite entonces afirmar que a mayores niveles de integración territorial, inclusive bajo ciertas formas de centralismo regional, existirían mayores posibilidades de desarrollo inclusivo. Por el contrario, la fragmentación territorial suele rápidamente traducirse en los ámbitos social y político, aun cuando se promueva mecanismos de institucionalización, participación y formación de consensos. Y es que los niveles de integración territorial generan procesos de identidad que contribuyen directamente a la conformación de coaliciones sociales que fomentan, en palabras de Schejtman y Berdegué que “la demanda externa al territorio como motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto, como factor esencial para los incrementos de la productividad y el ingreso [...]” (Berdegué y Schejtman 2004: 28), tienda a ser homogéneamente aprovechada.

Las decisiones regionales

La existencia o no de diferentes tipos de activos —sean de capital natural, físico o humano— en las regiones resulta ser un factor importante en la posibilidad de lograr un desarrollo inclusivo. Sin embargo, son las decisiones sobre el aprovechamiento de dichos *stocks*, traducidas en la formulación y gestión de políticas públicas, las que marcan la diferencia en dicha posibilidad de desarrollo económico regional. Cajamarca pareciera haber abandonado una racionalidad técnica, basada fundamentalmente en evidencias, y optado por formas más participativas de formulación de políticas (Majone 1997). Con esta decisión, se habría conseguido hacer “más públicas” las decisiones públicas, aunque la implementación de dicha racionalidad en la formulación de las políticas no haya cumplido del todo con la promesa de desarrollo inclusivo. Un ejemplo de ello lo trabajamos en el caso de la zonificación económica-ecológica que se promovió durante los cuatro años de gestión de Jesús Coronel (2006-2010).

En paralelo, los liderazgos políticos nos han demostrado que, en las regiones estudiadas, las decisiones basadas en cuestiones más técnicas y fundamentadas en lo político ofrecen un camino más directo hacia el desarrollo inclusivo. Por

ejemplo, en el caso de Arequipa, la decisión de realizar estudios para modificar la estructura burocrática del sector educativo, avaló la decisión política de reestructurar el sector en función a las políticas educativas regionales existentes y permitió reconfigurar los límites de injerencia entre el gobierno regional y el nacional, pues el total de la burocracia y de las funciones que esta desempeña pasó a ser de competencia directa del gobierno regional.

La noción de territorio supone además la consolidación de procesos endógenos de negociaciones entre los actores sociales. Ello forma parte de los ajustes institucionales, elemento que, junto con la transformación productiva, conforman el enfoque de desarrollo territorial rural. Los ajustes institucionales suponen una concertación entre los actores sociales y la modificación de las reglas formales e informales de las instituciones sociales y políticas (Berdegué y Schejtman 2004).

En tal sentido, la promoción, existencia y mantenimiento de políticas públicas entendidas como sistemas insertos en las instituciones, contribuyen a acelerar la disminución de las desigualdades. Las decisiones de políticas públicas que toman formas de programas específicos sostenidos, por ejemplo en el marco de la cooperación internacional, o aquellas que asumen formas de “programas pilotos”, parecen ser más eficientes en el corto plazo, pero generan problemas de sostenibilidad; más aún si, como sucede en general en el país, los niveles de institucionalidad son débiles y están divididos.

El rol de la minería o la maldición de los recursos naturales

En tanto no contribuye directamente a crear muchos empleos de calidad, cuanto más importante sea la minería en la región, mayor será la dependencia respecto del gobierno —regional o local— y la necesidad de que este sea eficiente, para contrarrestar las tendencias a la polarización de los ingresos que trae la minería. En otras palabras, reducir la desigualdad, o generar un desarrollo regional inclusivo, cuanto más importante es la minería en la región, depende más del rol redistribuidor del gobierno. Así, la política interna termina siendo protagónica y ello requiere acuerdos entre los actores. Si además el territorio está fragmentado, el núcleo de acuerdos posibles se reduce y la desigualdad aumenta.

La minería, además, requiere cambios en el uso de la tierra, lo que moviliza a la población hacia otras actividades. Esta población desplazada tiene reducidos activos de capital humano, ya que proviene de áreas rurales donde la cobertura y la calidad de la educación son menores que en las áreas urbanas, principalmente las grandes ciudades. La incorporación de esta mano de obra en actividades

que reduzcan la desigualdad, como serían los empleos de alta productividad o las nuevas actividades rentistas, se hace muy difícil si no se pasa por el tamiz de elevar los activos de capital humano a través de la educación. Dado el nivel de capital humano de partida, las actividades de servicios que tienden a acoger a esta población dependen de activos de capital físico de rápida obsolescencia, como por ejemplo, camionetas que cubren las necesidades de transporte de la actividad minera. Es la calidad de los activos sustituidos lo que está en juego.

La importancia de formar masas críticas

La formación de recursos humanos que se transformen en un capital disponible desde y para la región se ha constituido en un elemento importante para lograr un desarrollo inclusivo. Esta relación entre la formación de masas críticas regionales y el desarrollo económico inclusivo debe ser entendida en dos vías: el liderazgo de la universidad en el territorio y la decisión de promover carreras profesionales que se acerquen al mundo del trabajo.

Las universidades locales juegan un rol protagónico en el desarrollo regional. Ofrecen capacidad instalada para echar a andar iniciativas de desarrollo, a la par que se constituyen en una opción para evaluar los resultados de dichas estrategias (Beduschi 2007).

Tal como se ha podido observar en las dos regiones estudiadas, el rol de las universidades es claramente diferente en ellas. Mientras que en Cajamarca la universidad cumple un rol accesorio en las estrategias de desarrollo, en Arequipa son justamente esos centros, particularmente los privados, los que se constituyen en actores fundamentales en las discusiones públicas sobre las políticas de desarrollo regional.

La segunda vía, la de acercar las decisiones sobre la educación superior al mundo laboral, es también claramente distinta en ambos casos de estudio. En Arequipa, región “exportadora” de capital humano, la creación de carreras universitarias y técnicas que contribuyan a dinamizar el mercado laboral y, por lo tanto, la economía y la política regional, ha sido una preocupación en los últimos años. Cajamarca, en cambio, no solo requiere “importar” profesionales de las regiones vecinas, sino que mantiene entrampada la educación superior en opciones profesionales poco vinculadas con las exigencias del mercado laboral regional. Sus opciones para escapar de la crisis nacional de la universidad pública son menores que las de Arequipa.

Entonces, en este campo, las posibilidades de un mayor y mejor crecimiento económico se relacionan con el fomento y la promoción de un capital humano

regional que contribuya con su región y con las exigencias de una economía regional dinámica y vinculada a los mercados externos.

La relación entre las economías nacional y regional como factor condicionante de la formación de coaliciones políticas locales

Señalábamos en los capítulos anteriores que, como producto de la expansión minera, Arequipa y Cajamarca presentaban un escenario de crecimiento que no es armónico con la presencia de una coalición política estable, sea en el gobierno o en la oposición. No obstante, llamábamos la atención sobre que Cajamarca presentaba niveles de institucionalidad política mucho mayores que Arequipa, al contrario de lo que sucede con los indicadores estrictamente económicos.

Creemos que en Cajamarca, a diferencia de Arequipa, la estructura económica no se ha independizado del todo de la política regional y local, dada la importancia preponderante de algunos actores económicos y políticos regionales, como las empresas, los gobiernos locales y las ONG. Dicho en otras palabras, economía y política van juntas en Cajamarca, en un contexto donde varios territorios compiten por recursos públicos y se articulan con espacios externos de reproducción.

La consecuencia es que, en escenarios donde la estructura económica depende más de las decisiones del gobierno nacional, importa más la fluidez de las relaciones entre los niveles de gobierno —central-regional o central-provincial— que la institucionalidad misma del ámbito subnacional. En otras palabras, interesan más para el desarrollo inclusivo las buenas relaciones entre los niveles de gobierno que los avances en el ámbito institucional. Creemos que este ha sido el caso de Arequipa en los últimos años: el gobierno nacional y el gobierno regional han delimitado sus agendas de desarrollo, de tal modo que el ámbito nacional se ha encargado de atraer el capital a la región, mientras que el regional ha apostado por garantizar infraestructura y por generar cierta gobernabilidad. De ahí que, en Arequipa, antes que avances en los niveles de institucionalidad, encontremos una mayor personalización de la política pública regional, lo que ha permitido, contrario a lo predicho por la bibliografía, ciertos avances de corto plazo en la reducción de la desigualdad económica.

Por el contrario, en Cajamarca, dada la fragmentación territorial, la estructura económica depende más de actores distintos al Estado, como las empresas mineras, los gobiernos locales, los grupos de presión con agendas polarizadoras, etc. Ante la dificultad para arribar a consensos, este escenario hace más necesario

institucionalizar las políticas públicas, de tal modo de evitar una rápida pérdida de legitimidad, producto de la fragmentación y de la competencia política. Así, en Cajamarca encontramos una serie de procesos de innovación institucional de vanguardia que, sin embargo, no han logrado reducir la polarización entre los actores y cuyos alcances en cuanto a reducción de la desigualdad aún deben ser evaluados.

* * *

La agenda de investigación para los próximos años es vasta y rica para el análisis. Las preguntas que falta responder o que han surgido como producto de este estudio son varias y pueden abordarse desde diferentes ángulos metodológicos o disciplinarios. Para empezar, hay que realizar investigaciones comparativas sobre las diversas trayectorias del crecimiento económico en las regiones y sobre cómo estas se acompañan de estrategias orientadas a reducir la desigualdad intrarregional. En tal sentido, ¿cuán eficientes son los gobiernos regionales en redistribuir los frutos del crecimiento y cómo ello responde a acuerdos políticos internos?, ¿cuál es el rol de las grandes inversiones mineras en el crecimiento económico regional?, ¿cómo integrar a las instituciones estatales regionales en mecanismos de incentivo a la inversión privada, generalmente manejados por el gobierno nacional?

La articulación endógena, es decir, aquella que integra productivamente núcleos urbanos y provincias ubicados en distintos departamentos, es un tema muy poco explorado y que está en la base de cualquier proceso de reestructuración de la división política del Estado (una cuestión que promete ser retomada por el nuevo gobierno de Ollanta Humala). Dicha articulación toca generalmente aspectos económicos (rutas comerciales), pero también de formación de capital humano (atraer a estudiantes de otras regiones), por lo que la investigación interdisciplinaria sigue siendo de vital importancia. Por ejemplo, ¿cómo lograr acuerdos entre los gobiernos locales para facilitar estos procesos a través de la provisión de bienes y servicios que articulen espacios?, ¿qué nuevo sistema de incentivos, que trascienda la mera transferencia de recursos y que imbrique a la institucionalidad subnacional y la nacional, se puede crear para la conformación de macrorregiones?

El cambio en el uso de la tierra en algunas zonas del país nos lleva a preguntarnos sobre la rapidez de sus efectos en indicadores como la reducción de la pobreza: ¿está la pobreza inevitablemente asociada a la agricultura de subsistencia?, ¿cuáles son las características del proceso de transición entre la agricultura de subsistencia y la inserción en mercados de trabajo que requieren alta capacitación?, ¿qué roles cumplen los gobiernos subnacionales en facilitar los procesos?;

¿qué impacto tendrá la agenda planteada por los investigadores del cambio climático en este proceso de conversión?

La creciente calidad de la información disponible —particularmente de las agencias estatales regionales— permite contar con una mejor línea de base para entender los cambios que operarán en la dinámica económica y educativa del país en los próximos años. ¿A qué velocidades estamos reduciendo las brechas en el acceso a una educación de calidad? ¿En qué medida la calidad de la gestión pública depende de la calidad de la educación desde los niveles iniciales? ¿Por qué las instituciones de educación superior no responden más rápidamente a las demandas de calificación que exige el crecimiento económico? ¿Cuán importante es la iniciativa privada para el aumento de la demanda por mejores indicadores educativos?

Finalmente, queda pendiente de definición y atención una agenda de investigación que ahonde en los niveles de modernización burocrática y democratización en el ámbito subnacional, un tema que ha cobrado relevancia en la ciencia política de los últimos años (Gibson 2010). Los avances en la institucionalidad democrática en el ámbito nacional han hecho olvidar que en las regiones y provincias del país, el clientelismo, los conflictos de competencias y la emergencia de caudillos con discursos antiinstitucionales desmejoran notablemente la calidad de la democracia y la actuación estatal en el ámbito subnacional. ¿Cómo se hace política en las regiones? ¿Qué avances o retrocesos ha habido desde la coyuntura de fragmentación surgida tras la caída del fujimorismo? Por último: ¿qué variables extrapolíticas —la presencia de industrias extractivas, por ejemplo— son determinantes para entender los procesos políticos regionales?

ANEXOS

ANEXOS 1. SELECCIÓN DE REGIONES¹

El objetivo de la primera etapa del proyecto fue seleccionar dos regiones que fueran similares en los parámetros (variables exógenas) y disímiles en los resultados (variables relacionadas a cambios en la desigualdad interna de la región). Para ello se utilizó medidas de similitud (conocidas como métricas o distancias) entre las diferentes regiones.

Se usan las métricas L1 y L2 y las distancias se miden según las siguientes formulas:

$$\text{L1: } d_1(x, y) = \sum_{i=1}^N |x_i - y_i|$$

$$\text{L2 (Euclidiana): } d_2(x, y) = \sqrt{\sum_{i=1}^N (x_i - y_i)^2}$$

Donde x y y representan a dos regiones cualesquiera y N es el número de variables que se usan para caracterizar a una región.

Un mayor valor en la distancia entre dos regiones da a entender que son considerablemente diferentes (en cuanto a las variables que se están utilizando).

1. Preparado por Max Pérez-León Quinosa.

Selección de variables

Parámetros

Todos los parámetros están en niveles en un primer momento. Sin embargo, dado que ninguna de las variables tiene un peso preponderante, es decir, que se considera que todas las variables tienen igual importancia, las estandarizamos para que tengan media cero y desviación estándar unitaria,² de tal manera que ninguna de ellas tenga un peso superior o inferior a otras. Al estandarizar, eliminamos el efecto de las diferencias en las magnitudes de medición de las variables.

También se crea una variable ordinal sobre cada uno de los indicadores: se ordenan los datos en forma ascendente según cada parámetro y se numeran.³ Esta es una estandarización uniforme de los datos y permite que se pueda tomar promedios con las variables ordinales, procedimiento que era menos intuitivo con las variables estandarizadas. Dado que algunas categorías de parámetros tenían un mayor número de variables, se estaría sobredimensionando dicha categoría al momento de tomar la distancia (nótese que estamos usando métricas que suman diferencias y no existen ponderaciones en dichas sumas). Por ello, se decidió tomar el promedio de los indicadores sobre las diferentes categorías para que cada parámetro tenga el mismo peso.

Para decidir qué parámetros se utilizarían para medir distancias, se calculó la matriz de correlación para las variables estandarizadas y ordinales. Ello permitió eliminar variables redundantes (aquellas con altos niveles de correlación). Los parámetros elegidos inicialmente son todos los que se encuentran en los cuadros 1.1 y 1.2 para variables en niveles estandarizados y ordinales.

En los cuadros 1.1 y 1.2 se somborean las diferentes categorías menos aquellos parámetros que son excluidos, después de examinar la matriz de correlaciones. El cuadro 1.1 corresponde a las variables en niveles, mientras que el cuadro 1.2, a las variables en equivalente ordinal.

2. Este procedimiento de estandarización puede causar problemas en un análisis de clusters, pero este hecho no preocupa dado que solo queremos elegir dos regiones. Considerando el reducido número de regiones, preferimos estandarizar las variables en sus niveles originales. No aplicamos logaritmos en ningún caso, lo que corregiría un posible sesgo en la distribución de las variables.

3. La numeración se repite si dos o más regiones tienen un mismo valor.

CUADRO 1.1
 CATEGORÍAS DE PARÁMETROS Y PARÁMETROS EXCLUIDOS
 (VARIABLES EN NIVELES)

Población total – censo 1993
Población urbana – censo 1993
Tasa de crecimiento de la población – censos 1983-1991
Densidad poblacional (población/superficie) – censo 1993
Población en ciudades – censo 1993
Índice de masculinidad
Mediana de edad – censo 1993
Menores de 14 + mayores de 65 sobre PEA regional – censo 1993
Inmigrantes al departamento menos emigrantes del departamento según lugar de nacimiento
Número de provincias
Número de distritos
Superficie km ²
% de superficie de cultivo en limpio
% de superficie de cultivo permanente
% de superficie de pastos
% de superficie de producción forestal
% de superficie de protección
Recurso probado de oro (kilogramo contenido fino) – 2000
Recurso probado de plata (kilogramo contenido fino) – 2000
Recurso probado de cobre (toneladas contenido fino) – 2000
Recurso probado de plomo (toneladas contenido fino) – 2000
Recurso probado de zinc (toneladas contenido fino) – 2000
Recurso probado de hierro (toneladas contenido fino) – 2000
Recurso probado de petróleo (barriles estándar) – 2000
Recurso probado de gas (miles de millones de pies cúbicos) – 2000
PIA – 2000
Inversión PIA – 2000
Canon PIA – 2000

CUADRO 1.2
 CATEGORÍAS DE PARÁMETROS Y PARÁMETROS EXCLUIDOS
 (VARIABLES ORDINALES)

Población total – censo 1993
Población urbana – censo 1993
Tasa de crecimiento de la población – censos 1983-1991
Densidad poblacional (población/superficie) – censo 1993
Población en ciudades – censo 1993
Índice de masculinidad
Mediana de edad – censo 1993
Menores de 14 + mayores de 65 sobre PEA regional – censo 1993
Inmigrantes al departamento menos emigrantes del departamento según lugar de nacimiento
Número de provincias
Número de distritos
Superficie km ²
% de superficie de cultivo en limpio
% de superficie de cultivo permanente
% de superficie de pastos
% de superficie de producción forestal
% de superficie de protección
Recurso probado de oro (kilogramo contenido fino) – 2000
Recurso probado de plata (kilogramo contenido fino) – 2000
Recurso probado de cobre (toneladas contenido fino) – 2000
Recurso probado de plomo (toneladas contenido fino) – 2000
Recurso probado de zinc (toneladas contenido fino) – 2000
Recurso probado de hierro (toneladas contenido fino) – 2000
Recurso probado de petróleo (barriles estándar) – 2000
Recurso probado de gas (miles de millones de pies cúbicos) – 2000
PIA – 2000
Inversión PIA – 2000
Canon PIA – 2000

Resultados

Dado que se cuenta con un número reducido de variables de resultados, el proceso se simplifica. Al igual que con los parámetros, se estandarizan las variables en niveles y también se utilizan variables ordinales. Acá no se agrupa ninguna de las variables ni se obtienen promedios; cada variable de resultado tiene el mismo peso. Otra vez se utilizó la matriz de correlación para excluir variables redundantes. A continuación, mostramos la matriz para niveles y ordinales, respectivamente. En negrita están las variables excluidas y sombreadas aquellas correlaciones altas.

CUADRO 1.3
MATRIZ DE CORRELACIÓN DE RESULTADOS (NIVELES Y ORDINALES)

	NIVELES									
	CRECPBIPC_08	VARIDH00_07	VARPOBR04_09	VARFGT1_09	VARFGT2_09	VARPOBEX_09	VAR1NBI04_09	VAR2NBI04_09	VARGIN04_09	
Crec. PBI per cap 01-08	1,00									
Var. IDH 00-07	-0,24	1,00								
Var. incidencia pobreza 04-09	-0,20	0,72	1,00							
Var. FGT1 2004-2009	-0,13	0,67	0,95	1,00						
Var. FGT2 2004-2009	-0,14	0,62	0,90	0,98	1,00					
Var. incidencia pobreza extrema 2004-2009	-0,14	0,35	0,63	0,68	0,74	1,00				
Var. 1nbi 2004-2009	-0,01	-0,25	-0,28	-0,08	-0,01	-0,21	1,00			
Var. 2nbi 2004-2009	-0,11	-0,03	-0,08	-0,05	-0,03	-0,06	0,28	1,00		
Var. GINI 2004-2009	-0,30	0,29	0,41	0,40	0,34	0,14	-0,07	0,05	1,00	
	ORDINALES									
	CRECPBIPC_08	VARIDH0_07	VARPOBR_0_9	VARFGT1_09	VARFGT2_09	VARPOBEX_9	VAR1NBI_09	VAR2NBI_09	VARGIN_09	
Crec. PBI per cap 01-08	1									
Var. IDH 00-07	-0,20	1								
Var. incidencia pobreza 04-09	-0,068	0,7104	1							
Var. FGT1 2004-2009	-0,064	0,6252	0,9409	1						
Var. FGT2 2004-2009	-0,088	0,5635	0,8948	0,98	1					
Var. incidencia pobreza extrema 2004-2009	-0,051	0,5983	0,9061	0,973	0,9496	1				
Var. 1nbi 2004-2009	0,02	-0,265	-0,334	-0,202	-0,170	-0,178	1			
Var. 2nbi 2004-2009	-0,171	-0,133	-0,145	-0,100	-0,14	-0,070	0,3948	1		
Var. GINI 2004-2009	-0,11	0,3652	0,387	0,4687	0,4235	0,427	-0,038	0,0061	1	

Selección de regiones

Primera fase

En una primera fase, para elegir las regiones a estudiar se obtuvo las medidas de similitud entre todos los pares de regiones, para parámetros y resultados por separado. Para medir la distancia de las regiones en cuanto a parámetros, se decidió utilizar el promedio de variables ordinales por categorías, para que las ponderaciones fueran homogéneas. En el caso de los resultados, las variables en niveles estandarizadas parecen más adecuadas por tener un número reducido de variables. Se obtuvieron resultados para las diferentes métricas, pero se presentan aquellos obtenidos con la métrica L1. Los resultados varían ligeramente al usar la L2, pero no de manera sustancial. En los cuadros 1.4 y 1.5 se muestran las mediciones obtenidas con la métrica L1.

Utilizando la distribución de dichas distancias, se eligió aquel par de regiones que exhibieran un alto nivel de similitud en cuanto a parámetros y que fueran disímiles en los resultados. Con ese criterio, Arequipa y Cajamarca son dos regiones idóneas. La distancia de parámetros entre Arequipa y Cajamarca es menor al 95% de cualquier otro par de regiones y la distancia de resultados está por encima del 75% de los demás pares.

CUADRO 1.4

DISTANCIAS (L1) ENTRE REGIONES SEGÚN PARÁMETROS (VARIABLES ORDINALES)

	AMZ	ACH	APC	AQP	AYC	CJM	CSC	HVC	HNC	ICA	JNN	LBD	LYQ	LIM	LRT	MDD	MQG	PSC	PIU	PUN	SNM	TCN	TMB
AMAZONAS																							
ANCASH	21,8																						
APURÍMAC	9,5	20,8																					
AREQUIPA	19,0	10,9	16,3																				
AYACUCHO	13,2	16,6	10,5	16,8																			
CAJAMARCA	21,5	6,3	21,1	7,2	19,6																		
CUSCO	18,2	19,6	17,9	12,7	20,4	14,5																	
HUANGVELICA	13,9	20,5	7,7	20,0	6,7	24,8	21,6																
HUÁNUCO	19,0	25,8	18,6	24,1	23,9	26,5	17,5	20,9															
ICA	25,7	26,4	18,7	21,5	26,5	28,7	26,7	19,8	18,0														
JUNÍN	24,8	10,6	25,9	12,0	21,7	10,9	16,3	24,2	17,6	25,4													
LA LIBERTAD	18,8	16,5	19,8	12,0	23,6	16,8	17,0	20,1	15,7	18,3	10,7												
LAMBAYEQUE	19,2	31,9	23,1	27,0	27,4	34,2	32,2	25,4	19,6	11,8	31,0	21,0											
LIMA	31,5	11,2	26,5	15,8	24,3	15,6	28,5	24,5	32,5	26,0	14,9	16,9	31,5										
LORETO	11,6	26,9	19,1	24,2	23,4	26,6	20,4	23,4	14,4	18,8	26,8	20,7	11,8	34,7									
MADRE DE DIOS	24,9	34,1	25,9	33,4	30,2	35,8	27,0	30,2	15,0	26,0	29,6	28,3	24,0	43,9	19,2								
MOQUEGUA	31,4	33,4	24,4	32,9	32,2	37,7	34,5	25,5	26,1	11,4	36,4	29,7	20,7	37,4	27,3	24,1							
PASCO	25,8	26,0	21,3	25,5	26,7	30,3	32,1	23,2	24,2	13,8	29,0	22,3	20,0	33,9	25,4	26,2	13,3						
PIURA	19,9	37,3	26,1	26,8	33,1	30,9	18,5	33,7	21,1	28,8	31,5	23,5	19,0	36,6	12,3	27,9	39,6	37,7					
PUNO	11,2	17,3	10,9	11,2	13,4	12,9	7,1	14,5	17,0	25,2	18,3	16,3	27,2	27,0	18,3	24,3	30,8	28,5	21,2				
SAN MARTÍN	9,8	27,2	16,6	19,3	23,0	24,2	18,6	23,6	15,2	22,7	22,6	15,0	13,7	30,5	9,2	23,0	33,5	31,6	10,1	15,1			
TACNA	28,8	32,6	21,9	27,7	29,7	34,9	32,9	23,0	21,2	6,8	31,6	23,3	11,8	30,9	22,0	23,2	8,9	16,6	30,7	28,3	24,6		
TUMBES	26,1	40,3	33,1	35,8	37,5	40,7	33,1	35,5	19,7	25,2	29,8	23,9	14,4	38,3	18,1	12,9	28,0	30,1	18,4	31,6	17,5	21,1	
UCAYALI	28,1	42,8	35,6	39,9	40,0	43,2	32,6	38,0	17,1	27,3	33,5	31,6	18,3	48,4	16,6	13,8	28,5	30,6	23,5	34,1	22,6	24,4	12,1

PERCENTIL 5: 10,733 PERCENTIL 75: 29,29

PERCENTIL 25: 17,73 PERCENTIL 95: 37,45

Segunda fase

En una segunda fase, se reescaló el valor de las variables de resultados, de tal manera que aquellas en las cuales las variaciones positivas tenían una connotación negativa, cambiaran para que la variación positiva tuviera una connotación positiva.⁴ Para observar que las correlaciones no cambian, se muestra a continuación la siguiente matriz.

	NIVELES								
	CRECPH01_2008	VARIDH00_07	VARINBI04_09	VAR2NBI04_09	VARINGINI04_09	VARNOPBRES04_09	VARNOPBREXT04_09	VARINFGT1_04_09	VARINFGT204_09
CREC. PBI PER CAP 01-08	1,00								
VAR. IDH 00-07	-0,24	1,00							
VAR. 1NBI 2004-2009	-0,01	-0,25	1,00						
VAR. 2NBI 2004-2009	-0,11	-0,03	0,28	1,00					
VAR. DE INVERSA DE GINI 2004-2009	0,27	-0,27	0,08	-0,04	1,00				
VAR. POBLACIÓN NO POBRE 04-09	-0,35	0,07	-0,14	-0,12	0,13	1,00			
VAR. POBLACIÓN SIN POBREZA EXTREMA 2004-2009	-0,49	0,23	-0,31	-0,04	0,08	0,83	1,00		
VAR. INVERSA FGT1 2004-2009	-0,42	0,16	-0,27	-0,03	0,12	0,91	0,97	1,00	
VAR. INVERSA FGT2 2004-2009	-0,43	0,23	-0,32	-0,01	0,10	0,82	0,98	0,98	1,00

Nota: la inversa de Gini, FGT1 y FGT2 es uno menos la variable respectiva.

La población no pobre y sin pobreza extrema son las inversas de incidencia de pobreza e incidencia de pobreza extrema, respectivamente.

Es importante mencionar que las variables modificadas no se utilizaron al momento de medir las distancias entre regiones; solo tienen fines expositivos.

El ejercicio de la primera fase se realizó de la misma forma con una única modificación: para medir la distancia de regiones en lo que respecta a resultados se reeligieron solo tres variables. Dichas variables son: el crecimiento del PBI per

4. Las variables que fueron “volteadas” son: incidencia de la pobreza, FGT1, FGT2, incidencia de la pobreza extrema, y Gini. Las demás variables no fueron modificadas.

cápita 2001-2008; la variación de la incidencia de la pobreza entre 2004-2009; y la variación del coeficiente de Gini 2004-2009. Se mantiene, por lo tanto, las distancias obtenidas en parámetros, pero en resultados cambian los valores considerados.

Las nuevas distancias que se obtienen de los resultados se muestran en el cuadro 1.6.

Nuevamente, Arequipa y Cajamarca son elegidas pues su distancia de parámetros es menor al 95% de cualquier otro par de regiones y la distancia de resultados está por encima del 75% de los demás pares.

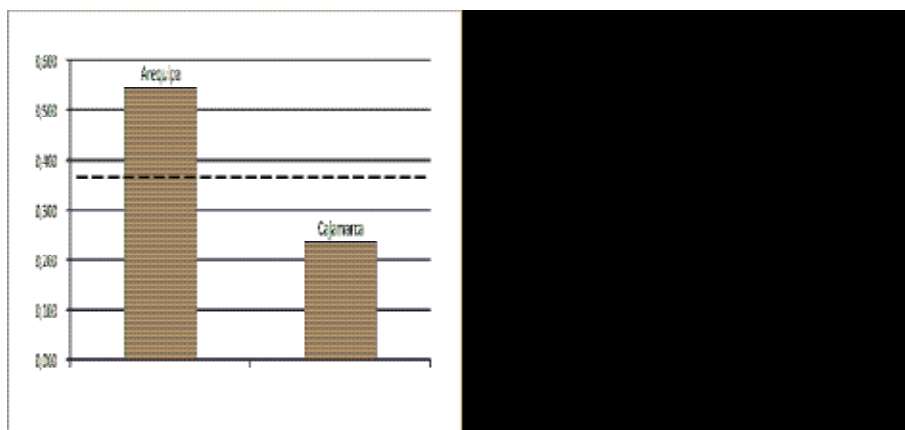
Arequipa ha tenido una trayectoria favorable en el ámbito nacional en las tres variables elegidas para resultados: ha tenido un mejor crecimiento de PBI per cápita, una mayor disminución de la incidencia de pobreza (i. e., menos pobres), y una mayor disminución en su coeficiente de Gini (i. e., menor desigualdad) que el promedio de las regiones en el Perú y que Cajamarca. Cajamarca ha tenido una trayectoria completamente opuesta: ha tenido un bajo crecimiento de PBI per cápita, una menor disminución de la incidencia de pobreza, y un aumento de Gini (i. e., mayor desigualdad) por encima del promedio de las regiones en el Perú.

Arequipa ha sido una región con buenos resultados en comparación con las demás regiones y con Cajamarca.

GRÁFICA 1.1

CRECIMIENTO ACUMULADO PBI PER CÁPITA 2001-2008

(A PRECIOS CONSTANTES DE 1994)



CUADRO 1.6
DISTANCIAS (L1) ENTRE REGIONES SEGÚN RESULTADOS (VARIABLES EN NIVELES ESTANDARIZADAS REELECIDAS)*

	AMZ	ACH	APC	AQP	AYC	CJM	CSC	HVC	HNC	ICA	JNN	LBD	LYQ	LIM	LRT	MDD	MQG	PSC	PIU	PUN	SNM	TCN	TMB
AMAZONAS																							
ANCASH	4,4																						
APURÍMAC	3,1	3,9																					
AREQUIPA	3,6	1,9	4,1																				
AYACUCHO	1,1	3,8	2,1	2,9																			
CAJAMARCA	2,1	5,5	4,3	4,9	3,2																		
CUSCO	2,9	4,1	2,2	2,7	1,8	5,0																	
HUANCABELICA	3,9	5,2	3,2	4,9	3,3	3,0	3,9																
HUÁNUCO	2,8	4,6	3,6	4,0	2,6	1,2	4,4	2,1															
ICA	7,4	3,1	7,0	3,7	6,6	8,6	5,0	8,3	7,7														
JUNÍN	3,3	2,5	3,0	1,9	2,7	3,1	3,7	3,2	2,2	5,6													
LA LIBERTAD	2,2	3,2	3,2	1,4	1,5	3,5	2,0	3,9	2,6	5,2	2,0												
LAMBAYEQUE	3,4	2,7	2,8	2,3	2,8	2,8	3,6	2,6	1,9	5,9	0,6	2,2											
LIMA	4,6	1,3	3,9	2,1	4,0	5,5	4,2	5,2	4,6	3,4	2,5	3,3	2,7										
LORETO	3,5	7,0	5,7	6,4	4,6	1,4	6,5	3,9	2,3	10,1	4,5	4,9	4,2	7,0									
MADRE DE DIOS	4,1	3,6	5,2	3,3	4,2	3,3	6,0	4,9	2,8	5,7	2,3	4,0	2,4	2,3	4,8								
MOQUEGUA	5,0	1,6	3,8	2,6	4,4	5,0	4,7	4,6	4,1	3,7	1,9	3,8	2,2	0,7	6,4	2,0							
PASCO	2,5	3,8	2,5	3,2	1,9	1,8	3,3	2,2	1,1	6,9	1,3	1,8	1,0	3,7	3,2	2,7	3,2						
PIURA	2,4	2,1	3,8	1,3	1,8	3,6	3,6	4,6	2,7	5,0	1,4	1,6	2,0	2,3	5,1	2,4	2,7	2,4					
PUNO	3,7	2,8	2,4	3,1	3,1	2,7	3,3	2,4	1,8	5,9	1,4	2,4	0,8	2,8	4,2	3,1	2,2	1,1	2,8				
SAN MARTÍN	1,2	3,8	2,6	3,2	1,4	1,8	3,2	3,4	1,6	6,9	2,1	1,7	2,2	3,7	3,2	2,8	3,8	1,3	1,9	2,4			
TACNA	5,0	2,3	3,7	3,6	4,4	3,3	4,6	2,8	2,3	5,5	1,9	3,7	1,6	3,1	4,6	3,7	2,3	2,5	3,3	1,3	3,8		
TUMBES	2,7	3,7	1,6	3,7	2,1	2,6	2,4	1,5	2,0	6,8	2,0	2,8	1,4	3,7	4,1	3,7	3,1	1,0	3,4	0,9	2,2	2,3	
UCAYALI	6,5	2,1	5,2	4,0	5,9	5,6	6,2	5,2	4,7	3,7	3,2	5,3	3,1	2,5	7,0	3,1	1,8	4,0	4,2	2,9	5,3	2,4	3,8

* Se utilizan crecimiento de PBI per cápita 2001-2008, Var. incidencia pobreza 2004-2009, y Var. Gini 2004-2009.

PERCENTIL 5: 1,31

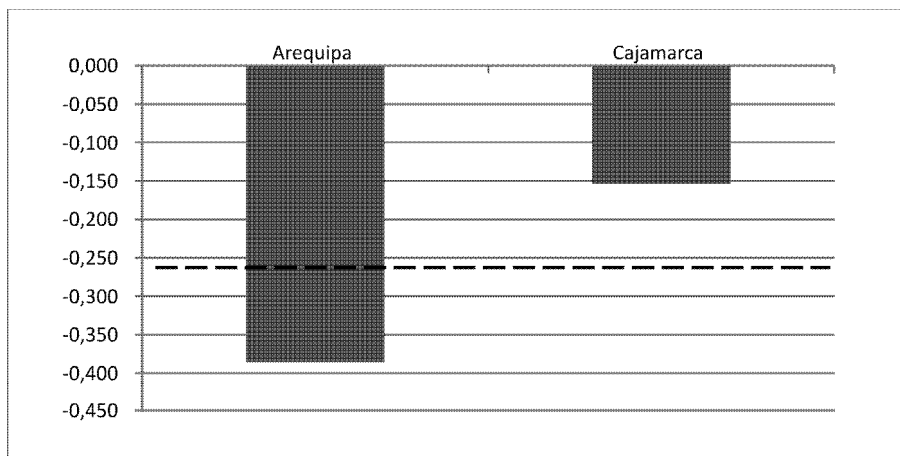
PERCENTIL 25: 2,26

PERCENTIL 75: 4,18

PERCENTIL 95: 6,49

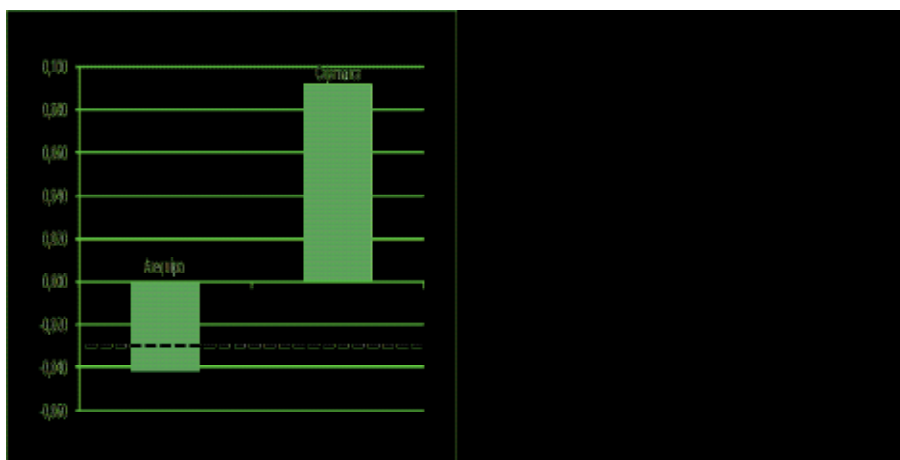
GRÁFICA 1.2

VARIACIÓN INCIDENCIA DE LA POBREZA 2004-2009



GRÁFICA 1.3

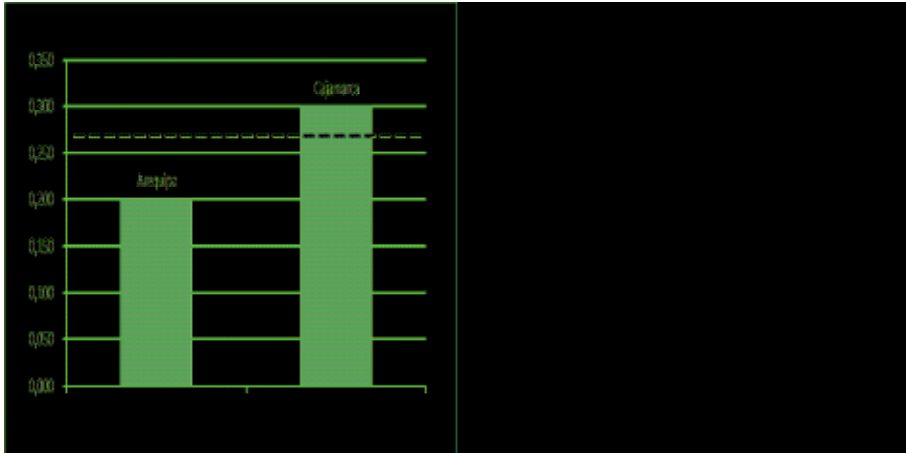
VARIACIÓN GINI 2004-2009



Nota: la línea punteada representa el promedio de las 24 regiones para la variable respectiva.

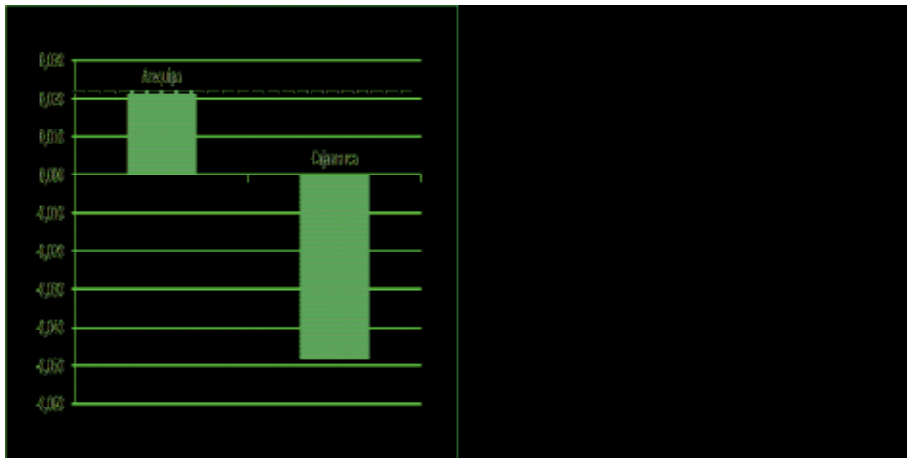
GRÁFICA 1.4

VARIACIÓN DE POBLACIÓN NO POBRE 2004-2009



GRÁFICA 1.5

VARIACIÓN "INVERSA DE GINI" 2004-2009



Además de las variables originales, se muestran la variación de población no pobre (inversa de incidencia de pobreza) y la variación de inversa de Gini.

La gráfica de población “no pobre” parecería no encajar con la de incidencia de pobreza. Esto se debe a un tema numérico antes que interpretativo. Observando los datos originales, se tiene que Arequipa pasó de tener un 34% de pobres en 2004 a un 21% en 2009. En cambio, Cajamarca pasó de un 66% a un 56% de pobres. Si estos mismos resultados los observamos en términos de población “no pobre”, Arequipa pasa de 66% a 79%, y Cajamarca, de 39% a 44%. El aspecto más importante es que en Arequipa disminuyó más de un tercio la población pobre, mientras que en Cajamarca solo disminuyó un décimo de dicha población. Por ello, es importante mostrar la gráfica de la variable original (incidencia de la pobreza) antes que la de la variable de “no pobres”.

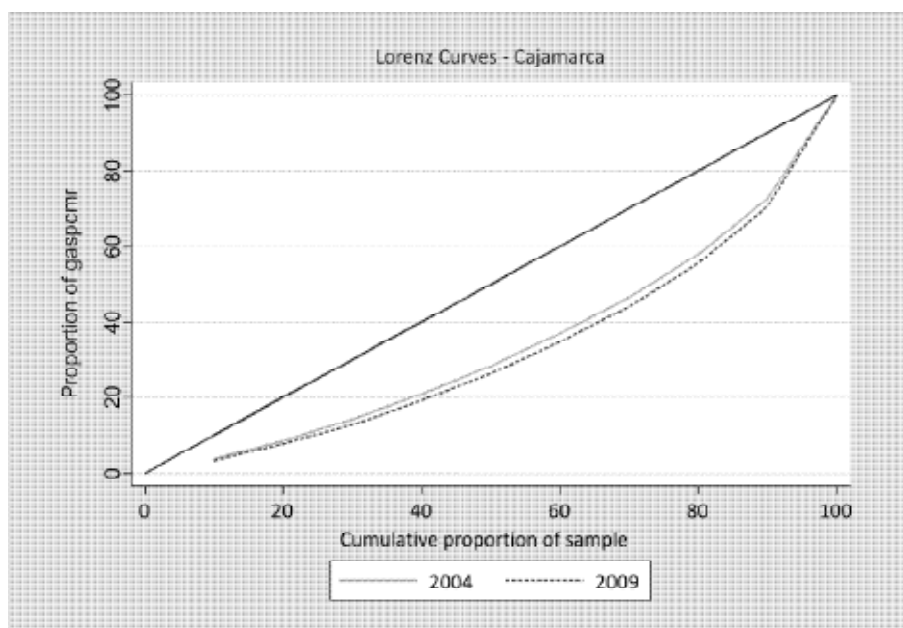
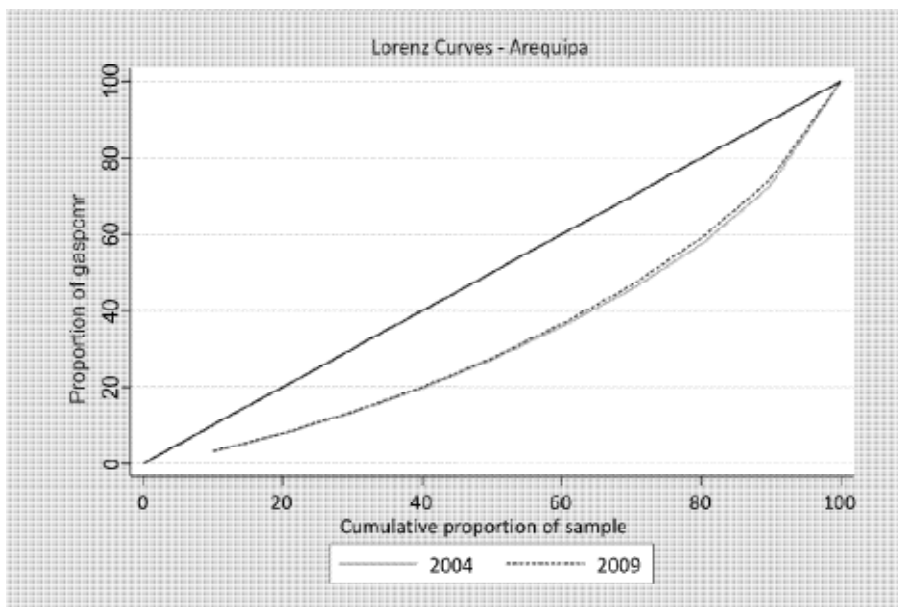
Adicionalmente, se calculó la curva de Lorenz para cada región. El objetivo fue confirmar que los números correspondientes a los cambios en el coeficiente de Gini mostraran efectivamente una reducción en la desigualdad de los ingresos. Para las dos regiones, las curvas de Lorenz para cada año no se cruzan, confirmando el sentido de los cambios en el coeficiente.

Uso de dendrogramas

También se hizo uso de dendrogramas (diagramas de datos en forma de árbol) para la elección de las regiones. Los dendrogramas resumen el algoritmo jerárquico de clustering.

Este algoritmo de clustering se compone de los siguientes pasos:

1. Mide la distancia entre todas las diferentes entidades o puntos (en un primer momento cada punto es una región).
2. Una vez obtenidas las distancias, se agrupa a los dos puntos más cercanos.
3. Ahora, este grupo se considera como una entidad única. Se repite el paso 1; sin embargo, se debe proponer una forma de medir la distancia entre grupo(s) que agrupa(n) a más de un punto, entre las cuales tenemos:
 - a. Single linkage: la distancia entre dos clusters es la menor distancia entre puntos individuales.



- b. Complete linkage: la distancia entre dos clusters es la mayor distancia entre puntos individuales.
- c. Average linkage: toma el promedio de todas las distancias entre todos los puntos individuales.

Los pasos 1 y 2 se realizan tantas veces como sea necesario para llegar a tener un solo cluster.

Se utilizó el “average linkage”, pues no importa el proceso de clustering, sino más bien la distancia entre dos puntos individuales.

Las dos formas de distancias (o métricas) utilizadas son L1 y L2.

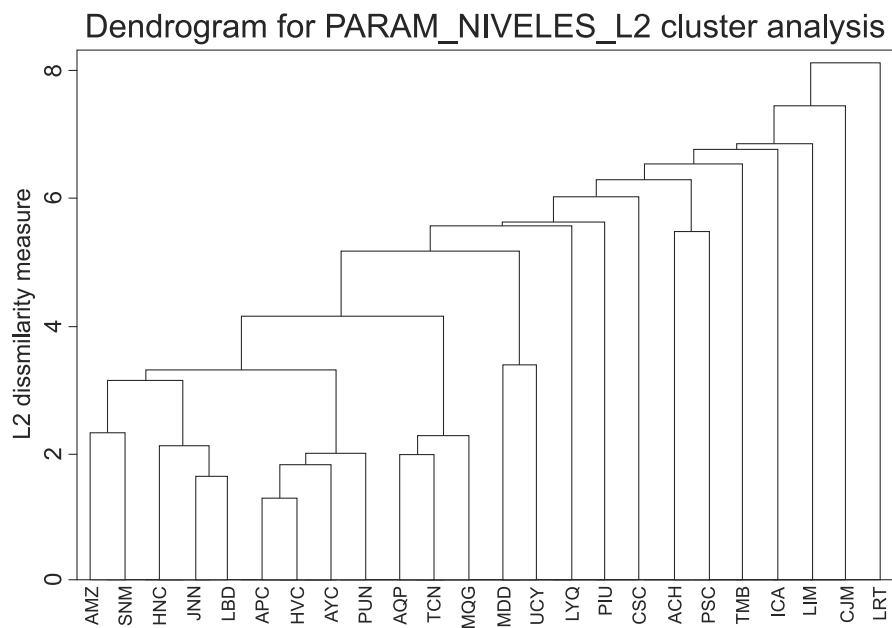
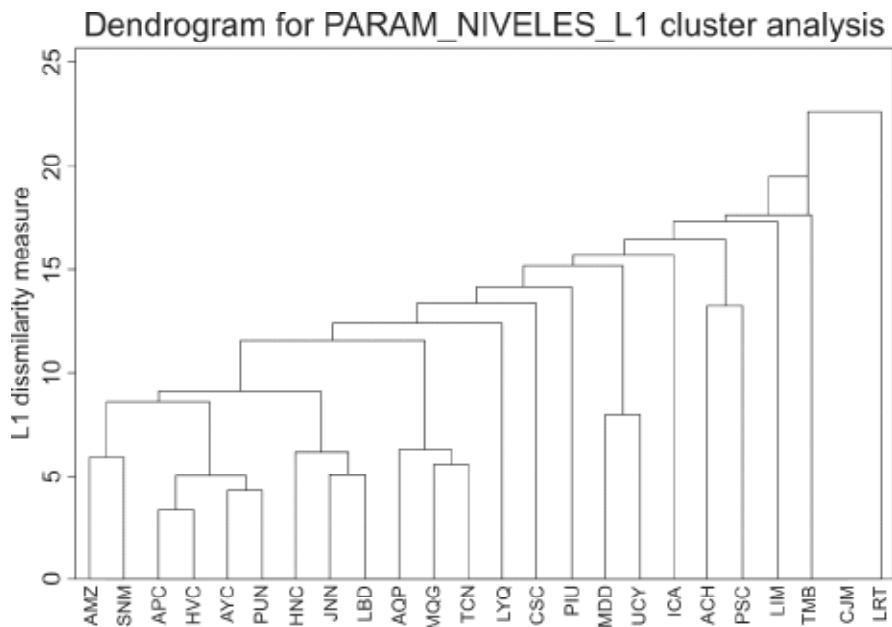
El dendrograma muestra el proceso del algoritmo de clustering y cómo agrupa a las regiones. La distancia entre puntos o entre clusters está representada en el eje vertical.

Como ejemplo, en la primera gráfica que presentamos, los departamentos más cercanos según la métrica L1 son Apurímac y Huancavelica. Los segundos más cercanos son Junín y La Libertad. Después, el cluster de Apurímac con Huancavelica está cerca de Ayacucho.

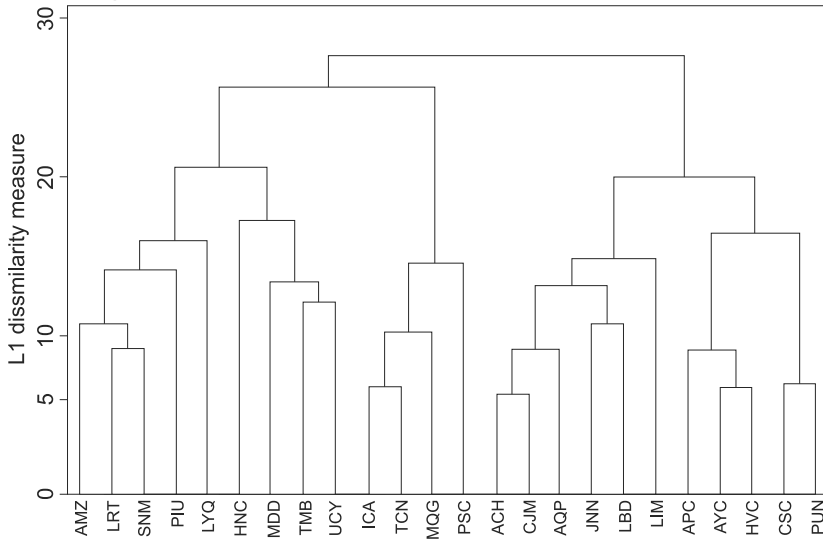
Para el caso de variables en niveles estandarizadas, se obtuvo otra matriz de correlación y se excluyeron algunas. A diferencia del caso de variables ordinales, no se obtuvieron promedios dentro de categorías de parámetros. Por ello es importante tomar en cuenta que, para el caso de variables en niveles, las categorías de cultivos y de minerales tienen un mayor peso pues tienen un mayor número de indicadores.

Cuando se hace uso de variables estandarizadas en niveles, el título de las gráficas dice “NIVELES”. Cuando se hace uso de variables ordinales, dice “ORDEN_GRUPOS”, pues usa variables ordinales y con promedios por categorías (grupos).

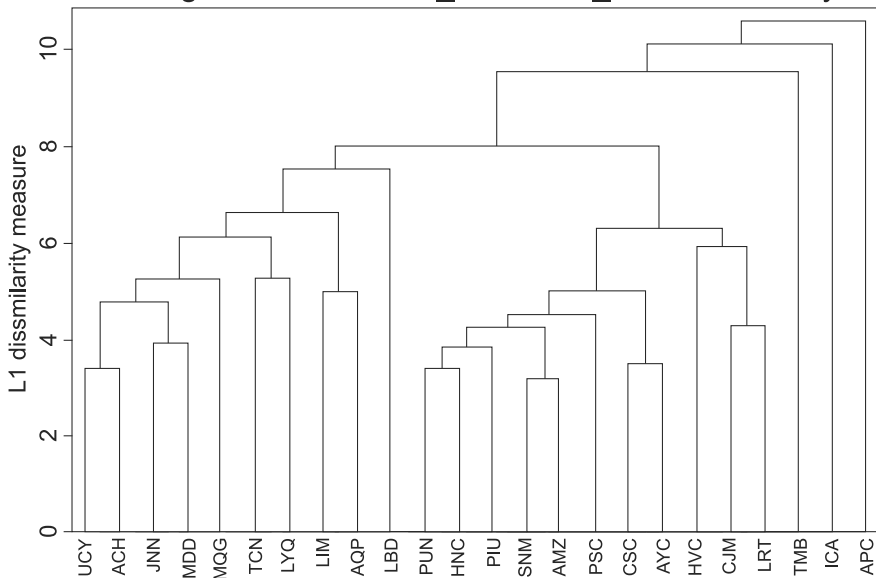
Los prefijos “PARAM” y “RESULT” se utilizan para diferenciar los dendrogramas de parámetros de los de resultados. El sufijo de cada título hace mención al tipo de métrica utilizada.

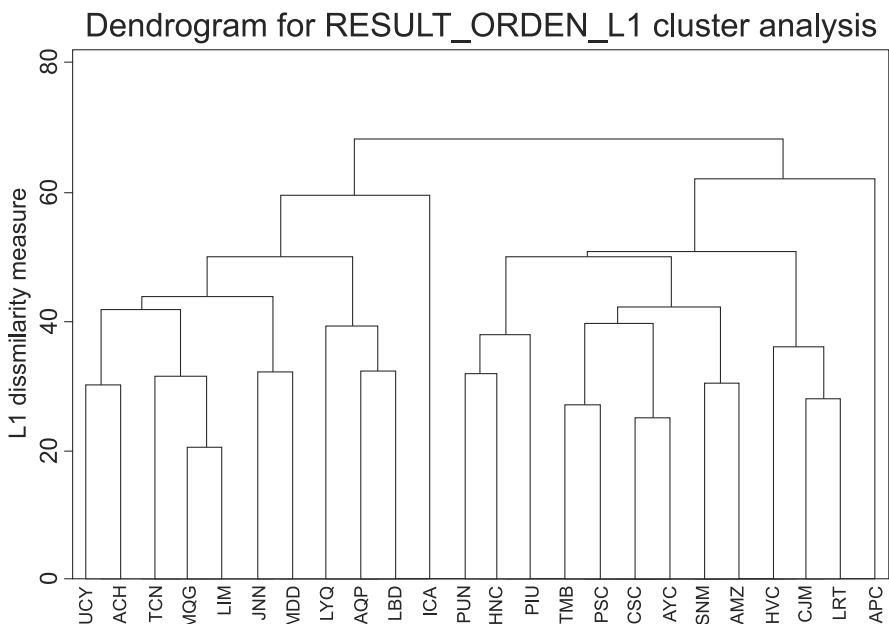
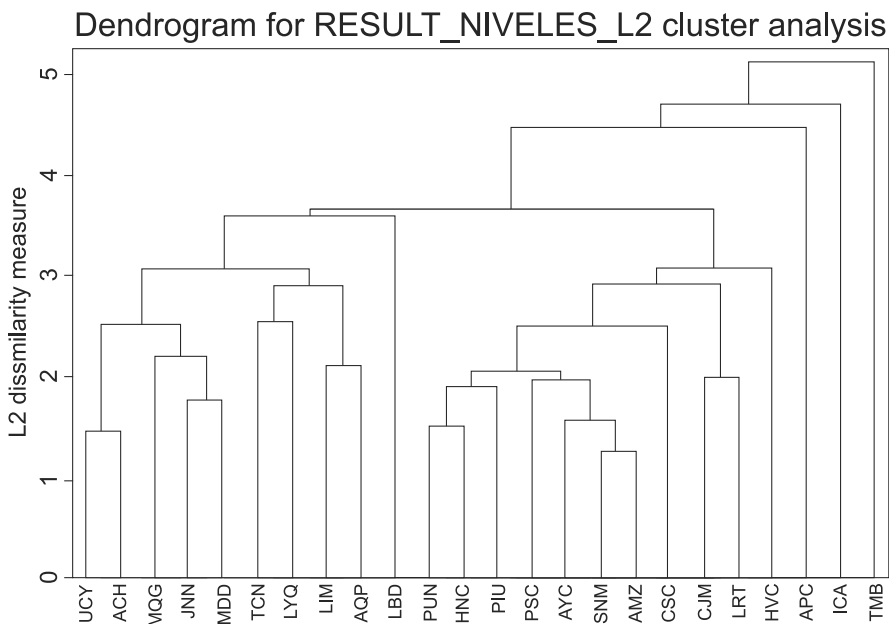


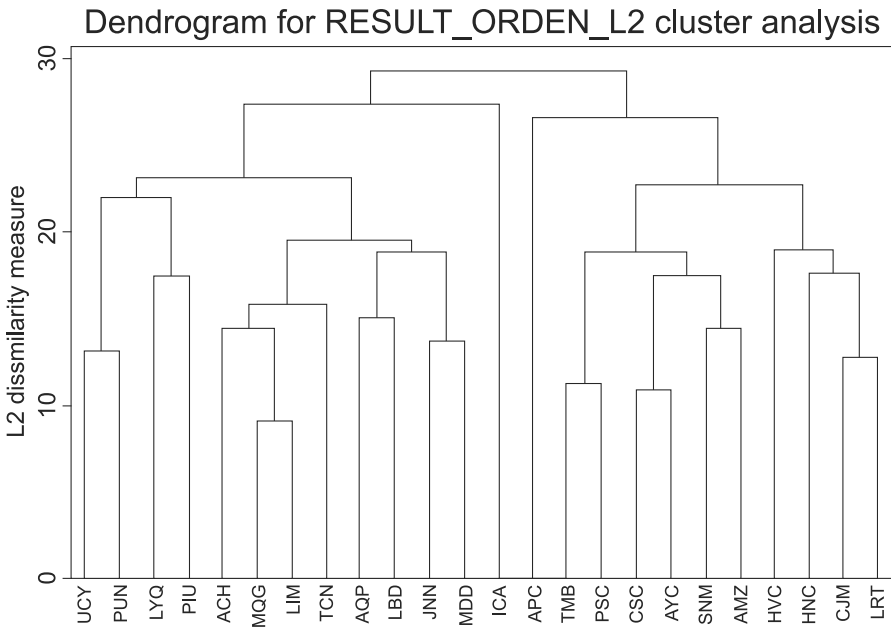
Dendrogram for PARAM_ORDEN_GRUPOS_L1 cluster analysis



Dendrogram for RESULT_NIVELES_L1 cluster analysis







Algunas ideas finales

Dado que los parámetros que usan variables en niveles dan mayor peso a ciertas categorías, debido a las diferencias en las magnitudes, parece preferible usar aquellos obtenidos con variables ordinales. Para el caso de resultados podría ser mejor usar variables en niveles, ya que son pocas las variables utilizadas (ya sea en la primer o segunda fase) y porque en este caso sí necesitamos exactitud sobre la forma como se diferencian los dos departamentos a ser elegidos. La segunda fase de elección de regiones es mejor que la primera en el sentido que disminuyó la complejidad de interpretación de resultados. Dado que las métricas son multidimensionales, el análisis de las mismas se dificulta.

La parte de dendrogramas no es necesaria para explicar la selección de regiones y se puede evitar para no tener que explicar el algoritmo. Las matrices tienen mucha información; lo bueno de los dendrogramas es que son un resumen parcial de dicha matriz.

ANEXOS 2. LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

Entrevistado	Cargos	Fecha
1 Fernando Bossio	Consejero regional	16/08/10
2 Eduardo Fernández	Consultor en agricultura y miembro del Movimiento Político COMPROMISO	16/08/10
3 Josefina Bocanegra	Alcaldesa del distrito de Lomas, provincia de Caravelí	16/08/10
4 José Luis Morales	Gerente regional de Lomas	16/08/10
5 Lucy Muñoz	Ex presidenta de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza	16/08/10
6 Carlos Leyton	Presidente de la ONG CEDER	17/08/10
7 Gabino Martínez	Ex director de la Gerencia de Promoción de Trabajo y Empleo	17/08/10
8 Dante Pinto	Gerente de la Autoridad Regional del Ambiente (ARMA)	17/08/10
9 Arturo Portilla	Decano del Colegio de Profesores de Arequipa	17/08/10
10 Marcos Obando	Director de la Escuela de Sociología de la UNSA	17/08/10
11 Luis Zúñiga	Candidato al gobierno regional por el APRA	17/08/10
12 José Zegarra	Gerente de la Cámara de Comercio de Arequipa	18/08/10
13 Mabel Cáceres	Periodista, directora de la revista El Búho	18/08/10
14 María Florencia Flores Alarcón	Directora de la Gerencia Regional de Educación	18/08/10
15 María Teresa López	Ex directora regional de Desarrollo Social (2003-2006)	18/08/10
16 Ángel María Martínez	Asesor de la presidencia regional	19/08/10
17 Alejandro Estenos	Coordinador del Centro de Estudios Peruanos de la Universidad San Pablo	19/08/10
18 Germán Chávez	Director de Investigación de la Universidad San Pablo	19/08/10
19 Gerónimo López	Federación de Trabajadores de Arequipa	20/08/10
20 Víctor Tinajero	Presidente de CONREDES	20/08/10
21 José Luis Vargas	Presidente de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza Arequipa	21/08/10
22 Ana Angulo	CEDEPAS Norte	1/09/10
23 Carlos Cueva	Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales	1/09/10
24 Fernando Silva	Asesor del gobierno regional	2/09/10
25 Carlos Scerpella	Especialista en derechos humanos, Yanacocha	2/09/10
26 Pastor Paredes	Oficina de la Defensoría del Pueblo Cajamarca	2/09/10
27 Jorge Salazar	Decano de la Facultad de Derecho de la UPAGU	3/09/10
28 Andrés Villar	Director de la Secretaría General de la Municipalidad de Cajamarca	3/09/10
29 Carlos Mercado	FONCREAGRO	3/09/10
30 Pedro Sánchez Legrás	Sociólogo, conductor de un programa electoral	3/09/10
31 José Rodríguez Villa	Profesor de la Universidad Nacional de Cajamarca	3/09/10
32 Jorge Villaty	Ex coordinador del SER Cajamarca	4/09/10
33 José Pérez Mundaca	Profesor de la Universidad Nacional de Cajamarca	6/09/10
34 Ricardo Romero	Profesor de la Universidad Nacional de Cajamarca	6/09/10
35 Víctor Vargas	Profesor de economía de la Universidad Nacional de Cajamarca	6/09/10
36 Walter Latorre	Director de Imagen Institucional de la Universidad Nacional de Cajamarca	6/09/10
37 Euler Jave Díaz	Gerente municipal de la provincia de San Ignacio	11/10/10
38 Luis Fernando Peña Parra	Gerente de APROCASI – San Ignacio	11/10/10
39 Alfredo Alarcón	Gerente de UNICAFÉ – San Ignacio	11/10/10
40 Alicia Reyes	Periodista de Radio Marañón	12/10/10
41 Sara Paredes	Agencia Agraria Jaén	13/10/10
42 Wilfredo Zárate	Gerente de la Municipalidad de Jaén	13/10/10
43 Amelia Valderrama	Coordinadora general de la Universidad Nacional de Cajamarca	14/10/10
44 Jorge Sánchez Tafur	Consejero regional por Jaén y presidente de la Cámara de Comercio de Jaén	15/10/10
45 Elsa Palao	Gerente de marketing del centro comercial El Quinde	16/10/10
46 Emperatriz Campos	Presidenta de la Cámara de Comercio de Cajamarca	18/10/10
47 Fouad Sabban	Ingeniero de ProRegión	18/10/10
48 Eduardo Quiroz	Alcalde en funciones de Cajamarca	18/10/10

ANEXO 3. MONOGRAFÍA DE AREQUIPA

Arequipa está ubicada al sur del país. Con 63.345,39 km² de extensión —la sexta región más grande del Perú—, ocupa dos zonas geográficas: una franja costera desértica y una zona andina que combina pisos de valle en su centro con puna en el este. Está dividida políticamente en ocho provincias: Arequipa, Camaná, Caravelí, Castilla, Caylloma, Condesuyos, Islay y La Unión.

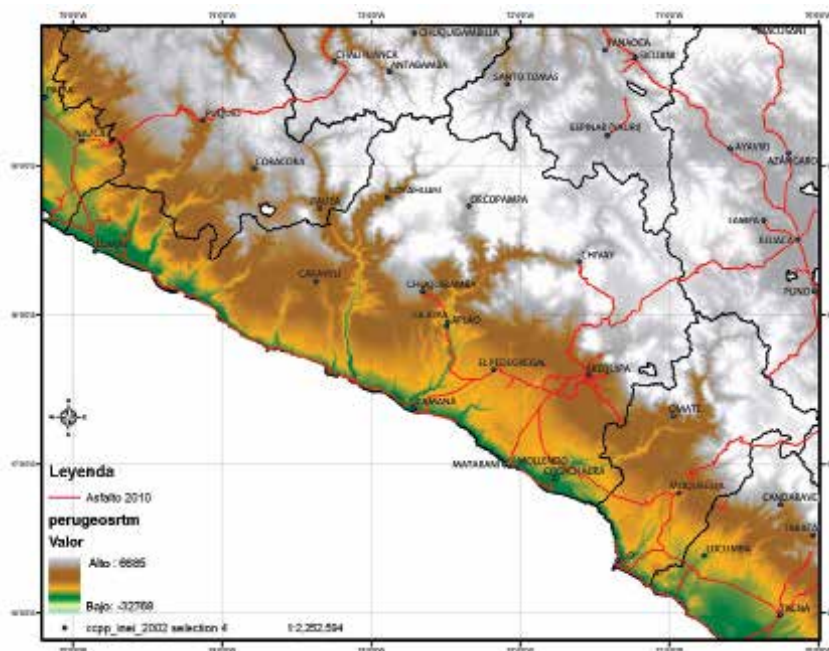
Hasta 2007, tenía una población total de 1.152.303 habitantes, siendo la séptima región más poblada del país. De su población, 1.044.392 —alrededor de 90,6%— es urbana, lo que la convierte en una de las regiones donde el porcentaje de población urbana es sustancialmente mayor que el promedio nacional (75,9%). Dada su configuración demográfica particular —la gran mayoría de la población se asienta en la capital provincial Arequipa—, la densidad poblacional en 2007 alcanzó el 18,2%, siendo menor a la de por sí baja densidad nacional (21,3%). La tasa de crecimiento promedio anual de la población censada durante el periodo 1993-2007 fue de 1,6%, ligeramente mayor que la cifra nacional de 1,5%. La población de Arequipa, con un promedio de 27 años de edad, es la segunda con mayor edad mediana en 2007 y se ubica dos años por arriba de los valores nacionales (25 años). Si tomamos la migración neta interdepartamental, según el lugar de residencia de hace cinco años (2002-2007), encontramos que Arequipa es una receptora neta de población. En términos absolutos, Arequipa tuvo 17.352 migrantes netos.

Si entendemos el territorio en la lógica de Berdegú y Schejtman (2004), Arequipa en la década del 2000 ha avanzado en la línea de ser clasificada como un territorio de tipo I, donde, en paralelo a la existencia de un dinamismo económico propio, se han consolidado las relaciones entre la capital y el área rural de la región. Como veremos, el dinamismo económico regional es bastante diversificado: incluye minería formal e informal, agricultura tradicional y no tradicional (en la que resalta la agroexportación), así como servicios (que incluye turismo) e industrias (principalmente de alpaca y leche). Estas actividades están repartidas por todo el territorio arequipeño con mayor población: así, la minería se halla en las provincias de Arequipa y Condesuyos; la agricultura en las de Castilla y Condesuyos; la actividad portuaria en la de Islay; y el turismo en la de Caylloma.

Asimismo, la región cuenta con un área metropolitana —Arequipa— que posee una gran gama de servicios esenciales. A ella están interconectadas una serie de carreteras hacia las ciudades más pobladas de la región (Camaná, Mollendo, Chivay), así como hacia otras capitales regionales más cercanas (Juliaca, Moquegua). Nótese que en nuestra descripción de Arequipa como territorio de tipo I hablamos

MAPA 3.1

MACRORREGIÓN SUR Y CARRETERAS ASFALTADAS 2010



Fuente: INEI

Elaboración: IEP.

de avances y no de consolidaciones: aún encontramos zonas —como muestra el mapa 3.1— donde las capitales provinciales no están correctamente conectadas a la capital regional o están más cercanas a ciudades de otras regiones (como Lomas, en Caravelí). No obstante, los indicadores demográficos hacen natural que el sur de la región concentre una mayor cantidad de actividades económicas y de carreteras.

El crecimiento económico se constata con el crecimiento del valor agregado o PBI. Si nos detenemos en este, veremos que los aumentos pueden provenir de dos fuentes posibles: aumento de las cantidades transadas en mercados, y aumentos del valor producido —por incrementos en la productividad.⁵ No obstante,

5. Dicho esto, notemos que las economías con mucho autoconsumo pueden exhibir altas tasas de crecimiento económico, solamente porque disminuyen las cantidades autoconsumidas y porque más producción pasa por el ámbito del mercado —lo que equivale a un aumento de las cantidades transadas en los mercados.

el crecimiento del PBI solamente significa que crece el valor agregado de la economía regional como un todo, pero no nos informa sobre cómo se distribuye y tampoco sobre cómo esa distribución afecta la desigualdad.⁶

De ahí que nos parezca importante calificar al crecimiento económico. Definimos así “desarrollo inclusivo” como aquel que cumple tres características: (1) involucra a más personas; (2) permite que más personas incrementen sus ingresos; y (3) la variancia en las tasas de crecimiento de los ingresos de las personas disminuye entre los deciles de ingreso. A continuación, analizaremos en qué medida estas características se han cumplido en Arequipa.

La inclusión de más pobladores dentro del ámbito del mercado —sea porque venden más o porque nuevos pobladores venden por primera vez— es la primera característica de un crecimiento económico inclusivo, tal como lo definimos. Otra manera de constatarlo es examinar si los sectores económicos que más crecen son aquellos intensivos en mano de obra, ganando así participación relativa en el PBI regional.

Los sectores que más han crecido entre 2001 y 2008, comparados con el agregado regional de 69%, corresponden a la construcción (207%), minería (188%), pesca (81%) y los servicios gubernamentales (78%). Con la excepción de la minería, cuya absorción de mano de obra es comparativamente limitada, el resto de sectores que exhiben una tasa de crecimiento por encima del promedio regional son intensivos en mano de obra. Debe notarse que, con la excepción del sector de electricidad y agua, todos los sectores económicos crecen de manera importante en el periodo. El cuadro 3.1 contiene las tasas y la composición del crecimiento económico de Arequipa en el periodo. El detalle de la composición de este crecimiento sectorial será analizado más adelante.

Así como la construcción, la minería y los servicios gubernamentales han aumentado su participación en el PBI regional, el comercio y la agricultura, otro par de sectores intensivos en mano de obra, la disminuyen; y los sectores de manufactura, restaurantes y hoteles, y transportes y comunicaciones, la mantienen prácticamente igual.

El crecimiento de la minería contribuye a los ingresos del sector público, tanto en el ámbito del gobierno regional como de los diferentes gobiernos locales, a través del canon. El gasto público que puede realizarse con estos ingresos constituye

6. La distribución de ese crecimiento entre la población depende de dos factores: la medida en la cual el crecimiento del valor agregado se concentra en los sectores más intensivos en mano de obra, o que al no ocurrir esto, el Estado efectúe políticas efectivas de redistribución; puede ser también una combinación de ambos factores. Analizamos estos factores más adelante.

CUADRO 3.1

PBI DE AREQUIPA EN NIVELES Y COMPOSICIÓN POR SECTORES 2001-2009

(MILES DE NUEVOS SOLES A PRECIOS CONSTANTES DE 1994)

ACTIVIDADES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007P	2008E	2009	CRECIMIENTO 2001-2009
Agricultura, caza y silvicultura	879.322 (14,8%)	921.580 (14,3%)	1.023.723 (15,4%)	1.076.194 (15,3%)	1.130.130 (15,1%)	1.169.438 (14,7%)	1.263.985 (13,7%)	1.338.228 (13,4%)	1.321.406 (13,2%)	50%
Pesca	27.584 (0,5%)	41.151 (0,6%)	29.896 (0,4%)	30.588 (0,4%)	47.917 (0,6%)	53.202 (0,7%)	64.389 (0,7%)	59.028 (0,6%)	49.894 (0,5%)	81%
Minería	353.385 (6,0%)	407.031 (6,3%)	364.312 (5,5%)	385.949 (5,5%)	386.046 (5,2%)	418.570 (5,3%)	905.805 (9,9%)	1.071.126 (10,7%)	1.016.455 (10,2%)	188%
Manufactura	1.111.497 (18,8%)	1.251.587 (19,5%)	1.281.430 (19,3%)	1.393.251 (19,9%)	1.591.953 (21,2%)	1.716.584 (21,6%)	1.889.218 (20,6%)	2.061.822 (20,6%)	1.839.950 (18,4%)	66%
Electricidad y agua	148.357 (2,5%)	131.676 (2,0%)	135.718 (2,0%)	143.225 (2,0%)	127.600 (1,7%)	156.845 (2,0%)	154.711 (1,7%)	158.977 (1,6%)	148.260 (1,5%)	0%
Construcción	343.613 (5,8%)	486.430 (7,6%)	505.477 (7,6%)	529.491 (7,5%)	567.108 (7,6%)	608.707 (7,7%)	759.609 (8,3%)	844.765 (8,5%)	1.054.945 (10,5%)	207%
Comercio	1.002.232 (16,9%)	1.031.567 (16,1%)	1.063.635 (16,0%)	1.103.543 (15,7%)	1.159.678 (15,5%)	1.226.260 (15,4%)	1.316.363 (14,3%)	1.396.121 (14,0%)	1.393.730 (13,9%)	39%
Transportes y comunicaciones	513.681 (8,7%)	538.545 (8,4%)	557.725 (8,4%)	588.625 (8,4%)	634.118 (8,5%)	654.316 (8,2%)	775.073 (8,4%)	839.247 (8,4%)	834.640 (8,3%)	62%
Restaurantes y hoteles	176.109 (3,0%)	184.943 (2,9%)	193.093 (2,9%)	202.505 (2,9%)	214.360 (2,9%)	225.024 (2,8%)	243.990 (2,7%)	271.382 (2,7%)	277.583 (2,8%)	58%
Servicios gubernamentales	245.443 (4,1%)	273.449 (4,3%)	298.905 (4,5%)	308.244 (4,4%)	336.496 (4,5%)	358.651 (4,5%)	362.929 (3,9%)	370.970 (3,7%)	438.112 (4,4%)	78%
Otros servicios	1.124.580 (19,0%)	1.158.860 (18,0%)	1.198.881 (18,0%)	1.253.694 (17,9%)	1.299.936 (17,3%)	1.365.059 (17,2%)	1.457.180 (15,9%)	1.583.469 (15,8%)	1.638.693 (16,4%)	46%
Valor agregado bruto	5.925.803 (100%)	6.426.819 (100%)	6.652.795 (100%)	7.015.309 (100%)	7.495.342 (100%)	7.952.656 (100%)	9.193.252 (100%)	9.995.135 (100%)	10.013.668 (100%)	69%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: IEP.

el canal puro de la redistribución que opera para contribuir con un desarrollo inclusivo cuando crece un sector minero intensivo en capital (físico o de mano de obra altamente calificada) que, a su vez, no puede ampliar el empleo significativamente ni por sí mismo ni por su efecto multiplicador, que también requiere de una alta intensidad de capital. El análisis de la capacidad del gobierno regional

de redistribuir por la vía de la provisión de bienes públicos se realizará luego, al examinar los prerrequisitos del desarrollo inclusivo.

Para asegurar que ha sido un crecimiento que ha involucrado a más trabajadores, es importante conocer la dinámica del empleo. Los datos disponibles, provenientes de la encuesta mensual del Ministerio de Trabajo, solamente permiten evaluar qué ha pasado con el empleo en las ciudades y, en el caso de Arequipa, solamente en la capital. Pero por la alta concentración demográfica en el área metropolitana de Arequipa, podríamos señalar que este dato es representativo de las cifras reportadas en el ámbito regional.

En cuanto a las tasas de crecimiento del nivel de empleo, Arequipa creció menos que el total nacional: 72% en los empleos en cualquier modalidad en Arequipa *versus* 93% en el ámbito nacional. Sin embargo, no todos los empleos son de la misma calidad. La liberalización del mercado laboral ocurrida durante la década del noventa, introdujo varias modalidades de contratos laborales, reduciendo el costo de dar empleo, a través de menores beneficios para el trabajador en el mediano y largo plazo. Así, los contratos de plazo indeterminado otorgan mayor estabilidad que los de plazo fijo, los que, a su vez, otorgan mayor estabilidad que aquellos asociados a los de promoción de las exportaciones. Solamente en la modalidad de contratos a plazo fijo, Arequipa creció a una tasa mayor que la del total nacional (337% *versus* 297%) entre 2000 y 2009 —el número de empleos de esta modalidad se multiplicó por más de cuatro (de 3.948 en 2000 a 17.263 en 2009), habiendo crecido la modalidad de plazo indeterminado en solamente 2.131 empleos.

La importancia de la modalidad de empleo de “promoción a la exportación” es realmente reducida en Arequipa, ya que no llega ni al 1,5% en el mejor de los casos (a principios de 2005). Pero aun así, esta importancia relativa es mayor que la que se encuentra en el ámbito nacional, excepto hacia el final del periodo de análisis (2009). Tenemos así evidencia de un impulso exportador que ha absorbido mano de obra en Arequipa.

El crecimiento del empleo se ve ejemplificado en la aparición de conocidas tiendas desde hace unos años, como Saga Falabella, Plaza Vea, La Curacao y, más recientemente, Wong. Se estima que ya se ha invertido cerca de 400 millones de dólares en infraestructura comercial y que la mayor inversión se halla en el Parque Lambramani, recientemente inaugurado, propiedad del grupo chileno Parque Arauco.⁷

7. Véase: <<http://www.parauco.com/parquelambramani/>> (10/03/11).

Asimismo, un nuevo rubro en la industria de servicios, que ha sido parte importante del *boom* económico de la región, es el incremento del número de turistas extranjeros. Atraídos al Perú por Machu Picchu, Arequipa habría logrado posicionarse al cañón del Colca y al distrito de Chivay en una ruta turística que ha interesado a algunas importantes empresas hoteleras, como Casa Andina. De hecho, entre 2001 y 2009, se agregaron 500 establecimientos de hospedaje a los 409 registrados al inicio del periodo, habiendo crecido el número de camas disponibles a una tasa anual de 9,6%. La industria del turismo es intensiva en mano de obra.

La primera característica de un desarrollo inclusivo se verifica así en Arequipa: mayor crecimiento económico en general, todavía mayor en los sectores intensivos en mano de obra, y aumentos significativos en el empleo.

La segunda característica de un desarrollo inclusivo es un incremento en los ingresos familiares, sea por la inclusión de nuevos participantes en el mercado, o por el aumento del valor vendido (por mejoras en la productividad) o de las cantidades vendidas. En pocas palabras, las familias venden más —sea productos o servicios— y ello se refleja en sus ingresos o gastos.

Al examinar el ingreso promedio real per cápita mensual en Arequipa, se observa que este pasó de 470 soles en 2004 a 607 soles en 2009 —un crecimiento equivalente al 30% en el periodo. Al utilizar el gasto promedio real per cápita mensual, las cifras disponibles muestran que en Arequipa se pasó de 375 a 454 nuevos soles entre 2004 y 2009 —un crecimiento acumulado de 21%.⁸

Un ejemplo de aumento paradigmático de los ingresos se ha dado en dos rubros específicos: la agricultura y la minería informal. Como señalábamos, estos años atestiguan el impulso a la producción agroexportadora en la región; principalmente de paprika, que llegó a tener 4.000 ha en Majes —fluctuando de precio de 1,2 a 2,4 dólares—, cochinilla —que alcanzó 100 dólares el jornal especializado—, además de alcachofas, palta y cebolla amarilla. Como consecuencia de esta ola agroexportadora, el jornal agrícola ha aumentado respecto de 2004-2005 de 12 a 30-40 nuevos soles en cultivos especializados, en momentos críticos como la siembra y la cosecha —que es un típico empleo de promoción de exportaciones.

Paralelamente, existen visiones contradictorias en torno a la importancia regional del fenómeno de la minería informal y su rol en el aumento de ingresos.

8. Una acotación para el lector sobre cómo va disminuyendo el crecimiento acumulado cuando se refinan los indicadores en la dirección de aquellos que reflejan mejor el dinero del que dispone una familia: en el periodo para el cual son comparables los datos de ingresos y gastos familiares, el crecimiento acumulado del PBI es de 42,7%; el de los ingresos familiares per cápita de 30%; y el del gasto familiar per cápita de 21%.

Para Eduardo Fernández, ex consultor del gobierno regional, la minería informal en Cotahuasi, cañón del Colca, y Yanaquihua en Condesuyos, explicaría mucha de la riqueza en la región Arequipa. Se habla así del aumento de la compra de automóviles como un ejemplo.⁹ El jornal en minería informal asciende a 80 soles del mezclado de oro con tierra, lo que es mucho más que el jornal agrícola. No obstante, el gerente de la Cámara de Comercio de Arequipa señala que el fenómeno de la minería informal no es tan importante.

La tercera característica de un crecimiento económico inclusivo es, por lo menos, la homogeneización en las tasas de crecimiento de los ingresos de las familias, de tal modo que las tasas de crecimiento de los ingresos familiares de los más pobres se parecen a, o son mayores que, las tasas de crecimiento de los ingresos familiares de los más ricos.

Las tasas de crecimiento del ingreso familiar por decil pueden observarse en la gráfica 3.1, que muestra la curva de incidencia del crecimiento. La primera observación importante es que los ingresos familiares de todos los deciles crecen, con la excepción del primer decil, en el periodo para el cual los datos son comparables (2004 y 2009).¹⁰ La segunda observación sí pone en cuestión cuán intensamente inclusivo fue el crecimiento. Para empezar, las tasas de crecimiento del ingreso familiar por decil no han sido homogéneas. La mediana de la tasa de crecimiento (3,6%) es mayor al promedio de las tasas de crecimiento (3,1%); en otras palabras, estas tasas son mayores cuanto más altos son los ingresos familiares. Más aún, es posible agrupar los diferentes deciles de ingreso en cuatro bloques: los dos primeros deciles (más pobres), cuya tasa de crecimiento del ingreso no llega ni a un tercio de la tasa promedio de crecimiento (de 3,1%); el primer decil, que ve una reducción de sus ingresos en 1,7%, y el segundo, que tiene un crecimiento de 0,9%; el grupo de los deciles 3 al 5, cuya tasa de crecimiento oscila alrededor de la tasa promedio; y los deciles más ricos, cuya tasa de crecimiento de los ingresos familiares supera el promedio.¹¹

Recordemos que las condiciones exógenas de partida, o los activos de base, de los dos casos seleccionados, han sido similares, pero que Arequipa mostró los

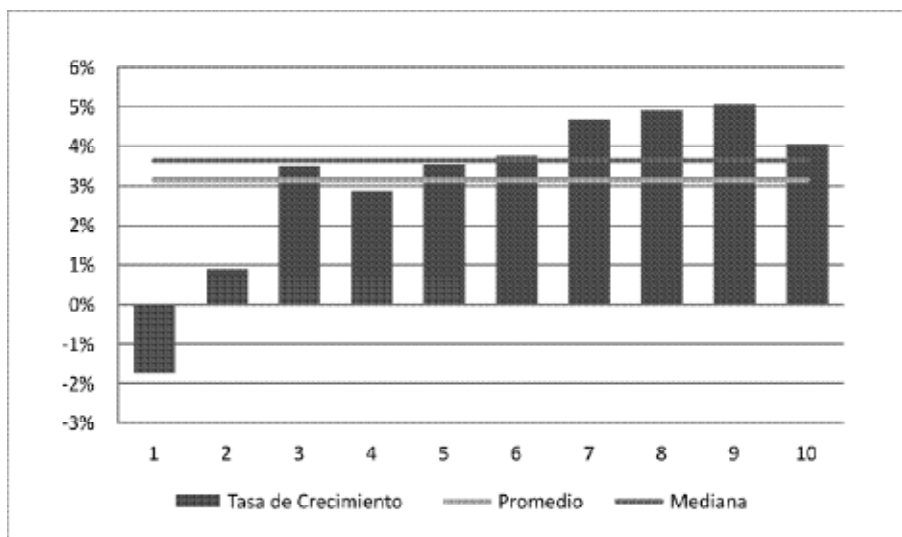
9. No obstante, esta impresión parece exagerada frente a los datos oficiales de placas asignadas en Arequipa: el promedio mensual en 2008, año de mayor registro de placas nuevas, superó las 700. Las estimaciones del parque automotor muestran todavía promedios menores.

10. Como se explica en el anexo metodológico, las encuestas nacionales de hogares (ENAHO) permiten comparaciones relevantes sobre los datos de gasto familiares solamente para esos años.

11. El desvío estándar de las tasas de crecimiento de los diferentes deciles para el caso de Arequipa es de 2,24.

GRÁFICA 3.1

===== CURVA DE INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO PARA AREQUIPA 2004-2009, =====
 NUEVOS SOLES CONSTANTES 2009
 (PORCENTAJES)



Fuente: ENAHO 2004-2009.

Elaboración: IEP.

mejores resultados en términos de los tres indicadores del triángulo de incidencia del crecimiento: mayor tasa de crecimiento acumulado del PBI entre 2001 y 2008 (54,5%); mayor reducción de la pobreza (de 34% de hogares pobres en 2004 a 21% en 2009); y mejoramiento de la desigualdad (el coeficiente de Gini pasó de 0,347 a 0,332).¹² ¿Qué explica estos resultados en la región Arequipa en el periodo 2001-2009? ¿A qué podemos atribuir este avance matizado en la reducción de la desigualdad? ¿Cómo las dinámicas económicas, de formación de capital humano y políticas contribuyeron a explicar estos resultados auspiciosos? A continuación, buscamos responder estas preguntas.

12. Pasa el test de dominancia estocástica, es decir, que la curva de Lorenz de 2009 se ubica estrictamente por encima de la de 2004.

La dinámica económica

Entre 2001 y 2009, la tasa de crecimiento económico promedio anual de Arequipa alcanzó 6%, lo que la ubica por encima del promedio nacional de 5,3% y en el quinto lugar entre los departamentos con más alto crecimiento promedio durante el periodo. La profundización de la intermediación financiera es una buena muestra de este crecimiento. Son varios los indicadores que pueden mostrar la ampliación de los servicios financieros, en la forma de más oficinas en más distritos, y de los montos intermediados. Por ejemplo, el monto de créditos otorgados se duplicó en el caso de la banca múltiple, pero se multiplicó por cuatro en el caso de las cajas municipales (CM) y de las cajas rurales (CR). Por su parte, los depósitos se multiplicaron por tres en la banca múltiple, se duplicaron en las cajas municipales, pero solamente crecieron en 50% en las cajas rurales.¹³

Estos números de la macroeconomía regional tienen un correlato en la percepción de los entrevistados. El crecimiento económico —particularmente desde 2007 y como resultado directo de los importantes ingresos que genera la empresa minera Cerro Verde— aprovechó la inercia del crecimiento nacional en otros sectores, como la construcción y, a su vez, la disponibilidad de recursos de canon habría sustentado el crecimiento de los servicios gubernamentales. Los datos muestran que hay una correlación bastante alta entre las tasas de crecimiento económico nacionales y las de Arequipa, como puede observarse en la gráfica 3.2.

El desenvolvimiento sectorial en Arequipa, cuyas cifras se presentaron en el cuadro 3.1, es analizado a continuación.

Agricultura y minería

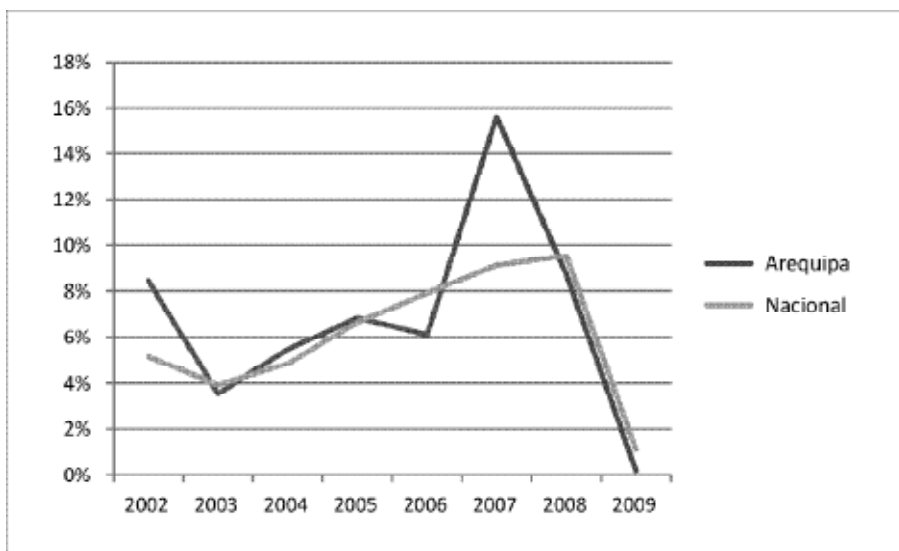
La agricultura y la minería están intrínsecamente relacionadas por su competencia por dos recursos críticos para la vida de las personas: la tierra y el agua. Agreguemos a ello que las formas empresariales en las cuales se desarrollan ambas actividades tienden a ser variadas y también contrastadas. La tensión generada tiene consecuencias sobre el desarrollo inclusivo.

En los últimos años, la agricultura creció más lentamente que la economía como un todo y perdió así importancia relativa entre los sectores productivos de Arequipa. En las entrevistas en la región, dos temas emergieron con fuerza: el

13. Todas estas tasas son menores que las observadas en el ámbito nacional. Lo interesante para explicar esta discrepancia es que Arequipa parte de un nivel relativamente más alto que el resto de las regiones en el ámbito nacional.

GRÁFICA 3.2

TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI DE AREQUIPA Y A ESCALA NACIONAL



Fuente: Instituto de Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: IEP.

giro hacia la agroexportación y el problema de la extensión de la tierra. Esto nos lleva a pensar que en este sector se estaría verificando un crecimiento por la vía del aumento de la productividad.

La agroexportación representaría actualmente el 20% de la producción agrícola regional. Los productos que ocupan buena parte de la superficie cosechada son la paprika, alcachofa, palta, cebolla amarilla, cochinilla, ajo, arroz, papa, caña de azúcar, trigo, frijol, maíz y orégano. Entre estos, la paprika, la cochinilla y la palta son claramente productos dirigidos a la exportación. El aporte de las políticas regionales para el cambio hacia la agroexportación sería particularmente importante en las zonas periféricas de la región, como La Joya, Tambo, Santa Rita y Majes, pero no en las áreas cercanas a la ciudad de Arequipa, donde predomina el minifundio —dos hectáreas por unidad familiar— y los cultivos tradicionales.

El proyecto Majes, por sí mismo, constituye un tema vigente y genera discusiones sobre la viabilidad de diferentes caminos para el desarrollo agropecuario. De hecho, la gran esperanza de la agricultura regional —dirigida a la generación

de empleo— se vuelca en Majes, el cual divide en dos proyectos: Majes I —que funciona actualmente, caracterizado por la prevalencia del minifundio— y Majes Sigvas II, cuyo desarrollo reciente ha estado en manos de ProInversión —habiéndose otorgado la buena pro al Consorcio Angostura–Sigvas, compuesto por Cobra Instalaciones y Seguros de España y Cosapi de Perú, en septiembre 2010, pero que se encuentra en una encrucijada por la oposición de la región de Cusco.

En segundo lugar, aparece el tema de la extensión de la propiedad de la tierra, el mismo que divide mucho a los actores. Ante el dominio del minifundio en la región,¹⁴ la política de las empresas —en Majes I, por ejemplo— ha sido agrupar los minifundios por productos y suministrarles tecnología. Para la Cámara de Comercio, de apostar Majes II por este camino, la sostenibilidad de la agricultura de exportación se verá menguada. Así, actualmente se está debatiendo cuál sería el mínimo de tierras a ser adquiridas por las empresas interesadas. Para Majes II, se ha planteado que el 50% de las tierras se dediquen a cultivos de agroexportación, con la expectativa de que, en su mejor momento, 20 mil contenedores saldrán de Majes a través del puerto de Matarani llevando estos productos, y el otro 50% debería dedicarse a cultivos tradicionales, como la cebolla o la alfalfa.

En esta negociación, existen acusaciones en torno a que el presidente regional Guillén querría repetir la fórmula de atomización de la tierra que se dio en Majes I, o que los cooperativistas querrían que las tierras les sean regaladas bajo la fórmula del “perro muerto”, es decir, que en la subasta por tierras se las venda a crédito con un precio competitivo, pero que al final nunca es pagado, a pesar de las diferentes facilidades otorgadas.¹⁵

Actualmente, y según los parámetros oficiales, Arequipa ya se encuentra en estado de escasez de agua: cuenta con 500 m³ por habitante, cuando debiera ser 1.000 m³. El deshielo de los nevados ha sido una constante en la última década: la agricultura en el valle interandino se habría reducido aproximadamente en 30%, precisamente porque se basaba en los deshielos.

La minería y la industria —consumidoras de agua— no harán sino profundizar aún más esta situación de escasez a futuro. Para ello se requiere que, regionalmente, se apruebe la zonificación ecológica económica (ZEE) y el ordenamiento

14. Setenta mil hectáreas en Arequipa corresponderían a pequeñas y medianas extensiones.

15. Los cooperativistas son los agricultores agrupados en torno a la Central de Cooperativas Agrarias del Pueblo de Arequipa (CECOOPA). Reivindicando la legislación del gobierno militar de Juan Velasco Alvarado sobre cooperativas, buscan que el proyecto de irrigación Majes II tome en cuenta a las asociaciones de cooperativas en la entrega de tierras y no solo a las empresas agroexportadoras.

territorial (OT) de la región. Notoriamente, los dos grandes conflictos vigentes en Arequipa —Tía María y la represa de Angostura en Majes— están vinculados al uso del agua: para el proyecto Tía María, por los usos competitivos entre sectores (minería y agricultura), y para la represa de Angostura, por los usos competitivos entre regiones (Arequipa y Cusco). Asimismo, la convivencia entre agricultura y minería se ha mostrado complicada en los distritos agrarios, como La Joya, Majes y Cocachacra (ubicación de Tía María), donde el recurso hídrico está en juego. Recordemos que el conflicto de Tía María se originó por un supuesto uso de las aguas del río en el proyecto minero, uso que al final ha sido descartado por la empresa minera a favor del menos polémico proceso de desalinización de agua del mar.

El eje minero en Arequipa descansa en varias provincias: Arequipa, Castilla, Cotahuasi, La Unión e Islay. Los principales minerales extraídos son el cobre y el oro. Cerro Verde es la principal mina en la región. Las exportaciones de cobre de Cerro Verde representan casi el 70% de las exportaciones tradicionales de Arequipa (Perú Económico 2009).

Comercio y servicios

Por otro lado, el comercio y los servicios representan un eje visible de la actividad económica de la región, aun cuando haya decrecido su importancia relativa en el crecimiento regional. No siempre fue así: como recuerda el director de investigaciones de la Universidad Católica San Pablo, Germán Chávez, la inauguración del parque industrial en los años sesenta posicionó a varias industrias —de lácteos, telas, cervezas, etc.— en la región.¹⁶ Hacia 2005, la presencia de industrias habría decaído, con la excepción de la industria lanar de alpaca, mientras que la de los servicios se habría duplicado en la ciudad de Arequipa, el gran conglomerado urbano de la región. Nótese, señala Chávez, que es en el sector comercio y servicios donde se encuentran las personas de menores recursos en la región, generalmente migrantes de las provincias altas o de Puno. Es de esperar que en el futuro próximo, el empleo en comercio y servicios aumente.¹⁷

Finalmente, los grupos económicos de origen regional más importantes serían el grupo Gloria, que aunque funciona desde Lima, mantiene su presencia en

16. La ciudad de Arequipa no tiene actualmente un parque industrial. Existe una creciente demanda por áreas industriales que emulen lo que fue El Palomar en los años sesenta. La búsqueda actual de nuevas áreas industriales se da en un contexto de crecimiento de consumo de energía (alrededor de 10% a 12% anual, según Leyton).

17. En tanto este tipo de empleo es mayoritariamente informal, no aparece en las cifras que reporta el Ministerio de Trabajo.

la región a través de la empresa de cementos Yura; la Cámara de Comercio —muy vinculada al comercio de alpaca—; y el grupo Incalpaca, propietario de las marcas textiles Kuna y Alpaca 111.

Esta dinámica económica es posible por la iniciativa privada, que se desarrolla junto a iniciativas públicas para proveer infraestructura y facilitar el desarrollo de mercados en general. Llamamos requisitos del desarrollo inclusivo a estos componentes que son examinados a continuación.

Infraestructura (*social overhead capital*)

Los requisitos económicos para un desarrollo inclusivo, tal como aquí ha sido definido, se ordenan alrededor de los componentes que, en conjunto, proveen el denominado *social overhead capital*,¹⁸ es decir, los bienes públicos necesarios para sostener el crecimiento económico y que a su vez lo alientan a través de sus efectos multiplicadores. En el caso de Arequipa, se trata de la infraestructura y del gasto público, sea del gobierno regional o de los gobiernos locales.

La infraestructura cumple diferentes roles en facilitar el desarrollo inclusivo. De un lado, está la cobertura de servicios públicos —como el agua y el saneamiento, la electricidad y las telecomunicaciones—, fundamental para los aumentos de la productividad. De otro lado, se encuentra la infraestructura que favorece el transporte de productos, como las diferentes vías terrestres. Finalmente, figura la infraestructura productiva, como la de riego, o la infraestructura educativa, que favorece la formación de capital humano (un tema específico que veremos más adelante).

La cobertura de *servicios públicos* ha mejorado significativamente en Arequipa en el periodo de estudio. En agua y desagüe, incluso supera el promedio nacional. El 67,8% de las viviendas en Arequipa cuenta con abastecimiento de agua a través de red pública dentro de la vivienda, y el 79,7% de las viviendas cuenta con algún tipo de abastecimiento de agua (dentro o fuera de la vivienda, o pión de uso público); el 60,1% de las viviendas posee red pública de desagüe dentro de la vivienda, y el 83,8% cuenta con algún tipo de desagüe (red pública dentro o fuera de la vivienda, o pozo ciego o letrina). El ritmo de incremento en estos indicadores en el periodo 2004-2009 ha superado el promedio nacional para las áreas urbanas, pero ha sido inferior para las áreas rurales.

Siendo la provisión de agua potable y saneamiento una responsabilidad municipal, es interesante aquí identificar el esfuerzo de los gobiernos locales en obras

18. Hirschman 1958.

de este tipo, acompañado de inversiones del gobierno regional. Los proyectos de ampliación de la infraestructura de saneamiento dominaron entre 2007 y 2009 —años para los cuales contamos con el detalle de las obras.

Respecto de la energía eléctrica, el coeficiente de electrificación ha pasado de 94, en 2001, a 96,6, en 2007, y el 84,2% de las viviendas cuenta con conexión a la red pública de alumbrado eléctrico. En buena medida explicada por el elevado grado de electrificación de inicio, la dinámica de Arequipa en el periodo 2004-2009, que mostró un crecimiento de 26%, ha sido inferior a la nacional (33%).

En cuanto a los servicios de información y comunicación, el 28,6% de los hogares de Arequipa está conectado al servicio de telefonía fija, mientras que para el caso de la telefonía celular, los usuarios son alrededor de la mitad de la población arequipeña (49,5%). En cuanto a los servicios de Internet, en correspondencia además con los promedios nacionales, el 6,8% de hogares cuenta con ese servicio, y el 12,4% de los hogares arequipeños accede a televisión por cable. La dinámica entre 2004 y 2009 muestra una velocidad menor en Arequipa que el promedio nacional, excepto para los accesos a internet.

Un gran consenso entre los actores entrevistados es considerar que el gobierno regional ha dedicado buena parte de su gestión a las pequeñas obras de infraestructura, como canales de regadío o postas médicas, particularmente en las provincias fuera de la capital regional. Ello es contrapuesto por algunos a la carencia de una estrategia de desarrollo que más bien invierta en capacitación y generación de cadenas productivas en la región.

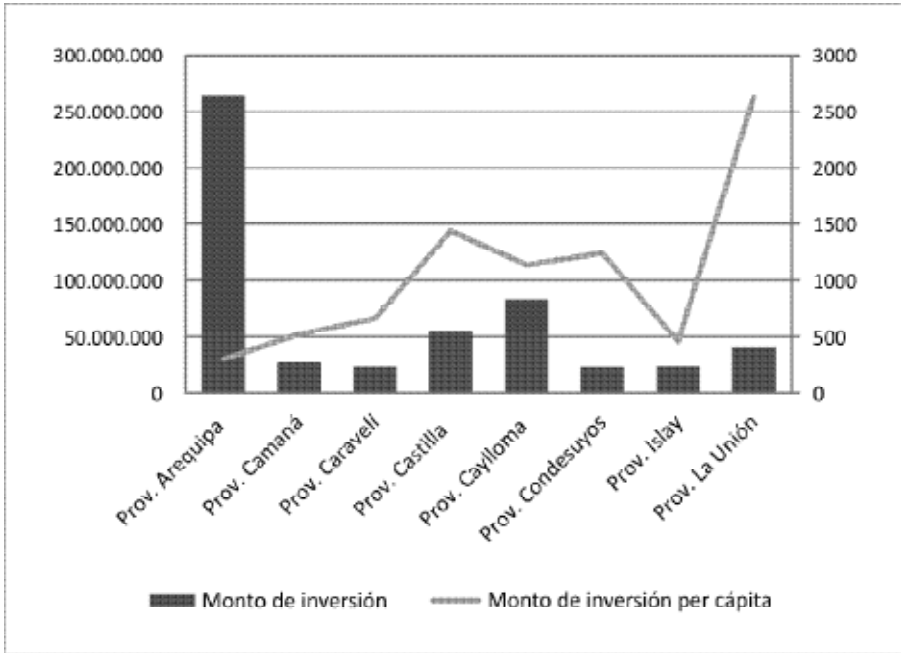
No obstante, de una revisión de las 101 obras ejecutadas por el gobierno regional entre 2007 y 2009, encontramos que 67 son de la provincia de Arequipa, siguiéndole muy detrás Caylloma y Camaná. Destaca por su alto presupuesto el mejoramiento de la carretera Allhuay-Cotahuasi, en Cotahuasi, provincia de La Unión, donde se encuentra el cañón de Cotahuasi, potencial atracción turística al ser más hondo que el cañón del Colca, así como el fuerte presupuesto de los proyectos en la provincia de Caylloma. Así, el posicionamiento de una nueva ruta turística, con los respectivos efectos multiplicadores, es facilitado por la inversión del gobierno regional.

Interesante es notar que la asignación per cápita de los recursos de inversión favorece a las provincias serranas, con la excepción de la relativamente alejada Caravelí, quedando Islay, Camaná y la misma provincia de Arequipa, muy rezagadas. El análisis político dejará luego claro la justificación de esta asignación compensatoria de recursos públicos.

Los sectores que predominan en cuanto a montos asignados son los de saneamiento y educación, quedando el transporte en un tercer lugar. Los montos

GRÁFICA 3.3

==== MONTO DE INVERSIÓN EN PROYECTOS DEL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA ====
 DURANTE EL PERIODO 2007-2009*
 (NUEVOS SOLES CORRIENTES)



Fuente: Gobierno Regional de Arequipa.

Elaboración: IEP.

Nota: la información de población fue obtenida del Censo de Población y Vivienda 2007.

* Incluye los proyectos multidistritales de las provincias.

totales y per cápita de inversión del gobierno regional, por provincia, en el periodo 2007-2009 pueden observarse en la gráfica 3.3.

Entre los proyectos aún pendientes, habría que mencionar la incapacidad para completar la carretera La Joya–Arequipa y la paralización de las obras del puente Chilina, que unirá las dos partes de la ciudad divididas por el río Chili, el cual solo tiene dos puentes más en todo su recorrido.¹⁹ A pesar de estas carencias, lo

19. Si bien el puente es competencia del gobierno provincial, un acuerdo entre los dos ámbitos de gobierno permitió la participación del gobierno regional.

cierto es que los datos agregados muestran que la red vial en Arequipa creció en 990 kilómetros entre 1999 y 2005, de los cuales prácticamente la mitad (495) correspondió a vías asfaltadas.²⁰

La respuesta de los defensores de Guillén a las acusaciones de actividades triviales apunta a un incompleto e injusto reparto de competencias, donde los sectores que generan los mayores recursos, como la gran minería, la pesca o el agua, siguen siendo de competencia nacional, dejando mínimo espacio para las iniciativas regionales. Según Ángel María Ramírez, asesor del gobierno regional, con el dinero del canon solo se pueden hacer proyectos de inversión, que han sido definidos por el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) como una “intervención temporal sobre una necesidad real”, léase infraestructura. El dinero del canon no puede dedicarse a gasto corriente, a pesar de que la infraestructura que financia deba acompañarse de gasto operativo o de mantenimiento, cuyos incrementos dependen de otros factores. Paralelamente, se acusa que ProInversión no sea de carácter intergubernamental, es decir, que acoja instancias del gobierno regional, junto al nacional, para recoger también los criterios y prioridades de otros niveles de gobierno.

El segundo requisito para un desarrollo inclusivo es el rol que cumplen los diferentes ámbitos de gobierno en proveer los bienes públicos necesarios para dinamizar los mercados. En esta provisión se concreta uno de los posibles componentes del desarrollo inclusivo, cual es el de una efectiva redistribución de recursos en caso el crecimiento se concentrase en sectores intensivos en cualquier forma de capital (físico, natural o humano).

Se trata así de analizar tanto la disponibilidad de recursos, que da cuenta de la capacidad “bruta” de redistribución, como la efectividad del gasto, es decir, en qué se ha invertido. Contar con muchos recursos es importante, pero no es suficiente si el gasto no se ejecuta, y aun si se lo hace, es importante saber en qué se gasta. El análisis, además, puede realizarse tanto en el ámbito del gobierno regional, como de los diferentes gobiernos locales, ambos receptores de recursos y con competencias diferentes.

Comencemos con los *recursos disponibles*. Son dos las medidas que se usan para medir los ingresos de una entidad pública: el presupuesto institucional de apertura (PIA), que mide los recursos disponibles el primero de enero de cada año y que se aprueba mediante la Ley de Presupuesto a más tardar el 15 de diciembre del año previo; y el presupuesto institucional modificado (PIM), que es

20. No se dispone de datos más actuales.

el presupuesto final disponible al 31 de diciembre de cada año. La discrepancia se explica por los denominados créditos suplementarios, que también deben ser aprobados por ley, y que resultan de la asignación a las diferentes entidades públicas de los ingresos extraordinarios que se recaudan a lo largo del año. De particular importancia resultan los ingresos de la regularización del impuesto a la renta, cuyo monto total se conoce recién en abril de cada año.

Los recursos públicos disponibles para la región Arequipa, medidos por el PIA, prácticamente se han multiplicado por tres en el periodo 2001-2009 (a una tasa promedio anual de 14,3%), pero se han multiplicado por cuatro en lo que respecta al PIM, creciendo a una tasa promedio anual de 17,1%. Destaca aquí la creciente discrepancia entre el PIA y el PIM, lo que indica las dificultades para predecir los ingresos y así programar los gastos. No sorprende así que la ejecución del gasto, por su parte, haya crecido a tasas anuales menores (16,3%) que las tasas de crecimiento del PIM. Si una parte importante de este incremento de recursos proviene del crecimiento minero, a través del canon, la minería está jugando un rol muy importante en Arequipa, muestra de lo cual fue la constatación de su crecimiento acumulado en el periodo (188%), muy por encima al promedio regional (69%).

Al mirar la evolución de los gastos asignados por tipo, es decir, corriente o de capital, observamos que el gasto de capital ha tenido un incremento espectacular, multiplicándose por trece, a una tasa anual de crecimiento de 38,7%. El gasto corriente también ha exhibido un crecimiento sostenido a una tasa promedio de 10,7% anual, lo que es resultado directo del crecimiento económico en el ámbito nacional.

Los gobiernos locales también han visto incrementados significativamente sus ingresos. Mientras los PIA crecieron casi en cinco veces, los PIM lo hicieron más de siete veces, aumentando, en consecuencia, la discrepancia entre estos presupuestos.²¹ De manera similar a lo observado en el gobierno regional, los gobiernos locales tampoco ejecutan completamente sus presupuestos: hacia 2009, la ejecución llegó a un poco más del 50%, habiendo alcanzado en 2002 un máximo de 86%.

El gasto corriente en los gobiernos locales creció de manera importante, a una tasa anual de 15,1%, pero que es la mitad de la tasa de crecimiento anual del gasto de capital, que alcanzó 33,1% entre 2001 y 2009.

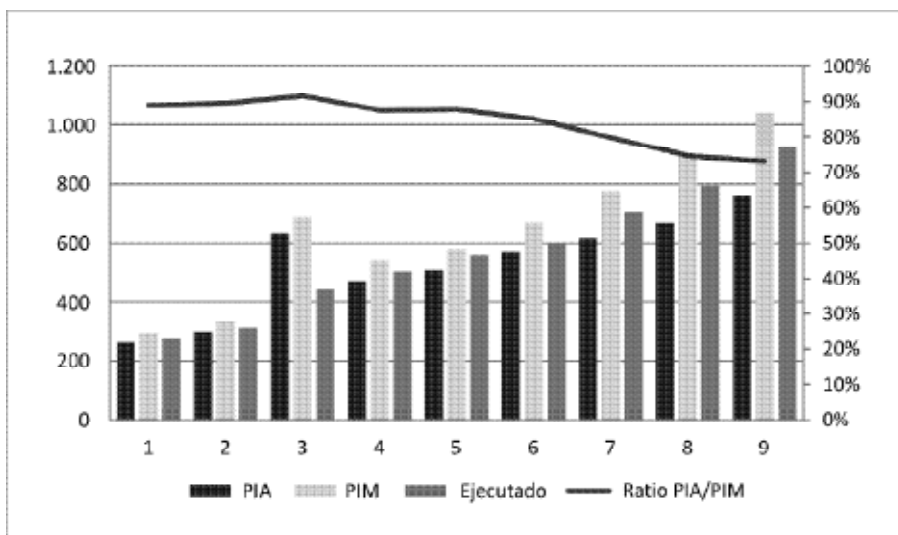
Una parte muy importante del incremento de recursos de los 108 gobiernos locales (provinciales o distritales) de la región proviene del canon minero. Los recursos que han sido transferidos por este concepto, y que solamente pueden ser

21. Observada en la gráfica por el ratio PIA/PIM que decrece en el periodo.

GRÁFICA 3.4

PRESUPUESTO DEL GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA 2001-2009

(MILLONES DE NUEVOS SOLES)



Fuente: MEF – Transparencia.

Elaboración: IEP.

dedicados a gastos de capital, han sido millonarios en el periodo. De un monto de siete millones de soles que la totalidad de gobiernos locales arequipeños recibió por canon en 2001, se pasó a 53 millones de soles en 2006 y a 416 millones en 2009. Más allá de los procedimientos engorrosos para ejecutar el gasto público, solamente con funcionarios eficientes se puede reducir el porcentaje de gasto no ejecutado.

Respecto de las *obras realizadas*, la distinción entre gobierno regional y gobierno local es muy importante, ya que el gobierno regional tiene opciones geográficas sobre dónde gastar. Como vimos en la gráfica 3.3, fue importante constatar cómo las provincias más aisladas de la capital regional, o más pobres, recibieron mayores montos per cápita de inversión en el periodo 2007-2009, años para los cuales el gobierno regional ha publicado la lista de obras, localización y montos asignados. Un aspecto notable es que no se ejecutan obras en todas las provincias todos los años: destaca la provincia de Condesuyos por el escaso número de proyectos. Vistas por entes receptores, las municipalidades distritales de la provincia de Arequipa son las que más canon reciben, incluso más que la propia municipalidad provincial. Destacan los ingresos de los distritos de Cerro Colorado y Paucarpata.

La imagen que emerge así de la dinámica económica es la de una minería formal que crece muchísimo y aumenta su participación económica en la región, directamente pero también a través de los importantes recursos que se asignan al gasto público por la vía del canon. El gasto público se realiza prácticamente en todas las regiones, siendo menor la asignación per cápita en la provincia de Arequipa, lo que implica una redistribución favorable hacia quienes tienen menos. Los importantes aumentos del empleo provienen de la construcción, de la agricultura de exportación y de aquella vinculada al abastecimiento de Lima. En general, Arequipa se dinamiza al ritmo de la dinámica económica nacional, creciendo también la cobertura de servicios públicos.

La dinámica de formación de capital humano

Aunque no exenta de problemas, la educación en Arequipa ha tenido una mejora en los logros de aprendizaje de sus estudiantes, ha mejorado los indicadores de eficiencia interna del sistema (matrícula, promoción, permanencia y culminación) y ha respondido a las exigencias que el contexto de crecimiento económico del país demanda en asuntos de formación superior.

Esta decisión regional, tanto pública como privada, de orientar los esfuerzos hacia el fortalecimiento de la educación, viene contribuyendo directamente en la formación de un capital humano que dinamiza los mercados de las economías regionales, debido a su mayor productividad. Pero también este avance en la calidad de capital humano permite que los espacios de participación y de vigilancia de la sociedad civil regional se fortalezcan, así como que mejore la gestión de la burocracia arequipeña. Ambos casos son, volviendo a las propuestas conceptuales revisadas, puntos fundamentales en el desarrollo de vínculos con otros mercados dinámicos y en la consolidación de procesos de concertación e inclusión (Berdegué y Schejtman 2004).

Oferta y calidad educativas

En efecto, Arequipa es, en términos de educación básica, una de las regiones con mejores indicadores de desempeño estudiantil. Según los datos de la Unidad de Medición de la Calidad Educativa (UMC) del Ministerio de Educación, ha mejorado en los promedios generales en las evaluaciones censales de estudiantes de segundo grado de primaria, superando incluso el promedio nacional en el caso de comprensión de textos.

CUADRO 3.2

==== PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE LOGRAN LOS APRENDIZAJES DEL GRADO (2° DE PRIMARIA) =====

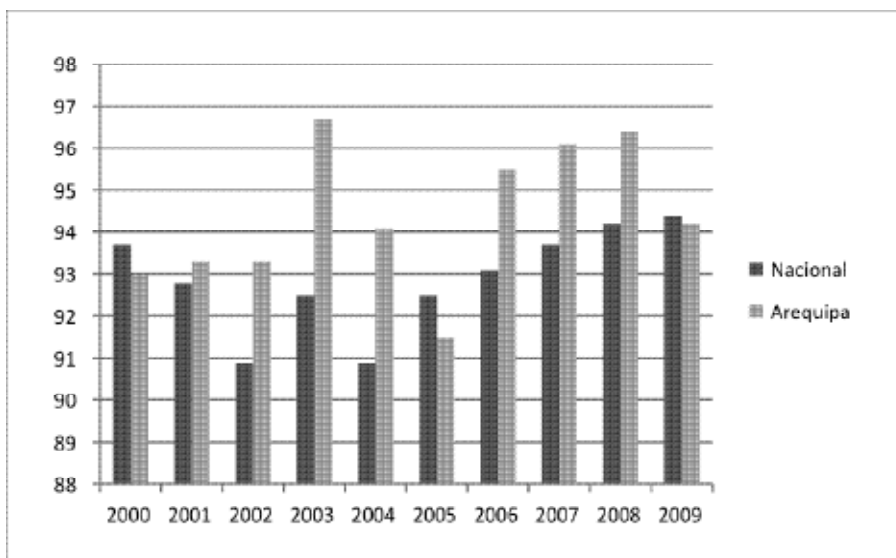
	COMPRESIÓN DE TEXTOS		MATEMÁTICA	
	2008	2009	2008	2009
Perú	16,9	23,1	9,4	13,5
Arequipa	33,0	38,2	14,4	23,7

Fuente: Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.

Elaboración: IEP.

GRÁFICA 3.5

==== TASA NETA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PRIMARIA =====



Fuente: Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.

Elaboración: IEP.

Durante el periodo 2002-2009, los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo arequipeño mostraron una mejora constante, incluso superando en la mayor parte del tiempo los promedios nacionales. Solo como muestra general,

se puede indicar que en Arequipa la matrícula²² en el nivel de primaria ha alcanzado importantes niveles de cobertura.

Estos logros en la cobertura en educación primaria tienen además algunas características cualitativas importantes. El porcentaje de estudiantes retirados de la primaria fue para el periodo 2000-2009 de 3,9%, mientras que a escala nacional fue de 6,1%. Junto con esto, es fundamental en la determinación de la calidad de la primaria el que los estudiantes hayan pasado por la experiencia de la educación inicial escolarizada. En ello, Arequipa ha mostrado también avances importantes. En 2005, el 86,3% de los que ingresaron a la primaria había cursado educación inicial y para 2009 el porcentaje se incrementó a 92,6%.²³

Esta rápida revisión es esencial para comprender las razones por las que Arequipa ha tenido un desarrollo positivo en la formación del capital humano de la región. Apostar por mejorar los cimientos del sistema educativo, es decir, por la educación primaria, marca de alguna manera la cadena educativa. Como se podrá apreciar a continuación, este fortalecimiento de la primaria, incrementando la cobertura de la educación inicial y tendiendo hacia la universalización de la matrícula, impacta directamente en la educación secundaria: piso fundamental para la educación superior.

Para el caso de la educación secundaria en Arequipa, los indicadores muestran importantes niveles de logro. Tal como se aprecia en la gráfica 3.6, la tasa neta de matrícula de la secundaria arequipeña supera ampliamente el promedio nacional y ha venido incrementándose a lo largo de los últimos 10 años.

Sin embargo, la tasa de matrícula cobra mayor valor cuando los niveles de permanencia son mayoritarios. En Arequipa, el promedio de retiros de estudiantes de la secundaria en los últimos 10 años es de solo 3,5% y la tasa de culminación promedio para el mismo periodo es de 71,3%, superando en 17 puntos porcentuales al promedio nacional (53,9%).

Esta información sobre la educación básica en Arequipa es fundamental para entender la situación de la educación superior en la región, en donde la tasa bruta de matrícula es de 85,8%, según el Ministerio de Educación.

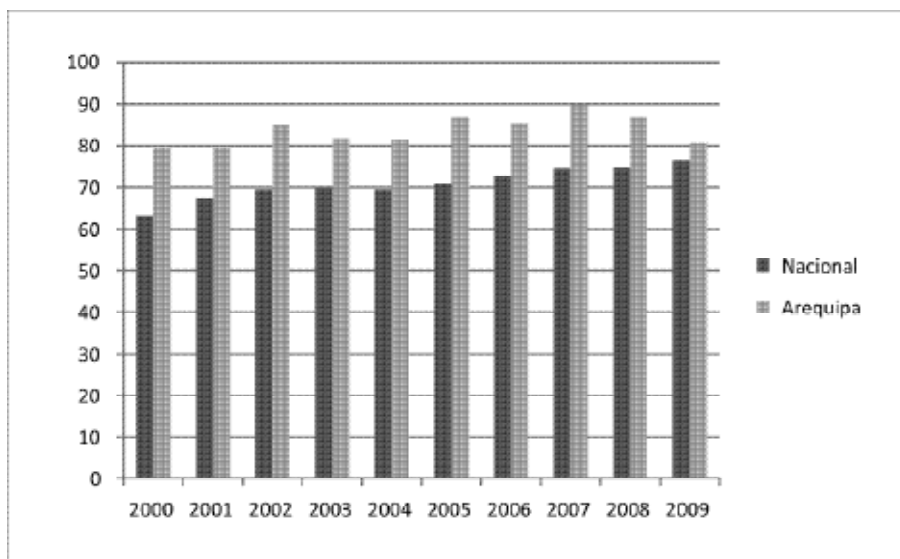
En Arequipa, se encuentran tres universidades tradicionales: la Universidad Nacional San Agustín (UNSA); la Universidad Católica de Santa María; y la Universidad Católica San Pablo. Las tres tienen con programas de pregrado y

22. Cantidad de niños en una edad que oficialmente corresponde a un nivel educativo y matriculados en ese nivel, como porcentaje de los niños de la misma edad en la población total.

23. Todos los datos provienen de la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.

GRÁFICA 3.6

TASA NETA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN SECUNDARIA



Fuente: Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.

Elaboración: IEP.

posgrado y albergan entre sí a 45.000 alumnos, aproximadamente. De más reciente creación es la Universidad Alas Peruanas, que cuenta con más de 15.000 alumnos. Por otro lado, hasta el año 2008, Arequipa tenía 17 centros de educación superior no universitaria pedagógica, 46 de educación superior tecnológica, 2 de superior artística y 6 filiales de otras universidades privadas no regionales (aunque estas últimas no cuentan con prestigio entre los estudiantes arequipeños).

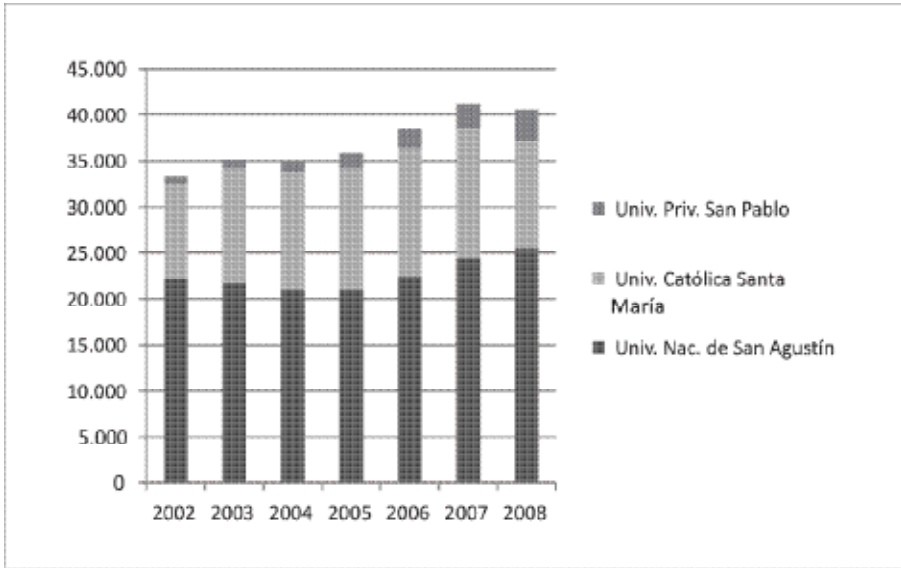
En la gráfica 3.7 se puede observar el crecimiento de la matrícula universitaria en los últimos años.

Esta oferta de educación superior coloca a la región entre las que mayor cantidad de universidades tienen en el país. Sin embargo, es necesario hacer un análisis más detallado de la situación de la educación superior en Arequipa.

Allí, la universidad pública repite el patrón nacional: una educación en serio estancamiento, copada por profesiones tradicionales (derecho, medicina, ingeniería, etc.) y que se desarrolla en un ambiente institucional sumamente politizado. En paralelo, existen universidades privadas que han asumido el reto de abrir

GRÁFICA 3.7

== NÚMERO DE MATRÍCULAS EN LAS UNIVERSIDADES REPRESENTATIVAS DE AREQUIPA ==
(2002-2008)



Fuente: INEI 2010.

Elaboración: IEP.

nuevas especialidades,²⁴ colocándose así a la vanguardia frente a las universidades públicas.

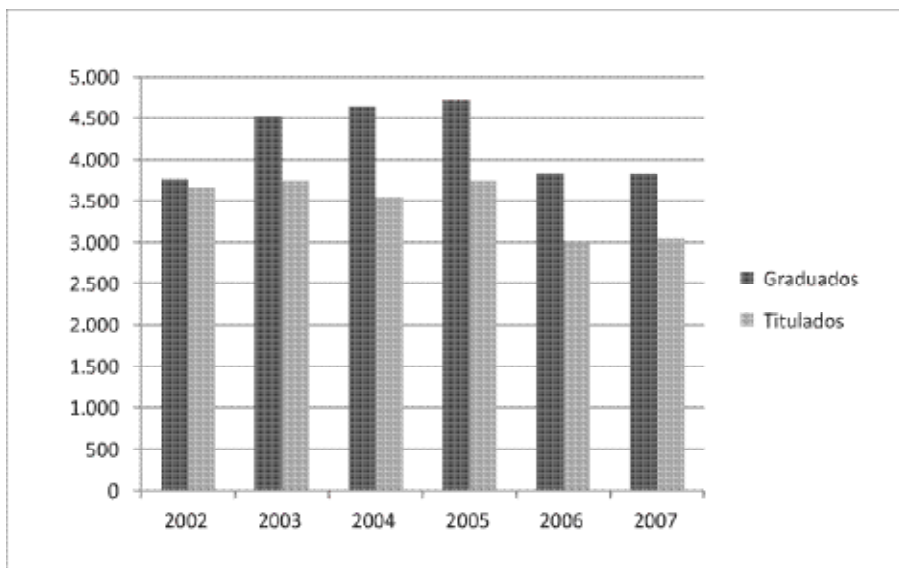
Por otro lado, la oferta privada cuenta con un mejor ambiente institucional para la labor de formación. Nuestros entrevistados perciben que la demanda en el ámbito universitario estaría cubierta y permitiría incluso exportar profesionales a otras regiones. Por su parte, la educación técnica que actualmente se imparte no sería suficiente para la demanda regional.

En primer lugar, la UNSA sería el espacio al que acuden los estudiantes de menores ingresos. Esto se debe a que, por las constantes huelgas que se organizan en ese centro universitario, los estudiantes de mayores ingresos prefieren las

24. Por ejemplo, la Universidad Católica de Santa María inauguró en 2010 la carrera de ingeniería de telecomunicaciones.

GRÁFICA 3.8

NÚMERO DE PERSONAS GRADUADAS Y TITULADAS
DE LAS PRINCIPALES UNIVERSIDADES DE AREQUIPA
(2002-2007)



Fuente: INEI 2010.

Elaboración: IEP.

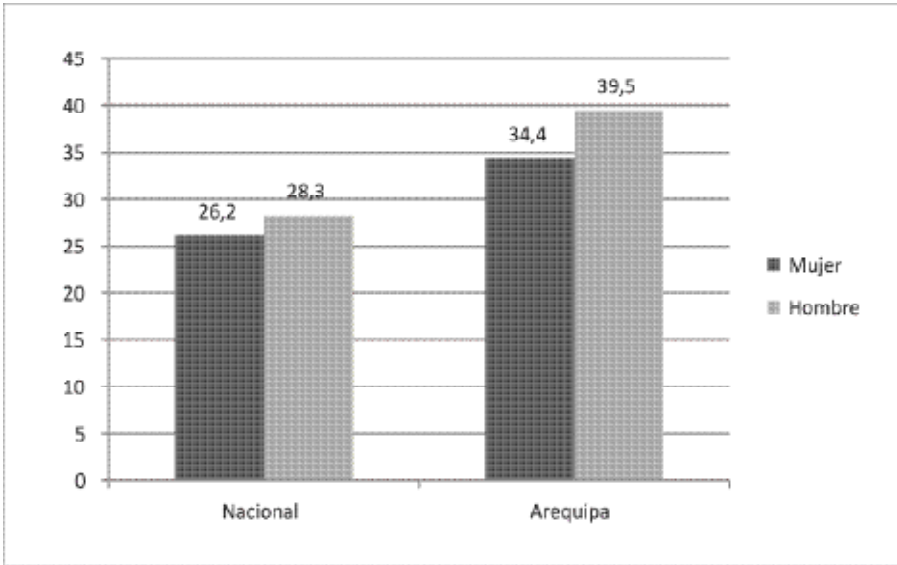
universidades privadas, conscientes de que una carrera en la UNSA de cinco o seis años terminará extendiéndose a siete u ocho.

Por otro lado, las universidades privadas brindan buena parte de las carreras que ofrece la UNSA. No obstante, la abundante oferta de algunas disciplinas lleva indefectiblemente a la exportación de capital humano. Por ejemplo, las facultades de agronomía de la UNSA, de la Católica de Santa María y de Alas Peruanas generan semestralmente tal cantidad de profesionales que estos terminan emigrando. Ello se debe a que la economía de la región todavía no está estructurada para absorberlos, por la predominancia del minifundio, donde el agricultor rara vez contrata a un ingeniero agrónomo. Además, el agro de exportación apuesta por una mayor productividad, con relativamente menor contratación de mano de obra por hectárea.

No obstante los problemas mencionados, las tasas de graduados y de titulados —indicadores de éxito de la educación superior— alcanzan niveles aceptables, originando que la región cuente con una importante oferta de profesionales.

GRÁFICA 3.9

==== PORCENTAJE DE MUJERES Y HOMBRES DE 15 Y MÁS AÑOS CON NIVEL SUPERIOR ALCANZADO EN EL ÁMBITO NACIONAL Y EN AREQUIPA, 2009



Fuente: INEI 2010.

Elaboración: IEP.

Un tema que merece una atención especial es que Arequipa presenta niveles de educación superior escolarizada por encima del promedio nacional, teniendo un desempeño destacado en educación superior de la mujer, por lo que podría decirse que ha habido un logro importante en lo que respecta a la disminución de la brecha de género en los estudios superiores.

Esta oferta abultada y de relativa calidad en la macrorregión sur ha originado que Arequipa sea una importante exportadora de capital humano hacia las regiones Moquegua y Puno, tanto de gerentes y directores como de personal administrativo y de servicios públicos. La región es considerada el polo de desarrollo de la llamada macrorregión sur, por lo que recibe migrantes provenientes de Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna, que llegan con el objetivo de mejorar sus condiciones socioeconómicas, siendo parte de ello el acceder a instituciones educativas con más prestigio y calidad que las que poseen en sus regiones. También se da el caso de una migración de profesionales arequipeños hacia las grandes unidades de agroexportación del norte del país.

Otro importante segmento del mercado arequipeño de profesionales trabaja para el Estado y, aunque existen visiones distintas sobre la relación entre la universidad y el Estado subnacional arequipeño, la mayoría de funcionarios que entrevistamos en el trabajo de campo proviene de alguna universidad arequipeña.

Como una manera de ahondar en las características de la educación universitaria en Arequipa, hemos decidido mostrar datos sobre las universidades más importantes de la región, localizadas en la ciudad de Arequipa: la Universidad Nacional San Agustín, fundada en 1828, la Universidad Católica de Santa María, fundada en 1961, y la Universidad Católica San Pablo, creada en 1997.²⁵ De las tres, la San Agustín es la única que, para 2004, contaba con publicaciones indexadas (Guerra-García 2004: 15). En el cuadro 3.3 exponemos algunos datos sobre estas universidades extraídos del *ranking* universitario 2006 de la Asamblea Nacional de Rectores (ANR). La información da cuenta del orden de mérito obtenido (*ranking*) por cada índice, en función al total de universidades participantes.

En materia de educación técnica, los entrevistados confirman que el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) y el Instituto Tecnológico Superior (TECSUP), los dos centros de formación técnica más importantes del país, aún no estarían brindando el número suficiente de profesionales y técnicos que reclama la economía de la región, lo que obliga a importar capital humano en este sector de otras regiones, como Ica o el norte del país. Por otro lado, la Universidad Católica San Pablo cuenta con el Instituto del Sur, bien valorado por los sectores empresariales de la región. En una línea crítica a la oferta de técnicos actualmente existente, se acusa al Ministerio de Educación de solo autorizar la formación de técnicos públicos en mecánica automotriz, pedagogía y enfermería, cuando esos centros debieran empezar a asumir en sus currículos el cambio de la estructura económica que vive la región, haciendo énfasis en servicios para la minería, la construcción y el turismo.

En la opinión de algunas personas relacionadas con la universidad en la ciudad de Arequipa, destaca el apoyo que los centros universitarios brindan al sector público. Un ejemplo de ello es la elaboración conjunta por las tres universidades de una agenda para Arequipa en el contexto de las elecciones regionales de 2010.

Las universidades sí estamos tomando roles que creo que no se dan en ningún sitio del Perú. Una situación similar en donde tres universidades se junten para trabajar

25. Dichos centros fueron escogidos debido a que se contaba con datos precisos acerca de su población matriculada, egresada y titulada. Además, varias de las mencionadas instituciones tienen características que demuestran un cierto grado de calidad de enseñanza.

CUADRO 3.3
 DATOS DE UNIVERSIDADES DE AREQUIPA
 EXTRAÍDOS DEL RANKING UNIVERSITARIO 2006 DE LA ANR

ÍNDICES (TOTAL UNIVERSIDADES CONSIDERADAS) ¹	UNIVERSIDAD NACIONAL	UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA	UNIVERSIDAD CATÓLICA SAN PABLO
	SAN AGUSTÍN		
Grado de selectividad del acceso a una universidad (44)	3	28	39
Carga docente en una universidad (44)	30	36	2
Carga docente posgrado (41)	13	25	-
Grado de eficiencia académica en la formación profesional (44)	11	9	42
Grado de eficiencia en la maestría (41)	32	20	-
Grado de eficiencia en el doctorado (16)	10	6	-
Producción de libros académicos (16)	10	-	12
Investigadores con financiamiento externo (20)	10	-	-
Artículos en ciencia y tecnología internacionalmente registrados (8)	6	-	-

Fuente: Piscoya 2006.

Elaboración: IEP.

/1 El número entre paréntesis corresponde al número total de universidades cuyos datos fueron utilizados para construir el índice respectivo.

una agenda para los políticos, que yo sepa, no hay. (Alejandro Estenos, coordinador del Centro de Estudios Peruanos de la Universidad Católica San Pablo)

Este tipo de iniciativas se ha dado recurrentemente, sobre todo en contextos políticos especiales, como lo fue el referéndum regional del año 2005. Pero además, ha habido un interés por relacionarse de manera más directa con la administración pública, como en el caso de los cursos gratuitos de capacitación, los que, desgraciadamente, no han tenido la acogida que se esperaba. Asimismo, la Universidad Nacional San Agustín tiene un convenio con el programa Projovent para capacitar a jóvenes de bajos recursos en edad laboral.

De otro lado, tenemos la opinión de varios organismos de la sociedad civil que perciben a la universidad como separada de la realidad social arequipeña y actuando de manera desarticulada.

La universidad no está ejerciendo un rol protagónico [...] Por ejemplo [con respecto a la agenda para Arequipa publicada por las tres universidades], sus propuestas son tan declarativas, tan gaseosas como “reconstruir a la familia desde una perspectiva

cristiana”. O sea, hay un intento, pero son intentos muy gaseosos, muy desarticulados. (José Luis Vargas, presidente de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza)²⁶

Además, se hace especial énfasis en el modo en que la Universidad Nacional San Agustín está sumergida en un proceso de involución mediante el cual se ve afectada por el desprestigio de la universidad pública del país en general. El nivel de postulación de ese centro universitario ha ido decreciendo, entre otros motivos, por las huelgas y por la oferta de nuevas instituciones educativas que, aunque no de calidad, sí son vistas como una alternativa para acabar estudios superiores en pocos años. Sin embargo, la UNSA es la única universidad arequipeña acreditada en medicina, lo cual hace que sea un bastión de calidad en, por lo menos, esa disciplina. Un aspecto importante mencionado sobre la universidad nacional es que a pesar de los cuantiosos recursos económicos que posee —muchos de ellos provenientes del canon—, no se los utiliza de manera adecuada.

La situación empantanada en donde está la universidad, la explicación no es cuestiones de fondo, de presupuesto. San Agustín es una mina. Mi hipótesis es la conducción y dirección de gobierno. Quiénes han capturado esa universidad [...] San Agustín está capturada por Patria Roja y es un fortín que definitivamente no lo van a abandonar, ¿no? Ya son como 30 años que tienen en esto y se amparan en el tema de la autonomía, etc. (José Luis Vargas, presidente de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza)

Aun así, la oferta y la calidad de la educación en Arequipa han mejorado sostenidamente en los últimos años. La apuesta por consolidar una educación básica en la región ha generado una demanda por educación superior a la que la región viene respondiendo con especial interés, a pesar de que existen visiones contradictorias sobre la relación del gobierno regional con la universidad pública. Según la sociedad civil, Guillén mantendría una alianza con sectores radicales asentados en la universidad, como Patria Roja. En cambio, según sectores vinculados a Guillén, no existe tal alianza actualmente,²⁷ pero sí un fuerte *statu quo* producto, precisamente, de la eficacia de la refundación de la universidad impulsada por Guillén en los años noventa.

No obstante, la universidad arequipeña es reconocida en la macrorregión sur y esto le ha valido que sus profesionales se empleen en toda esa zona y que además

26. Como veremos en la siguiente sección, este desencuentro entre las voces oficiales y las de la sociedad civil es una constante en las discusiones públicas de la región.

27. Durante sus años en la UNSA, Guillén tuvo que tratar con los sectores de izquierda más radicales para poder llevar adelante las reformas universitarias que la modernizaron.

formen parte activa de la vida pública arequipeña. Un ejemplo de esto es el interesante caso del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales (CONREDE), una institución formada por autoridades de educación superior, que tiene un rol activo en la esfera política de Arequipa.²⁸ Como muestra de ello, se encuentra el Plan Quinquenal para el Desarrollo de Arequipa, que fue desarrollado por la mencionada institución en el contexto de las elecciones de 2010. El CONREDE es también una institución consultada por autoridades regionales para, por ejemplo, conducir licitaciones. Su objetivo es alcanzar propuestas a las autoridades y ser un ente fiscalizador.

La actualidad del profesional en Arequipa no era muy bien vista por una razón: se considera que el profesional tenía una actitud pasiva frente a la sociedad y frente al desarrollo regional. Que el profesional únicamente se dedicaba a trabajar sus ocho, diez horas en su centro de trabajo, en su estudio y luego pues cansado se iba a casa y si algo hacía para el desarrollo de su región era criticar frente al televisor con los hijos. Hemos cambiado esa mentalidad, nosotros tenemos una participación más activa ante las instituciones, como ente de consulta. (Víctor Tinajeros Loza, presidente del CONREDE)

En cuanto a los institutos de formación superior tecnológica, destacan SENATI, TECSUP y el Instituto del Sur, que pertenece a la Universidad Católica San Pablo y que es el único instituto que depende de una universidad en Arequipa. Las demás instituciones no son consideradas como centros que impartan enseñanza de calidad.

Acá tenemos SENATI y tenemos TECSUP, que son instituciones que siempre están llenas y que generan buenos técnicos, que ahora les dicen técnicos profesionales. Parece que no les gusta el nombre de técnicos y le han puesto profesionales para que se animen, pero son muy buenos. Y luego tenemos todas las demás que no son ni siquiera regulares, son muy malas [...] nosotros tenemos aquí, con la universidad [San Pablo], el Instituto del Sur que lo hemos llevado a carreras cortas [...] que por las características de Arequipa deben tener empleo rápidamente. (Alejandro Estenos, coordinador del Centro de Estudios Peruanos de la Universidad Católica San Pablo)

A partir de las visitas de campo y de la información disponible, sostenemos que parte de este relativo “éxito educativo” está relacionado con las políticas educativas llevadas a cabo en la región en la última década. Veamos en detalle.

28. Institución que agrupa a 26 colegios profesionales de Arequipa.

Políticas educativas

Las políticas educativas formuladas en Arequipa coinciden con las políticas públicas llevadas a cabo, a partir de 2006, en todo el país. Desde ese año, se ha colocado a la educación en la agenda pública, desarrollando movilizaciones sociales en torno al tema, se ha experimentado el ejercicio de “vivir” una democracia descentralizada y los gobiernos regionales han liderado el proceso.

Sin embargo, muy particular en este proceso de formulación concertada de políticas educativas ha sido la mirada ampliada que el Proyecto Educativo Regional (PER) de Arequipa tiene de la educación y su estrecho vínculo con los lineamientos de desarrollo de la región. Del mismo modo, Arequipa ha sido una de las pocas regiones que luego de la formulación de sus políticas educativas regionales inició un proceso de reorganización de la gestión del sector para implementar dichas políticas.

Desde una perspectiva socioeducativa, la existencia de políticas educativas acompañadas de reformas en la gestión pública del sector educación ha contribuido con este sostenido mejoramiento de la educación en la región. Si bien los esfuerzos por implementar las políticas educativas y las reformas de la gestión pública aún son incipientes, estos procesos han impreso una dinámica diferente en la región.

En el año 2007, el Gobierno Regional de Arequipa oficializó el PER, luego de un largo proceso de construcción colectiva iniciado años antes. El PER de Arequipa cuenta con objetivos estratégicos y políticas específicas para cada uno de ellos. Del mismo modo, establece una planificación e incorpora una propuesta de trabajo de las escuelas en la implementación de tales políticas. Este documento de políticas tiene dos características que han contribuido a mejorar la calidad de la educación arequipeña. De un lado, las políticas educativas regionales están claramente vinculadas con los planes de desarrollo de la región, de modo tal que la región ha pensado en una educación que pueda aportar directamente a los fines de desarrollo. En segundo lugar, el PER ha hecho el esfuerzo por ocuparse de todo el sistema educativo. Entre sus objetivos figura lo siguiente:

En la región Arequipa, al año 2021 tendremos una educación con equidad, calidad y participación comprometida, articulada con lo productivo, que permita el desarrollo integral sostenido de la persona con perspectiva local, regional, nacional y globalizada.

Por otro lado, en el marco del proceso de reforma y modernización lanzado en el año 2007 por el Gobierno Regional de Arequipa, mediante la ordenanza regional 077-Arequipa en 2009, se autorizó la reestructuración y modernización

de la Gerencia Regional de Educación, luego de que una comisión consultiva, conformada por importantes actores sociales de la región, presentara su propuesta. Aunque esta propuesta de reestructuración organiza los cambios en la estructura y en la gestión del sector alrededor del PER —el cual se constituye en el eje articulador de la reforma—, no se aleja del todo de la tradicional organización y estructura de las direcciones regionales de educación.²⁹

En el nivel de línea, se crean ocho subgerencias: una por cada nivel de educación (infantil, básica, alternativa y especial, técnica productiva y superior no universitaria; esta última incorpora las materias de ciencia y tecnología); otra para las materias de cultura, recreación y deportes; una para la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) Arequipa Metropolitana (consolidando dos UGEL preexistentes); y otra para las UGEL de las otras ocho provincias. En resumen, una estructura orgánica vasta, que pone en un mismo nivel a las unidades responsables del contenido sustantivo del sector (las subgerencias por niveles educativos y materias) y a las de énfasis administrativo (las correspondientes a las UGEL), y que, por lo tanto, requiere como vaso comunicante a la propia gerencia.

Recapitulando, se podría afirmar que en Arequipa la dinámica educativa viene caracterizándose por el aprovechamiento de los esfuerzos nacionales por mejorar la calidad educativa, pero sobre todo porque ha dado prioridad al tema en el paquete de decisiones de política. Particularmente, merece una mención especial la manera como se desarrolla la vida universitaria. Ante la crisis general y nacional de la universidad pública, la educación superior en la región se ha constituido en una opción de formación profesional. Estos recursos humanos formados en la región vienen ocupando plazas de trabajo en el Estado y una buena parte de ellos son “exportados” a las regiones vecinas con menor nivel de desarrollo relativo, y a Lima y el norte, con dinámicas económicas propias.

La dinámica política

Como hemos señalado, desde 2002 hasta 2006 Arequipa aumentó su PBI en alrededor de mil quinientos millones de nuevos soles. De 2006 a 2008, por su parte, el crecimiento del PBI fue de aproximadamente dos mil millones de soles. En otras palabras, Arequipa creció en dos años (de 2006 a 2008) mucho más de lo que lo hizo en cuatro años al inicio del proceso de descentralización.

29. Véase el informe final de reestructuración del sector educación en: <<http://regionarequipa.gob.pe>>. (12/02/11).

El análisis del escenario de crecimiento económico y reducción de la desigualdad en Arequipa nos lleva a preguntarnos por la coalición política regional que gobernó la región en ese periodo. ¿Fue importante dicha coalición en este resultado exitoso o más bien —como argumentan sectores opositores a los dos primeros gobiernos regionales—, el crecimiento se ha dado a pesar de esta coalición, por la ubicación particularmente buena de la región y la iniciativa del gobierno nacional? ¿Se detecta un avance en la institucionalidad política regional como producto de esta coalición política o, por el contrario, la coalición ha debilitado la institucionalidad en nombre de su particular proyecto de desarrollo?

En términos estrictamente teóricos, la pregunta inicial que se plantea es: qué coalición política se requiere para sustentar este tipo de crecimiento en gobiernos subnacionales. Un primer análisis pasa por revisar las competencias con que contaron estos gobiernos: ¿el crecimiento se ha debido a políticas dirigidas desde el ámbito central (como los grandes proyectos de inversión o la actividad de las industrias extractivas) o desde el gobierno subnacional (como la inversión en infraestructura)? En la ciencia política, la constatación de la importancia de las competencias ha llevado a analizar la formulación de políticas públicas a partir del carácter federal o unitario del Estado (Thoening 2006).

De lo analizado en la sección sobre dinamismo económico, encontramos que el crecimiento ha sido fundamentalmente un fenómeno dirigido por el nivel central y por el mundo privado, marcado por el aumento de la producción de Cerro Verde, la diversificación de la oferta de bienes y servicios en la capital regional —vinculada al aumento de la construcción— y el incentivo privado a la agricultura de exportación. Por detrás se ubica el gasto público de los ámbitos regional y local.

Constatado ello, ¿qué rol ha tenido el Gobierno Regional de Arequipa en este escenario de crecimiento dirigido desde el centro? Descubrimos que en escenarios donde la estructura económica depende en mayor medida de las decisiones del gobierno nacional, importa más la fluidez de las relaciones entre los ámbitos —central-regional o central-provincial— que la institucionalidad del nivel subnacional. En ese sentido, para la reducción de la desigualdad importa menos el grado de institucionalidad del gobierno regional —dado el poco protagonismo de las competencias en el desarrollo económico— y más las buenas relaciones entre dichas esferas de gobierno. Estas buenas relaciones pueden ser, o bien de colaboración (generalmente las que hay cuando el mismo partido ocupa el gobierno nacional y el subnacional), o bien de “dejar hacer” al gobierno nacional. Creemos que este último ha sido el comportamiento del Gobierno Regional de Arequipa desde 2006 y que eso explica el carácter *sui generis* del modelo de desarrollo regional que propugna las buenas relaciones con el gobierno nacional e incluso la

alianza explícita con grupos de interés antagónicos con el mismo. La autonomía alcanzada gracias a este “dejar hacer” permitió al gobierno de Guillén cobrar tintes crecientemente personalistas, como veremos más adelante.

En el caso de Arequipa, sostenemos que el poco protagonismo del gobierno regional se ha mostrado en el escaso o nulo cuestionamiento efectivo a las medidas adoptadas por el gobierno nacional de atraer a la inversión privada en la región.³⁰ No obstante, pueden presentarse casos en los que, pese a la falta de competencias en sectores clave de la economía regional, se llevan adelante procesos de institucionalización. Ello ocurre en escenarios donde existe una gran cantidad de jugadores con veto. Como constata Tsebelis (2006), la presencia de jugadores con veto es la principal explicación para entender el mantenimiento del statu quo y la falta de dinamismo de las políticas públicas en el ámbito subnacional. A diferencia de otras regiones, en Arequipa no existe una gran cantidad de industrias extractivas, gobiernos locales multimillonarios ni grupos de interés polarizadores. En la línea de Tsebelis, esta ausencia de otros actores lleva a que el protagonismo del desarrollo en la región se centre en dos: el gobierno nacional y el regional, lo que facilita los procesos de cambio y de modernización de la gestión pública. La relación de colaboración y distancia entre estos dos actores ha permitido niveles de autonomía en la gestión regional contrarios a los procesos de institucionalización tradicionalmente relacionados con el desarrollo territorial. Creemos que la primera presidencia de Juan Manuel Guillén ejemplifica muy claramente el retroceso institucional en un clima de avance económico sin precedentes: la estabilidad de la política regional no proviene de un proceso de institucionalización en marcha, como argumenta la teoría del desarrollo territorial esbozada en la introducción, sino de la concentración de la política pública regional en solo dos actores: el gobierno nacional y el gobierno regional.

A continuación, el texto se divide en dos partes. En primer lugar, explicamos las dos coaliciones políticas que gobernaron la región desde 2002: la encabezada por Daniel Vera Ballón, del Partido Aprista Peruano–PAP (2002-2006), y la dirigida por Juan Manuel Guillén (2006-2010). En una segunda parte, señalamos los procesos de institucionalización política que se han vivido desde 2006 hasta la fecha. Como ejemplo de estos procesos, trabajamos los proyectos regionales de educación y salud aprobados durante la presidencia de Vera y reformulados durante la de Guillén.

30. Véase: “Presidente Alan García anunció que inversión pública se cuadruplicó en Arequipa”. En: <<http://enlacenacional.com/2010/08/30/presidente-alan-garcia-anuncio-que-inversion-publica-se-cuadruplico-en-arequipa>> (31/01/11).

Coaliciones políticas

El gobierno regional de Daniel Vera Ballón

Arequipa ha vivido dos gobiernos regionales desde 2002 hasta 2010: el del aprista Daniel Vera Ballón (2002-2006) y el de Juan Manuel Guillén Benavides, presidente regional desde 2006, reelecto en las recientes elecciones de 2010. Ambos comparten un rasgo en común: su liderazgo en la región. Vera fue diputado aprista por Arequipa de 1985 a 1992, mientras que Guillén fue alcalde provincial de 1999 a 2002.

En 2002, Daniel Vera llegó a la presidencia regional en medio de la victoria electoral aprista en otras doce regiones del país. Vera representaba el aprismo más orgánico, vinculado a sectores sociales y con una activa participación en el izquierdista Frente Amplio Cívico de Arequipa. Su discurso reflejaba una preocupación por la estructura agraria y la desindustrialización en Arequipa. Vera apostó, como recuerda Asensio (2003: 10), “por una recuperación de Arequipa centrada en grandes proyectos de infraestructura agraria, como base para la reconstrucción de las industrias regionales lecheras (proyectos Majes y Pasto Grande, sobre todo)”.

Contrastando con esta apuesta, en el ámbito provincial,³¹ el partido apostó por un aprista diametralmente opuesto al “populismo agrarista” de Vera. Yamel Romero era más bien un personaje ligado a la Cámara de Comercio.³² Como

31. Con aproximadamente tres cuartas partes de la población regional que vive en la ciudad de Arequipa, la política regional y la política provincial son sumamente cercanas. Hasta fines de los años noventa, y ante la ausencia de gobiernos regionales, los líderes más reconocidos de la región pasaron a ocupar la municipalidad provincial: el ex alcalde Luis Cáceres Velásquez y el actual presidente regional Juan Manuel Guillén. La alcaldía provincial, de otro lado, se convirtió en el “trampolín” para tentar cargos políticos más importantes: Cáceres postuló a la presidencia de la república y Guillén a la presidencia regional. La centralidad de la capital regional ha permitido cierto orden en la política arequipeña: no se generan disputas desde las provincias respecto de un reparto injusto de recursos, ya que de hecho, como vimos anteriormente, no se da (como sí ocurre en otras regiones con dos ciudades importantes), ni tampoco se generan clivajes electorales intrarregionales. Los liderazgos en la región Arequipa son de la ciudad de Arequipa, y quien quiere acceder al cargo más importante tiene que —si al menos no ser oriundo— sí darse a conocer extensamente en esta plaza.

32. Desde el lado de la derecha política, y tal como lo constata Asensio (2003), los intentos privatizadores de la Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S. A. (EGASA) y la Empresa de Generación Eléctrica del Sur (EGESUR) por parte del gobierno de Alejandro Toledo llevaron a un rechazo de la población hacia cualquier candidatura que pudiera defender la “imposición” desde Lima del destino de estas empresas y, en general, de la vida económica regional. Así, salieron muy dañadas las potenciales candidaturas de personas cercanas al Partido Popular Cristiano (PPC), como el miembro de la Cámara de Comercio Rafael Valencia Dongo. Las candidaturas de este sector político se plantearon desde plataformas regionales, siendo la más conocida la de Marco Falconí, quien postuló en dos

CUADRO 3.4
 RESULTADOS DE ELECCIONES AL GOBIERNO REGIONAL 2002

PARTIDO / MOVIMIENTO	PORCENTAJE
Daniel Vera Ballón (Partido Aprista Peruano)	31,08
Marco Falconí (Fuerza Democrática)	25,27
Pedro Villa (Partido Acción Popular)	11,32
José del Carpio (Partido Perú Posible)	6,13
Jesús Vela (Movimiento Regional Arequipa Unida)	5,64
Otros	20,54

Fuente: ONPE.

Elaboración: IEP.

señala Asensio (2003: 11), “representa, en este sentido, una sensibilidad diferente a la de Vera Ballón, más ligada a la expansión del comercio que centra el objetivo estratégico para los próximos años en la articulación vial de la región (carretera interoceánica) y la habilitación del puerto de Matarani”. Romero, si bien aprista desde hacía tiempo (postuló al Parlamento en los años noventa), nunca fue parte del núcleo aprista en la región, como sí lo era Vera Ballón.

Esta divergencia de visiones en los ámbitos regional y provincial se vería reflejada tempranamente en el distanciamiento entre el gobierno regional y el gobierno provincial. Así, el gobierno regional apostó por confrontar al desprestigiado gobierno nacional, mientras que el provincial se mostró más afable con el gobierno del presidente Toledo. En el clímax de la confrontación con el liderazgo aprista regional y las bases, Romero fue expulsado del partido.

Todo esto se daba en un escenario donde los recursos económicos del gobierno regional eran muy pobres. En 2003 Vera acusaba al gobierno central de los apenas “diez millones de soles” que recibía anualmente.³³

oportunidades, primero con Fuerza Democrática de Alberto Borea y, ya en 2010, con su propio partido: Fuerza Arequipeña.

La presencia de una derecha política más orgánica se puede explicar por la existencia de una importante clase media y alta con fuerza económica (representada en la Cámara de Comercio), política (reflejada en la votación por el PPC) y educativa (a través de la Universidad Católica San Pablo), presencia que es menor en otras regiones del sur peruano.

33. Véase: <<http://www.larepublica.pe/node/140935>> (18/02/11).

Un buen indicador de los límites político-institucionales de la región hacia 2007 —es decir, a finales del gobierno de Vera Ballón— proviene del índice de competitividad regional elaborado ese año por el Consejo Nacional de la Competitividad. Este recoge los elementos más y menos favorables para la competitividad en la región. En línea con lo discutido en la sección anterior sobre el capital humano, Arequipa recibió la puntuación más alta por su porcentaje de población con educación superior y cursando estudios de educación superior científico-tecnológica. De igual manera, altas puntuaciones recibieron su inversión en ciencia y tecnología y sus docentes en carreras científico técnicas. Por el contrario, en los últimos lugares figuraron los aspectos vinculados a la institucionalidad: el número de horas pérdidas por huelgas y la inversión per cápita de los gobiernos nacional, regional y municipal. Respecto de los demás gobiernos regionales, Arequipa ocupó las peores posiciones en recursos naturales (puesto 19) e institucionalidad (puesto 20). ¿A qué podemos atribuir esta debilidad durante el primer gobierno regional?

Existe consenso en Arequipa en señalar que la gestión de Vera Ballón se caracterizó por el autoritarismo del presidente —reflejado en un trato poco fluido con el consejo regional y las demás autoridades— y por su supuesta “complicidad” en hechos de corrupción. Sobre lo primero existen algunas mediciones más objetivas: en 2004 la Defensoría del Pueblo calificaba como muy bajo el nivel de concertación³⁴ y de rendición de cuentas³⁵ en la región: ocupaba el puesto 20 en el primero y 18 en el segundo. También se le acusaba de diseñar proyectos inviables, como los reservorios de agua en el cono norte de Arequipa, el muelle artesanal en Mollendo³⁶ y la represa de Uzuña, y de poca transparencia al momento de entregar el cargo a la siguiente gestión. Este supuesto legado del primer gobierno regional llevó a que muchas de las acusaciones contra Guillén por el aplazamiento de obras fuesen justificadas por la actual gestión señalando que la demora se debe a la necesidad de reelaborar los diseños de proyectos formulados durante la gestión de Vera Ballón. A tal punto ha llegado el grado de ilegitimidad, que incluso el Partido Aprista de Arequipa ha renegado del ex presidente regional, el mismo que fue impedido de postular a las primarias para la selección del candidato aprista del año 2010, pese a que contaba con la venia de la dirigencia nacional aprista.

Resumiendo, como podemos comprobar, el escenario político arequipeño de 2003 a 2006 pasó por un creciente deterioro de las relaciones entre el Ejecutivo

34. Medido por el funcionamiento del Consejo de Coordinación Regional.

35. Medido por el funcionamiento de las sesiones de rendición de cuentas en el año 2003.

36. Se dice, por ejemplo, que un ingeniero agrónomo diseñó el muelle en Mollendo, una obra que costó nueve millones de dólares, cuando por ley no debía pasar de un millón y medio.

nacional y el gobierno regional, así como por la escasa colaboración entre los gobiernos regional y provincial de Arequipa. A ello se le sumó la creciente impopularidad de ambos actores. No obstante, durante ese periodo el crecimiento económico regional fue importante, tal cual vimos en la gráfica 3.2. Creemos que ello evidencia que el protagonismo del crecimiento regional descansó en procesos políticos ajenos al ámbito subnacional, que se centró mucho más en debates de pequeña política y en el proceso de implementar el nuevo marco jurídico que trajo consigo la Ley de Descentralización.

El gobierno regional de Juan Manuel Guillén Benavides

El vacío que dejaron el centro y la derecha política, así como otros partidos en proceso de declive, como el fujimorismo y Acción Popular, dejó un espacio libre para que, en 2006, Juan Manuel Guillén —una antigua figura política regional— recobrara protagonismo tras una gestión municipal (1999-2002) considerada poco eficiente. Como señala Asensio (2003), Guillén es considerado una persona honesta, aunque con capacidades limitadas para gestionar. Se desempeñó como rector de la UNSA (1989-1998), y a él se le atribuye el proceso de modernización de dicha universidad. Con esa imagen alcanzó la alcaldía de Arequipa en 1998, siendo electo con un porcentaje muy alto: 67,3%, a modo de voto de consenso frente a las anteriores gestiones de la familia Cáceres Velásquez. A fines de los años noventa, Guillén tuvo un rol activo en la oposición regional al gobierno de Alberto Fujimori. Tras la transición, cobró notoriedad al encabezar la oposición a la privatización de la Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S. A. (EGASA) y la Empresa de Generación Eléctrica del Sur (EGESUR). Guillén fue de lejos el candidato más votado en 2006.

Si bien la agrupación política que encabeza se centra básicamente en su figura, Guillén llegó al gobierno regional mediante una alianza electoral con aquellos grupos tradicionalmente vinculados a la protesta social y a la izquierda política. El liderazgo de Guillén es descrito como sensible a grupos con mayores capacidades de movilización (como el Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Nacional – SUTEP, Patria Roja,³⁷ el Frente de Trabajadores de Arequipa, el Frente Amplio Cívico de Arequipa – FACA, etc.). Guillén habría repetido el sistema de alianzas con grupos de izquierda que le permitió gobernar cómodamente la UNSA. Según un entrevistado, Guillén teme a los grupos que presionan en las

37. Sobre su alianza con sectores extremos, se señala que las UGEL eran entregadas a Patria Roja como parte de un acuerdo político.

CUADRO 3.5
 RESULTADOS DE ELECCIONES AL GOBIERNO REGIONAL 2006

Partido / Movimiento	Porcentaje
Juan Manuel Guillén (Arequipa Tradición y Futuro)	34,90
Marco Falconí (Fuerza Democrática)	20,20
Daniel Vera Ballón (PAP)	17,10
Jaime Mujica (Partido Nacionalista Peruano)	9,30
José Lora (Avanza País)	5,60
Elmer Cáceres (Arequipa Avancemos)	5,40
Otros	7,50

Fuente: ONPE.

Elaboración: IEP.

calles y por ello predominan los vínculos con ellos, lo que no necesariamente habla de una alianza como objetivo democrático de acuerdo político entre iguales, sino de una acción estratégica para sobrevivir políticamente. Como nos dijo el representante de la Federación de Trabajadores:

Lo que este gobierno regional ha entendido en los cuatro años es que no puede gobernar estando aislado de las organizaciones sociales. En estos cuatro años que van a culminar las organizaciones contribuyeron al fortalecimiento de su gobierno regional [...] Hay un proyecto que ya está avanzado y que no lo podemos nosotros poner en peligro con que venga otro.

Esta alianza con la izquierda —independientemente de su naturaleza— ha disminuido considerablemente la conflictividad social en la región. En una recopilación de los principales conflictos sociales acaecidos desde 2006 hasta 2009, encontramos que solo dos tuvieron un impacto regional/nacional importante: el de Tía María y el de Majes–Sihuas, y en ambos el gobierno regional no confrontó a los grupos de interés locales. Los demás conflictos son muy concretos, principalmente vinculados al uso del espacio urbano, y se ciñen a disputas entre gobiernos locales.

En esta alianza, encontramos también a otros actores, entre los que destaca el Movimiento CONPROMISO (Concertación en Pro de una Misión Sostenible), en el que participan figuras como Carlos Leyton y Fernando Bossio. Este movimiento —de corte tecnocrático y centro izquierdista— está íntimamente vinculado a la presidencia de Juan Manuel Guillén, quien incluyó a Leyton como su vicepresidente en 2006, lo que generó mucha tranquilidad entre quienes

acostumbraban a ver a un Guillén muy cercano a su grupo profesional y familiar más inmediato. En 2010, esta alianza fue renovada —pese a que se especuló un distanciamiento entre ambos cuando Leyton asumió la cartera de Agricultura en el segundo gobierno aprista.

Es esta capacidad de Guillén para aliarse con sectores en principio enfrentados, la que le permite tender puentes tanto hacia los grupos de izquierda como hacia los de la derecha. Frente a otras administraciones regionales condenadas por su perfil contrario a la inversión (como la de Puno), en Arequipa el amplio sistema de alianzas no ha despertado resquemores ni en el ámbito nacional ni en el regional. Para el gerente de la Cámara de Comercio de Arequipa, las relaciones con la presidencia regional han sido “cordiales y fluidas”.

En paralelo, según los entrevistados, la política de Guillén de ampliar la infraestructura en las provincias de la región lo habría llevado a construir alianzas sólidas con autoridades y poblaciones locales. Como señala Ordóñez (2008: 55):

Desde un enfoque de desarrollo integral y equitativo, la gestión de Guillén Benavides ha incrementado significativamente las transferencias a las provincias de menor desarrollo, apuntando contrapartidas del Gobierno Regional en la ejecución de obras de nivel local. Este importante avance se sustentó en la negociación bilateral entre región y municipio. No obedece a un sistema de coordinación intergubernamental entre Gobiernos Regionales y Locales que sirva para implementar políticas públicas y estrategias o programas de desarrollo territorial articulados, de alcance interprovincial y regional.

¿Qué efectos ha tenido esta apuesta en la legitimidad política del presidente? Revisando la votación provincial de Guillén y de los demás candidatos en las elecciones regionales de 2010, encontramos que en todas las provincias, salvo Caravelí,³⁸ Guillén ganó la elección; no obstante, fue solo en las provincias altoandinas de Condesuyos y La Unión donde mostró una ventaja evidente respecto de sus competidores. En ese sentido, no queda clara una mayoría guillenista en las provincias distintas a Arequipa. El voto por Guillén es bastante transversal en la región y, eso sí, encuentra picos en dos provincias específicas.

Las elecciones regionales de 2010 nos muestran nuevamente la gran legitimidad electoral de Guillén: fue uno de los cinco presidentes regionales que logró su reelección en primera vuelta. Llama la atención que el representante de la Federación de Trabajadores señale al “movimiento social” como cuarto pilar de la alianza que llevó a Guillén a la reelección en el año 2010 (los otros tres

38. Curiosamente, Caravelí es una provincia costeña que recibe un alto gasto público per cápita entre 2007 y 2009.

CUADRO 3.6
 CONFLICTOS SOCIALES OCURRIDOS EN LA REGIÓN DE AREQUIPA
 DURANTE EL PERIODO 2006-2009

AÑO	CONFLICTO	DISTRITO	PROVINCIA
2006	Arequipa 1 – Gremial	Cocachacra	Islay
2006	Arequipa 2 – Ambiental	Paucarpata	Arequipa
2006	Arequipa 3 – Ambiental	Cerro Verde	Arequipa
2008	Hubo una disputa entre los comuneros de la comunidad campesina de Otapara y la empresa minera Otapara S. A. en torno a la concesión minera donde se encuentra la veta Espejo de Pompeyo.	Acari	Caraveli
2008	Los comuneros exigieron que se reformulase el convenio de servidumbre con la empresa Buenaventura y que se generasen inversiones en proyectos de desarrollo.	Orcopampa y Cayarani	Castilla y Condesuyo
2008	Los trabajadores de la empresa canadiense Century Mining Perú SAC protestaron porque esta, al parecer, incumplió sus acuerdos respecto de la participación de ellos como accionistas. Los trabajadores habían sido incluidos en un contrato de compraventa de acciones y en diversos pactos y convenios colectivos.		Camaná
2008	Las autoridades regionales y locales, así como la sociedad civil, rechazaron la instalación de plantas de harina y de aceite de pescado en diversos distritos de Arequipa, sosteniendo que estas dañarían el medio ambiente y que los recursos hidrobiológicos deben destinarse al consumo humano.	Camaná	Camaná
2008	Los gobiernos regionales de Arequipa y Cusco se enfrentaron por el proyecto Majes – Siguan II. Las autoridades cusqueñas presentaron ante el Poder Judicial una acción de amparo solicitando que se suspendiese o paralizase la construcción de la represa de Angostura.		Interregional
2008	Las autoridades regionales de Puno cuestionaron la localización de la construcción de la presa Bamputañe, del proyecto Sistema de Regulación Hídrica de la Cuenca del Río Sumbay.		Interregional
2009	Transportistas exigieron la derogatoria de la ordenanza de la Municipalidad Provincial de Arequipa que cancela y da de baja a las unidades que superen los 25 años de antigüedad en el sistema de transporte público urbano.	Arequipa	Arequipa
2009	Reclamo por el respeto a la integridad territorial del centro poblado Pulpera Condes del distrito de Velille, provincia Chumbivilcas, departamento de Cusco.		Condesuyos

...viene

2009	Autoridades y organizaciones sociales de Arequipa demandaron el cumplimiento del acta suscrita por la empresa Cerro Verde el 2 de agosto de 2006, la inmediata construcción de la Tomilla II, la firma del convenio marco, la no concesión de la planta de tratamiento en la pampa de La Escalerilla en el cono norte de Arequipa, la culminación de los estudios del tratamiento de aguas residuales y el destino del aporte voluntario para obras sanitarias y forestación.	Uchumayo	Arequipa
2009	Oposición de algunas autoridades locales y de un sector de la población de la provincia de Islay al trámite de explotación minera del proyecto Tía María, iniciado por la empresa Southern Perú Copper Corporation, por posibles daños al ecosistema de la zona y reducción de los volúmenes de agua del río Tambo.	Cocachaca,	Islay
2009	El Frente de Defensa del Medio Ambiente del Cañón de Cotahuasi, así como las autoridades y la población de la provincia de La Unión, se opusieron a las operaciones de la minera Arcasel SAC, ubicada en las cercanías de los bofedales en el anexo de Huarcaya, en el Área Natural Protegida y Reserva Paisajista de la Subcuenca de Cotahuasi	Huaynacotas	La Unión

Fuente: informes anuales de la Defensoría del Pueblo.

Elaboración: IEP.

CUADRO 3.7

RESULTADOS DE ELECCIONES AL GOBIERNO REGIONAL
DE AREQUIPA 2010

PARTIDO/MOVIMIENTO	PORCENTAJE
Juan Manuel Guillén (Alianza por Arequipa)	31,55
Marco Falconí (Fuerza Arequipeña)	21,67
Gustavo Rondón (Arequipa Renace)	19,65
Javier Ismodes (Juntos por el Sur)	6,16
Luis Calderón (Frente de Movilización Social)	2,87
Luis Zuñiga (Partido Aprista Peruano)	2,82
Otros	15,28

Fuente: ONPE.

Elaboración: IEP.

CUADRO 3.8
VOTACIÓN POR JUAN MANUEL GUILLÉN
Y POR EL PRINCIPAL CONTENDOR POR PROVINCIA*

PROVINCIA	VOTACIÓN GUILLÉN (%)	VOTACIÓN PRINCIPAL CONTENDOR (%)
Arequipa	30,80	22,13
Camaná	38,45	30,17
Caravelí	28,37	30,92
Castilla	30,39	22,89
Caylloma	34,27	15,70
Condesuyos	47,39	25,52
Islay	31,42	17,45
La Unión	50,27	16,75

Fuente: ONPE.

Elaboración: IEP.

* En todas las provincias, salvo Arequipa y Caylloma, la principal candidatura alternativa fue la de Fuerza Arequipeña, de Marco Falconí. En las dos provincias antes mencionadas, la candidatura más exitosa fue la de Gustavo Rondón, de Arequipa Renace.

pilares son el partido Arequipa Tradición y Futuro, de Guillén, el movimiento CONPROMISO, y el Partido Nacionalista Peruano, de Ollanta Humala).

Ya para el nuevo periodo, el reto al que se enfrenta esta administración es la carencia de una mayoría en el consejo regional, producto del cambio del sistema electoral que garantizaba hasta las elecciones de 2006 una mayoría automática en él. Guillén cuenta solo con tres consejeros regionales de un total de siete. Paralelamente, el partido de Guillén no logró hacerse de ninguna municipalidad provincial en las recientes elecciones de 2010.

En conclusión, Juan Manuel Guillén es un personaje estructurador en Arequipa: su alianza con sectores que se oponen al gobierno nacional ha reducido la conflictividad en Arequipa a hechos puntuales (Tía María) y permitido que la inercia del crecimiento económico nacional aproveche las condiciones estructuralmente buenas de Arequipa para beneficiarse de una etapa de recursos abundantes como la presente.

CUADRO 3.9
PARTIDO DEL CONSEJERO REGIONAL GANADOR (POR PROVINCIA),
AREQUIPA

PROVINCIA	PARTIDO/MOVIMIENTO
Arequipa	Arequipa Renace
Camaná	Alianza por Arequipa
Caravelí	Fuerza Arequipeña
Castilla	Fuerza Arequipeña
Caylloma	Arequipa Renace
Condesuyos	Alianza por Arequipa
Islay	Somos Perú
La Unión	Alianza por Arequipa

Fuente: ONPE.
Elaboración: IEP.

CUADRO 3.10
PARTIDOS Y MOVIMIENTOS GANADORES
EN MUNICIPALIDADES PROVINCIALES, ELECCIONES 2010

PROVINCIA	PARTIDO/MOVIMIENTO
Arequipa	Arequipa Renace
Caylloma	Arequipa Avancemos
Camaná	Fuerza Arequipeña
Islay	Acción Popular
Caravelí	Fuerza Arequipeña
Castilla	Arequipa Renace
Condesuyos	Condesuyos Progresá
La Unión	Acción Popular

Fuente: ONPE.
Elaboración: IEP.

Desinstitucionalización política en un escenario de crecimiento económico

No obstante la gobernabilidad política lograda en los últimos años, paralelamente encontramos un proceso de desinstitucionalización importante con políticas públicas y un cuerpo de funcionarios muy dependientes del presidente regional. Como veíamos, Arequipa ya partía desde 2006 con indicadores pobres al respecto. La presidencia de Guillén no habría avanzado mucho más en este camino.

Guillén emularía, a decir de sus opositores, el círculo cerrado que representó la presidencia de Vera Ballón, apoyándose en amigos del tiempo de la universidad y en familiares, un hecho que tiene antecedentes en su desempeño al frente de la municipalidad provincial de Arequipa (véase Asensio 2003: 6).

Las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil serían bastante pobres, pese a que sus agendas de intervención no son particularmente polarizantes. Un caso de excepción es el de la Cámara de Comercio como actor regional. Desde hace algunos años, la Cámara enarbola una visión de Arequipa inserta en la macrorregión sur y basada en la articulación de corredores económicos que enlazan las actividades productivas más pujantes —principalmente la minería en la sierra— con zonas comerciales y lugares de exportación, como los puertos. La Cámara realiza anualmente el Congreso Anual de la Región Arequipa (CARA), una especie de Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) de la región, al que asisten autoridades de todos los ámbitos. En la realización de este certamen participan las universidades locales, particularmente la Universidad Católica San Pablo.

Otras organizaciones de sociedad civil relevantes son la Confederación de Colegios Profesionales (CONREDES) y las tres grandes universidades regionales, las mismas que en los últimos años han generado propuestas de desarrollo para el gobierno regional.³⁹ Otras organizaciones —como la Mesa de Concertación y algunas ONG— guardan una pésima imagen del presidente regional. Coyunturas particularmente tensas para estos grupos fueron el cambio de estructura del gobierno regional y el archivamiento de los planes regionales de salud (PRS) y educación (PRE).

39. Por ejemplo, el Congreso de Profesionales Agenda Arequipa de CONREDES y el documento “Agenda para el desarrollo de Arequipa” de las universidades San Agustín, Católica de Santa María y Católica San Pablo.

Durante la primera gestión de Guillén, una de las reformas más polémicas que se llevó adelante —en la línea de centrar la toma de decisiones en torno a él y su círculo de allegados— fue el cierre de las direcciones regionales, cuyas funciones fueron asumidas por las gerencias sectoriales. La justificación del cambio era poder generar una estructura burocrática más horizontal (*flat*). Según María Teresa López, funcionaria opositora del gobierno regional, los directores regionales asumían por concurso público, lo que garantizaba su calidad técnica. Este cambio de estructura habría permitido un mayor margen de maniobra al gobierno regional, pero a costa de la profesionalidad de sus decisiones.

Ellos sacan la ordenanza regional 010, ni bien ingresa la actual gestión. Dentro de la nueva ordenanza ya no hay gerencias de desarrollo social. Consideran pertinente desarrollar una organización más *flat*, más plana donde lo que eran las direcciones regionales pasen a ser gerencias regionales y pueda tenerse una acción directa desde el presidente y gerente y trabajar de una manera más articulada. [...] Incluso se le dijo que la actual estructura orgánica que manejan la mayoría de gobiernos regionales en el país tienen cinco gerencias: desarrollo económico, desarrollo social, infraestructura, medio ambiente y lo administrativo. Por ejemplo, lo que es desarrollo social estaba la gerencia y las cuatro direcciones regionales. [A estas] se accedía de acuerdo a ley mediante concurso público. Entonces teníamos técnicos especializados, de calidad y con experiencia [...] la gerencia es designada, pero desde aquí podíamos dar lineamientos, podíamos articular esfuerzos.

Asimismo, la gestión de Guillén archivó muchos lineamientos acordados durante la anterior gestión regional. Por ejemplo, el proyecto educativo regional empezó a elaborarse en 2002, poco antes del inicio de la gestión del primer gobierno regional. Para ello se conformó el Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE). Hacia 2004, el PER y el PRS todavía estaban en discusión. Según señaló Propuesta Ciudadana (2004: 30), “existe un grupo de representantes de instituciones que tienen voluntad para elaborar el Proyecto Educativo Regional, sin embargo por su heterogéneo perfil institucional, la tarea ha resultado compleja, lo que ha motivado la organización de conferencias con el propósito de homogeneizar criterios”. En 2005, poco antes del fin del primer periodo del gobierno regional, Propuesta Ciudadana constataba que el PER se hallaba en la fase de culminación de la propuesta.

En salud, el Plan Regional de Salud y las metas regionales de salud a corto, mediano y largo plazo fueron archivados por la actual gestión. Los entrevistados señalan mayoritariamente la pobre predisposición al diálogo con organizaciones de la sociedad civil de la presidencia de Guillén. Incluso Vera Ballón, con todo el descrédito que carga, es mejor valorado en este aspecto que el actual presidente.

El Consejo Regional de Salud trabajó en el gobierno anterior [...] toda una política de propuesta regional de salud, con metas de política, con planes, con proyectos. Simplemente ha sido botado al tacho. [...] Con mucho esfuerzo sacamos el proyecto educativo regional [...] Este gobierno lo ha enterrado [...] Se hizo porque la sociedad civil estorba. En los propios presupuestos participativos [...] se acepta ahí a la gente que puede ser fácilmente manipulable y producto de eso se priorizan proyectos chiquititos que no tienen trascendencia. (Lucy Muñoz, Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, Arequipa)

Si bien algunas de estas posiciones provienen de actores antagónicos a la actual gestión regional, lo cierto es que en el mismo gobierno de Guillén se reconoce que el estilo del presidente regional tiende a ser menos proclive a la participación y al consenso. Ello es producto natural del vacío que existe en la política regional, que no ha podido encontrar personalidades con una legitimidad de acción tan grande como la de Guillén. No obstante, y ante la previsible última gestión de Guillén que finaliza en 2014, queda la pregunta sobre qué nuevos liderazgos podrían aparecer bien sea para renovar el proyecto guillenista o para generar otros en la región.

Balance

Encontramos que el crecimiento económico ha sido fundamentalmente un fenómeno dirigido por las políticas del ámbito central o por el mundo privado: el aumento de la producción de Cerro Verde, junto al incremento de los precios internacionales de los minerales, la diversificación de la oferta de bienes y servicios en la capital regional y el incentivo privado a la agricultura de exportación. La imagen que emerge así de la dinámica económica es la de una minería formal que crece muchísimo y aumenta su participación en la región, directamente pero también a través de los importantes recursos que se asignan al gasto público por la vía del canon. El gasto público se realiza prácticamente en todas las provincias, siendo menor la asignación per cápita en la provincia de Arequipa, lo que ejerce un efecto igualador o redistribuidor. El importante aumento del empleo proviene de la construcción, de la agricultura de exportación y de aquella vinculada al abastecimiento de Lima —que a su vez crece de manera importante en el periodo. En general, Arequipa se dinamiza al ritmo de la dinámica económica nacional, creciendo también la cobertura de servicios públicos.

La dinámica educativa, por su parte, viene caracterizándose por aprovechar los esfuerzos nacionales por mejorar la calidad educativa, pero sobre todo porque ha dado prioridad al tema en el paquete de decisiones de política. Merece una

mención especial la manera como se desarrolla la vida universitaria. Ante la crisis nacional de la universidad pública, la educación superior en la región se ha constituido en una opción de formación profesional. Los recursos humanos formados en Arequipa vienen ocupando plazas de trabajo en el Estado y una buena parte de ellos se exportan a las regiones vecinas con menor nivel de desarrollo relativo. También se constituyen en grupos que aportan ideas al debate interno.

En términos de la institucionalidad política, es interesante constatar cómo en Arequipa se consolida más bien un liderazgo personalista que favorece la articulación con el gobierno nacional, y de esa manera con la dinámica económica nacional y con el capital privado local, y canaliza las demandas de los sectores que, de otro modo, ejercerían una oposición férrea al modelo económico. No puede hablarse así de un fortalecimiento democrático con amplia participación y renovada institucionalidad, aunque sí de un proceso de modernización y estabilización, producto de que la política regional gira solo en torno a dos actores: el gobierno nacional y el regional.

Finalmente, si entendemos el territorio desde la perspectiva de Berdegú y Schejtman (2004), Arequipa estaría en camino a calificarse como un territorio tipo I. Es decir, avanza hacia una transformación productiva y hacia un desarrollo institucional que estaría permitiendo mejores y mayores grados de inclusión social.

ANEXO 4. MONOGRAFÍA DE CAJAMARCA

La región de Cajamarca, ubicada al norte del país, abarca 33.317,54 km² y se ubica en el décimo quinto lugar en extensión entre los departamentos del Perú. Comprende un territorio muy variado: una zona norte de selva alta y una zona sur propiamente andina, aunque —a diferencia del centro y sur del país— no tiene grandes extensiones de puna. Está dividida políticamente en trece provincias: Cajabamba; Cajamarca; Celendín; Contumazá; Cutervo; Chota; Hualgayoc; Jaén; San Ignacio; San Miguel; San Marcos; San Pablo y Santa Cruz.

En Cajamarca, la población total en el año 2007 era de 1.387.809 habitantes, lo que la convierte en la cuarta región más poblada del país después de Lima Metropolitana, Piura y La Libertad. El dato más resaltante de la demografía regional es que el 67,3% de sus habitantes vive en zonas rurales. La densidad poblacional en Cajamarca es casi el doble de la del promedio nacional (41,7), a pesar de que la tasa de crecimiento promedio anual de la población censada durante el periodo 1993-2007 es en Cajamarca (0,7) menos de la mitad que la nacional (1,5). A diferencia del centro y el sur andino, el castellano es la lengua materna prácticamente de toda la población: 99,2% lo habla.

Con respecto a los indicadores de estructura poblacional, la edad mediana de la población de Cajamarca es de tan solo 22 años, lo que lo hace un departamento bastante joven comparado al índice nacional (25 años). El índice de envejecimiento en Cajamarca (25,7) se encuentra por debajo del promedio nacional (29,9). Esto se relaciona con las tasas de fecundidad observadas. Mientras que el promedio de hijos por mujer en el país es de 1,7, en Cajamarca es de 2,1 y, en las zonas rurales cajamarquinas estas tasas aumentan a 2,4 hijos por mujer. El índice de dependencia demográfica señala que Cajamarca posee una mayor carga de población vulnerable (niños y adultos mayores) para las personas en edad de trabajar que el promedio nacional (58,5%).

Resulta interesante, por otro lado, observar lo que sucede en Cajamarca con la migración. Considerando la migración neta interdepartamental según lugar de residencia de hace cinco años (2002-2007), encontramos que Cajamarca pareciera ser un expulsor neto de población. En términos absolutos, tuvo un saldo migratorio negativo de -86.804 personas, lo que representó el 6,3% de la población censada en la región.

Cajamarca es nuestro segundo caso de estudio. Como indicamos en la introducción, el caso de Cajamarca fue seleccionado porque partió de condiciones exógenas similares a las de Arequipa a inicios de siglo, y exhibió los resultados más distintos en términos de los tres indicadores del triángulo de incidencia del

crecimiento. Recordemos que las condiciones exógenas consideradas reflejan el estado de diferentes tipos de activos. En cuanto a los de capital natural, se tomó las reservas probadas de minerales o la importancia de la tierra arable. Respecto de los activos de capital humano, se incluyó en la comparación a la población y su condición urbana o rural. Entre los activos políticos, se tomó en cuenta la disponibilidad de recursos fiscales, así como un Proxy de los posibles costos de transacción en lograr acuerdos políticos, cual es el número de provincias y distritos en la región. Los resultados distintos se expresan en: una menor tasa de crecimiento acumulado del PBI entre 2001 y 2008 (23,6%); una menor reducción de la pobreza (de 66% a 56%); y un empeoramiento de la desigualdad (el coeficiente de Gini pasó de 0,343 a 0,375).⁴⁰

Como hicimos en el caso de Arequipa, la presentación del caso comienza caracterizando el desarrollo inclusivo y comprobando que este no se dio en Cajamarca: si bien hubo crecimiento, este no puede ser calificado como inclusivo. El punto de partida del análisis es una constatación en el ámbito económico de la desigualdad, pero los motivos, obviamente, van más allá de lo económico. Para explicar por qué, tenemos que comprender la fragmentación del territorio cajamarquino, a partir de lo cual analizamos las dinámicas de nuestros tres ejes de análisis —económico, de capital humano y político. Las lecciones que emergen del caso cierran el capítulo.

La fragmentación del territorio

Abordar las dinámicas económicas, políticas y de formación de capital humano de Cajamarca nos lleva inevitablemente a prestar atención al carácter fragmentado de su territorio. Cajamarca es unánimemente caracterizada como una región dividida en al menos dos y hasta tres subregiones. Así, del territorio exógenamente definido como la región Cajamarca, los procesos históricos han generado tres territorios, como construcciones sociales endógenas.

Por el sur, las provincias de Cajabamba, San Marcos, Celendín, San Pablo, Cajamarca, Hualgayoc, San Miguel y Contumazá son las vinculadas al desarrollo minero, que ha aumentado ostensiblemente la oferta de servicios y la comunicación vial entre ellas. Asimismo, se mantienen actividades económicas tradicionales, como la producción pecuaria (leche) y agrícola (menestras, cereales,

40. La curva de Lorenz en 2009 es estrictamente inferior a la de 2004. Esto es una manera de expresar que se aprueba el test de dominancia estocástica.

tubérculos, etc.). En el centro de la región, encontramos a las provincias de Santa Cruz, Chota y Cutervo, que son básicamente agrícolas, especializadas en cultivos andinos (tubérculos, menestras, cereales, leguminosas y otros), y ganaderas. En el norte, finalmente, están las provincias de Jaén y San Ignacio, vinculadas a la agricultura de café, arroz y cacao, y al comercio con Chiclayo y la selva norte gracias a la carretera IIRSA Norte.⁴¹

La constitución endógena de estos territorios se explica, aparte de por una división ecológica natural entre zonas de selva/sierra o de puna/valle, por la falta de una adecuada conectividad longitudinal a través de una carretera.⁴² Actualmente, la carretera de Jaén a Cajamarca —los dos núcleos urbanos más importantes de la región— está asfaltada por tramos y afirmada en su mayor parte, lo que puede llevar a un viaje de hasta catorce horas para una distancia de 559 km.⁴³ Por ello es que el centro y el norte de la región están mejor conectados con Chiclayo, en Lambayeque, que entre sí: desde Jaén o Chota se llega en seis horas a Chiclayo, mientras que desde Cajamarca-capital en ocho.

Consultados sobre el porqué de la ausencia de esta carretera, nuestros entrevistados la atribuían a una muy general “falta de capacidades”. No obstante, también recibimos versiones sobre la inutilidad económica de esta carretera, la que si bien puede tener efectos importantes en la integración de poblaciones dentro de la región, no facilita ningún proceso económico en marcha entre el norte y el sur del departamento. De ahí que ello no suela estar entre las prioridades del gobierno nacional, encargado de su ejecución.⁴⁴ Así, el café de San Ignacio y Jaén no tiene suficiente mercado en la ciudad de Cajamarca; asimismo, el arroz de estas zonas o los quesos y menestras del sur aseguran ser comercializados si pasan previamente por Chiclayo —con un mercado mucho mayor que el de las provincias de Cajamarca— y de ahí vuelven a Cajamarca por la carretera IIRSA Norte o Chiclayo –

41. Centro de Documentación e Información Regional, “Información básica regional de Cajamarca”, en: <http://www.cipca.org.pe/cipca/webir/regcajamarca/aspec_economicos.htm> (18/03/11).

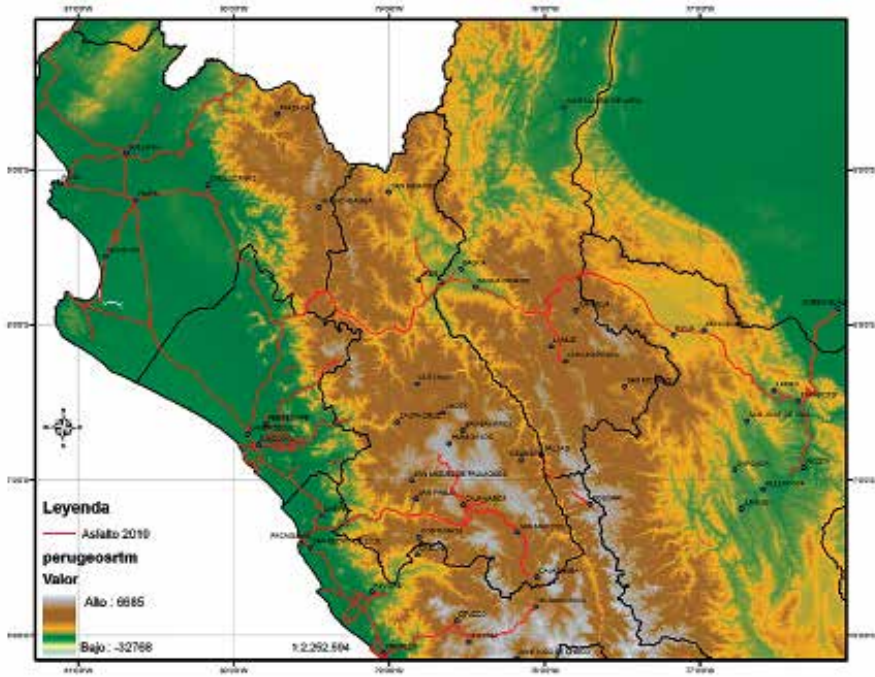
42. Recientemente, se ha vuelto a poner el tema en agenda. Véase: “Pleno aprueba declarar de interés nacional construcción de carretera longitudinal entre Puno y Cajamarca”, en: <<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=SJT96M1mE2U=>> (25/09/10). Nótese que la carretera es transversal a toda la sierra del país y que, por ende, está bajo la competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones y no del gobierno regional.

43. Véase: <<http://www.peru.travel/datos-utiles-cajamarca-1193-3.6.1.3-1-3952-ci4>> (18/02/11).

44. Algunos entrevistados señalaban la mejora en el transporte hacia Ecuador como otro de los beneficios de la transversal. No obstante, la provincia de Zamora en Ecuador —que limita con Cajamarca— no cuenta con grandes urbes cerca de la frontera común que ameriten una mejora de las comunicaciones.

MAPA 4.1

MACRORREGIÓN NORTE Y CARRETERAS ASFALTADAS 2010



Fuente: INEI.

Elaboración: IEP.

Pacasmayo – Cajamarca.⁴⁵ De otro lado, el flete hacia Lambayeque es menor y la capacidad de los camiones en esta vía es mucho mayor. Por todo ello, ambas zonas de Cajamarca —la norte y la sur— han logrado, mal que bien, conectarse comercialmente a través de Chiclayo generando una triangulación comercial que se ilustra en la gráfica 4.1.⁴⁶

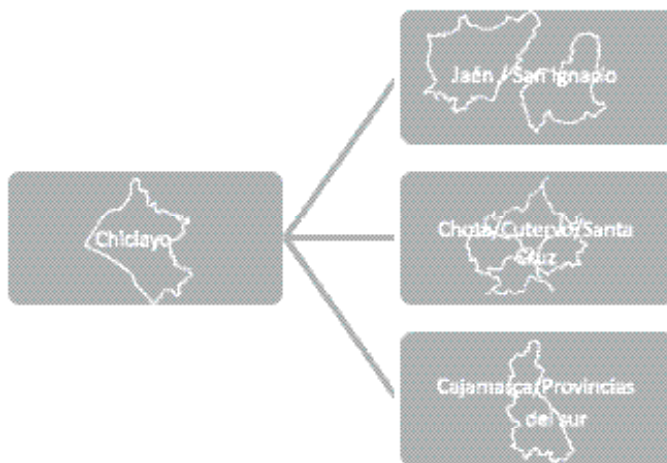
No obstante, el criterio demográfico para establecer la carretera longitudinal no es del todo despreciable. En líneas generales, el peso demográfico de la región está equitativamente distribuido entre las provincias del norte y del sur. Según el

45. En realidad, a Chiclayo se accede por un desvío de la IRSA Norte: el trazado original de la carretera sube por Piura hasta el puerto de Paita. Se asume que esta carretera será el eje de conexión transversal de un futuro comercio con Manaos, en Brasil.

46. Véase: <http://www.mtc.gob.pe/porta/transportes/red_vial/dptos/cajamarca_3v.pdf> (25/09/10).

GRÁFICA 4.1

===== CONEXIONES COMERCIALES DE LAS PROVINCIAS DE CAJAMARCA =====



Elaboración: IEP.

CUADRO 4.1

===== POBLACIÓN Y PORCENTAJE POBLACIONAL DE LAS PROVINCIAS DE CAJAMARCA, 2007 =====

PROVINCIA	POBLACIÓN	PORCENTAJE
Cajamarca	316.152	22,78
Jaén	183.634	13,23
Chota	160.447	11,56
Cutervo	138.213	9,96
San Ignacio	131.239	9,46
Hualgayoc	89.813	6,47
Celendín	88.508	6,38
Cajabamba	74.287	5,35
San Miguel	56.146	4,05
San Marcos	51.031	3,68
Santa Cruz	43.856	3,16
Contumazá	31.369	2,26
San Pablo	23.114	1,67

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, censo 2007.

Elaboración: IEP.

censo de 2007, la provincia más poblada era la de Cajamarca, con un 22,78% de la población, seguida por las más septentrionales: Jaén (13,23%); Chota (11,56%); Cutervo (9,96%) y San Ignacio (9,46%). Si a este “polo norte” le sumamos la provincia de Santa Cruz (3,16% de la población), el peso demográfico de la región resulta ser bastante equilibrado entre la zona sur y norte, con alrededor de un 52,63% viviendo en la parte sur de la región y de un 47,37% en la parte norte.

En ese sentido, ha sido el criterio demográfico el que ha llevado al Ministerio de Transportes a proponer al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) la “Rehabilitación y mejoramiento de la carretera PE-3N longitudinal de la sierra norte, tramo Chota – Cochabamba – Cutervo – Santo Domingo de la Capilla – Chiple”, que es el tramo que atraviesa las provincias de Cutervo y Chota. El proyecto se encuentra en la etapa de formulación, habiendo ya sido aprobado su perfil.⁴⁷

El desarrollo inclusivo

Por otro lado, nuestra definición de desarrollo inclusivo nos exige analizar tanto los componentes estrictos del crecimiento económico, o lo que sería la medida en la que “la torta crece”, como la composición de ese crecimiento, es decir, si crecen más los sectores de mayor productividad o de mayor absorción de mano de obra —en la metáfora de la torta, si esta creció porque le colocamos más merengue, o si creció porque colocamos más harina o levadura. Finalmente, un desarrollo inclusivo ocurre si, junto a las condiciones anteriores, aumenta el ingreso de los diferentes hogares, sea a velocidades parecidas o a tasas que tengan un limitado desvío respecto de la tasa promedio.⁴⁸

A continuación, examinamos la medida en la cual se cumplen estas condiciones. Como quedará claro, el crecimiento de Cajamarca no es inclusivo.

Una manera de afirmar si el crecimiento económico involucra a más personas es examinar la dinámica del crecimiento económico e identificar si los sectores que más han crecido son aquellos intensivos en mano de obra. Así, si un sector intensivo en mano de obra crece, es razonable concluir que más personas trabajan y que no que se ha crecido solamente por un aumento en la productividad. Frente al 39% de crecimiento económico acumulado en Cajamarca en el periodo 2001-

47. Portal del SNIP: <http://ofi.mef.gob.pe/bp/ConsultarPIP/frmConsultarPIP.asp?accion=consulta_r&txtCodigo=103730> (7/11/10).

48. Para terminar con la metáfora de la torta, se trata de que al partirla, los pedazos se parezcan o se agreguen “yapas” del mismo tamaño.

2009, seis sectores —construcción; pesca; servicios gubernamentales; transporte y comunicaciones; restaurantes y hoteles; y otros servicios— crecen en una proporción mayor. Destaca el espectacular crecimiento del sector de construcción, ya que se ha duplicado en el periodo y aumentó así su importancia relativa en el PBI, al igual que los servicios gubernamentales. Sobre ellos volveremos luego.

Ningún sector decrece y es interesante constatar que el sector minero, el de mayor importancia relativa en el valor agregado cajamarquino, es el que exhibe el crecimiento acumulado más bajo del periodo (17%). La consecuencia es que decreció esa importancia relativa: de 31% en 2001, pasó a 26% en 2009. Algo similar ocurrió en el sector agropecuario, que tiene la segunda importancia relativa (19%), cuyo crecimiento acumulado fue menor que el regional. Así, en Cajamarca, los dos sectores que dan cuenta de aproximadamente el 50% del PBI crecieron a velocidades menores que el regional. A medida que avancemos en el análisis, comprenderemos las causas. Los datos se presentan en el cuadro 4.2.

No obstante, estos aumentos del valor agregado podrían explicarse por incrementos en la productividad y no en el empleo. Si bien el Perú no tiene información detallada de la dinámica del empleo regional por sectores, sí contamos con los datos del Ministerio de Trabajo sobre el empleo en la ciudad de Cajamarca. El empleo total ha crecido significativamente en el periodo 2001-2009: 56% para los contratos de plazo indeterminado; 292%, para los contratos de plazo fijo; y 138% para los contratos sujetos a modalidad. Lo interesante aquí es que el menor crecimiento es exhibido por el tipo de empleo más estable, es decir, aquel asociado a los contratos de plazo indeterminado. Esta modalidad de empleo ha decrecido en el periodo de análisis en todo el Perú, y lo mismo pasa en Cajamarca. La gran diferencia entre el Perú y Cajamarca está en la importancia relativa de este tipo de empleo de mayor calidad respecto de todos los tipos de empleo: mientras que, en el ámbito nacional, alcanza el 55% en 2009 (desde un máximo de 80% en 1998), en Cajamarca llega solamente al 37%. Lo opuesto ocurre para los contratos de plazo fijo, que exhiben una tendencia creciente: en Cajamarca alcanzaron el 60% del total de contratos en 2009, mientras que el total nacional alcanzó el 40%.

Tenemos así una verificación de la primera característica del desarrollo inclusivo: crecen a mayor velocidad los sectores intensivos en mano de obra. Este ha sido un hecho fundamental en la economía de los distritos donde se ubican los yacimientos mineros, así como en la ciudad de Cajamarca, lugares donde la construcción y la oferta de servicios han destacado.

La presencia de las empresas mineras ha cambiado el panorama cajamarquino de los últimos años, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Respecto del primero, ha consolidado a la ciudad de Cajamarca como cluster central de las

empresas que brindan servicios a las distintas mineras. Ello incluye desde servicios de maquinaria pesada hasta salud y eventualmente entretenimiento.⁴⁹

En el ámbito rural, la aparición de las mineras estaría llevando a un proceso lento de reconcentración de tierras para el cambio de uso, dejando de lado el desarrollo agropecuario, lo que explica el escaso crecimiento del sector. Los entrevistados destacan la entrada de capital chino con Lumina Cooper que está comprando numerosas tierras a campesinos minifundistas, quienes, con el dinero de la venta, forman empresas que venden servicios a la mina, principalmente de maquinaria y transporte. Es decir, se cambia la producción directa por la renta, pero ya no asociada a la explotación de la tierra sino a activos que se deprecian y que pierden calidad rápidamente. No todos los esfuerzos por formar empresas que satisfagan las necesidades de la minería han sido exitosos: algunos campesinos formaban personas jurídicas que no eran más que un rótulo ya que carecían de la experiencia técnica que requería la minera. En este sentido, los programas de formación de empresarios son mínimos —algunos impulsados por las mineras y uno por el gobierno regional; son básicamente seminarios y no programas consolidados para atraer a la juventud. Una coyuntura importante para dinamizar la oferta de comercio y servicios fue la aplicación en el año 2008 del Plan de Estímulo Económico, aprobado por el gobierno nacional, pero gestionado por el regional, que entre otros aspectos, pasaba por contratar a empresas locales para ofrecer una serie de servicios.⁵⁰

Visto gráficamente el proceso de la dinamización del producto de la minería se vería tal como se ilustra en la gráfica 4.2.

Más adelante, en nuestro análisis sobre la disponibilidad de capital humano, investigamos los déficits de profesionales en la región Cajamarca, que han llevado a apostar por la importación de capital humano desde regiones costeras, como La Libertad y Lambayeque.

La segunda característica de un desarrollo inclusivo es un incremento en los ingresos familiares, sea por la inclusión de nuevos participantes en el mercado, o por el aumento del valor vendido (por mejoras en la productividad) o de las cantidades vendidas. En pocas palabras, las familias venden más —sean productos o servicios— y ello se refleja en sus ingresos o gastos.

49. El centro comercial El Quinde, del que hablaremos más adelante, fue creado con ese propósito específico.

50. Un buen resumen del plan en: “Cajamarca priorizará obras viales y proyectos de irrigación con Plan de Estímulo Económico”. En: <<http://www.andina.com.pe/espanol/Noticia.aspx?id=g8bcAnQUwp4=>> (26/09/10).

CUADRO 4.2

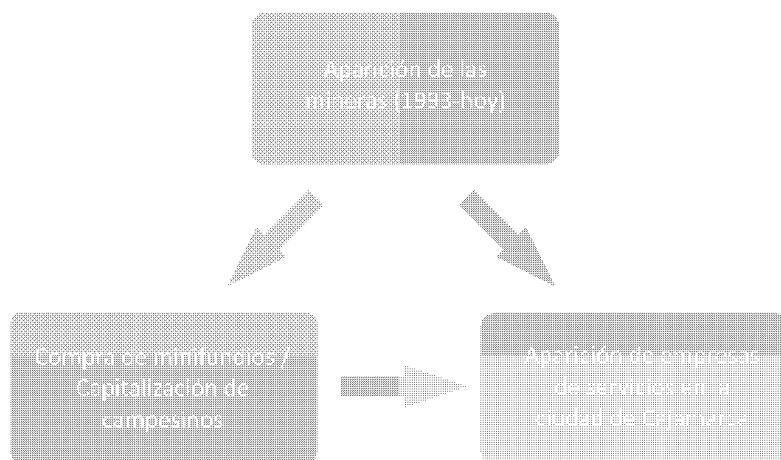
PBI DE CAJAMARCA EN NIVELES Y COMPOSICIÓN POR SECTORES 2001-2009
(MILES DE NUEVOS SOLES A PRECIOS CONSTANTES DE 1994)

ACTIVIDADES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007P	2008E	2009	CRECIMIENTO 2001-2009
Agricultura, caza y silvicultura	703.842 (19,9%)	775.354 (19,9%)	794.693 (18,7%)	718.061 (16,7%)	781.019 (16,9%)	852.309 (18,7%)	911.363 (21,5%)	921.063 (20,0%)	955.433 (19,4%)	36%
Minería	1.104.495 (31,3%)	1.293.768 (33,2%)	1.542.686 (36,4%)	1.569.291 (36,5%)	1.714.977 (37,2%)	1.411.292 (30,9%)	852.384 (20,2%)	999.572 (21,8%)	1.292.596 (26,3%)	17%
Manufactura	381.364 (10,8%)	404.037 (10,4%)	423.625 (10,0%)	463.609 (10,8%)	487.942 (10,6%)	528.221 (11,6%)	581.546 (13,7%)	564.203 (12,3%)	509.685 (10,4%)	34%
Construcción	169.612 (4,8%)	197.032 (5,1%)	189.965 (4,5%)	198.559 (4,6%)	191.501 (4,1%)	245.265 (5,4%)	242.687 (5,7%)	348.083 (7,6%)	346.782 (7,0%)	104%
Comercio	326.780 (9,3%)	332.130 (8,5%)	346.765 (8,2%)	357.724 (8,3%)	375.308 (8,1%)	397.272 (8,7%)	423.899 (10,0%)	445.846 (9,7%)	443.341 (9,0%)	36%
Transportes y comunicaciones	123.855 (3,5%)	132.076 (3,4%)	138.273 (3,3%)	146.067 (3,4%)	159.852 (3,5%)	164.975 (3,6%)	181.859 (4,3%)	196.764 (4,3%)	196.059 (4,0%)	58%
Servicios gubernamentales	233.449 (6,6%)	257.290 (6,6%)	280.764 (6,6%)	300.169 (7,0%)	330.502 (7,2%)	356.946 (7,8%)	377.410 (8,9%)	400.550 (8,7%)	437.649 (8,9%)	87%
Valor agregado bruto	3.532.517 (100%)	3.899.627 (100%)	4.239.997 (100%)	4.300.235 (100%)	4.615.762 (100%)	4.569.653 (100%)	4.229.719 (100%)	4.595.685 (100%)	4.920.278 (100%)	39%

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.
Elaboración: IEP.

GRÁFICA 4.2

== DINÁMICA DE LA INFLUENCIA DE LA MINERÍA EN LA DIVERSIFICACIÓN ECONÓMICA ==



Elaboración: IEP.

Al examinar el ingreso promedio real per cápita mensual en Cajamarca, se observa que este pasó de 203 soles en 2004 a 280 soles en 2009 —un crecimiento equivalente al 37% en el periodo. Al utilizar el gasto promedio real per cápita mensual, las cifras disponibles muestran que Cajamarca pasó de 181 a 225 nuevos soles entre 2004 y 2009 —un crecimiento acumulado de 24%.⁵¹

La tercera característica de un crecimiento económico inclusivo es, por lo menos, la homogeneización en las tasas de crecimiento de los ingresos de las familias, de tal modo que las tasas de crecimiento de los ingresos familiares de los más pobres se parezcan a, o sean mayores que, las de los más ricos. Como se observa en la gráfica 4.3, en Cajamarca ocurrió exactamente lo opuesto a esta condición de un desarrollo inclusivo.⁵²

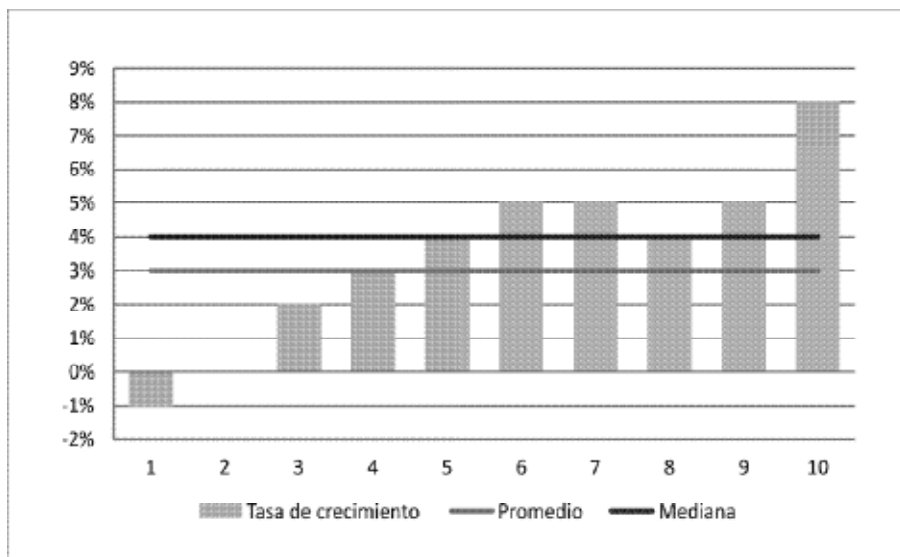
51. Es interesante indicar que el ingreso familiar (2004-2009) y el PBI (2001-2008) crecen casi a la misma velocidad, mientras que el gasto per cápita lo hace a una velocidad menor.

52. En la metáfora de la torta, la “yapa” más chica fue recibida por quien recibió la porción más chica.

Lo más interesante de esta gráfica es que los deciles extremos en la distribución del ingreso son los que mayor discrepancia muestran en las tasas de crecimiento del ingreso: los ingresos del decil más pobre se reducen en 1,2% en el periodo 2004-2009, mientras que los del decil más rico crecieron a una velocidad de 8,4%, la cual supera en mucho al promedio de 3,3%. Además, con la excepción del decil 8, a medida que aumenta el decil (es decir, que aumentan los ingresos del grupo considerado), crece la tasa de crecimiento de los ingresos.⁵³

GRÁFICA 4.3

==== CURVA DE INCIDENCIA DEL CRECIMIENTO PARA CAJAMARCA 2004-2009, ====
 NUEVOS SOLES CONSTANTES 2009
 (PORCENTAJES)



Fuente: ENAHO 2004-2009.

Elaboración: IEP.

Así, no solamente el crecimiento del ingreso ocurre a diferentes velocidades, sino que cuanto más pobre es una familia, más decrecen sus ingresos.

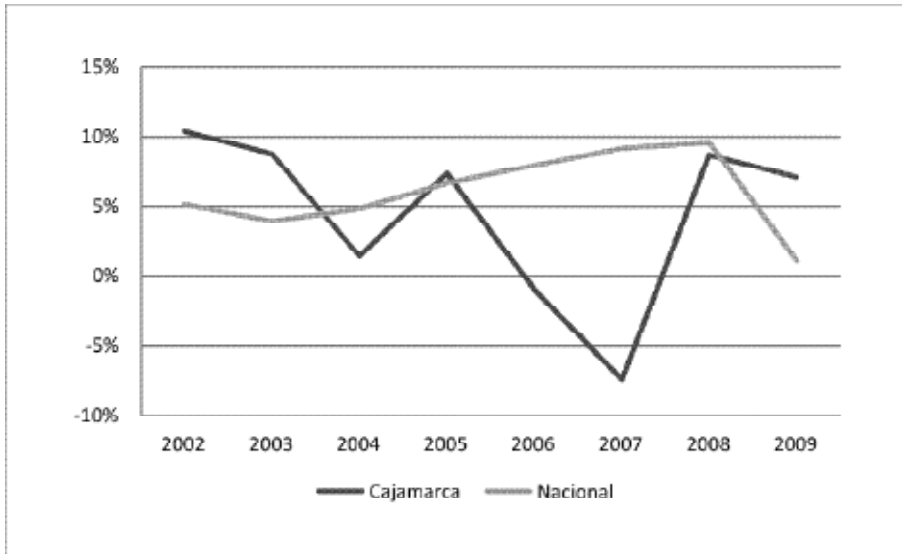
53. Nótese que el efecto es exponencial, similar al cambio de grado en la magnitud de un sismo.

Cajamarca muestra así que, de las tres condiciones para un desarrollo inclusivo, cumplió con dos —aumento del PBI en sectores intensivos en mano de obra, y aumento de los ingresos familiares— y falló estrepitosamente en la tercera, ya que los ingresos de los más ricos crecieron a una mayor velocidad que los de los más pobres: no solamente la desigualdad económica no se redujo sino que se amplió.

Estas características del desarrollo inclusivo ocurren junto a una constatación importante: entre 2002 y 2009, el crecimiento del PBI de Cajamarca ha ocurrido a un ritmo muy distinto del nacional, tal como se puede apreciar en la gráfica 4.4.

GRÁFICA 4.4

TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI DE CAJAMARCA Y NACIONAL



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Elaboración: IEP.

A continuación, pasaremos a analizar las dinámicas económicas, políticas y de formación de capital humano que explican estos resultados tan desfavorables para la reducción de la desigualdad económica.

La dinámica económica

El crecimiento excluyente en un territorio fragmentado puede explicarse por varias dinámicas. A continuación, analizamos la dinámica económica de Cajamarca. Comenzamos haciendo énfasis en aquellos dos sectores que no logran seguir el paso al crecimiento regional, pero que son los más importantes: agricultura y minería. El análisis de la dinámica económica termina estudiando los requisitos económicos para un desarrollo inclusivo. Se trata de la infraestructura y del gasto público, ambos enmarcados en la noción de *social overhead capital*, sea del gobierno regional o de los gobiernos locales.

La agricultura y el minifundio

Hasta principios de la década del noventa, Cajamarca presentaba dos polos de desarrollo que en importancia económica se encontraban casi a la par, basados sobre todo en la agricultura y el comercio: Jaén y la capital regional Cajamarca. Sin embargo, esta situación se alteró a favor de Cajamarca por el comienzo de las explotaciones mineras en 1993 por parte de la empresa norteamericana Newmont, accionista principal de la mina Yanacocha, y la llegada, posteriormente, de otras empresas mineras a la provincia de Cajamarca y aledañas, como Gold Fields La Cima, que inició sus operaciones en 2008.

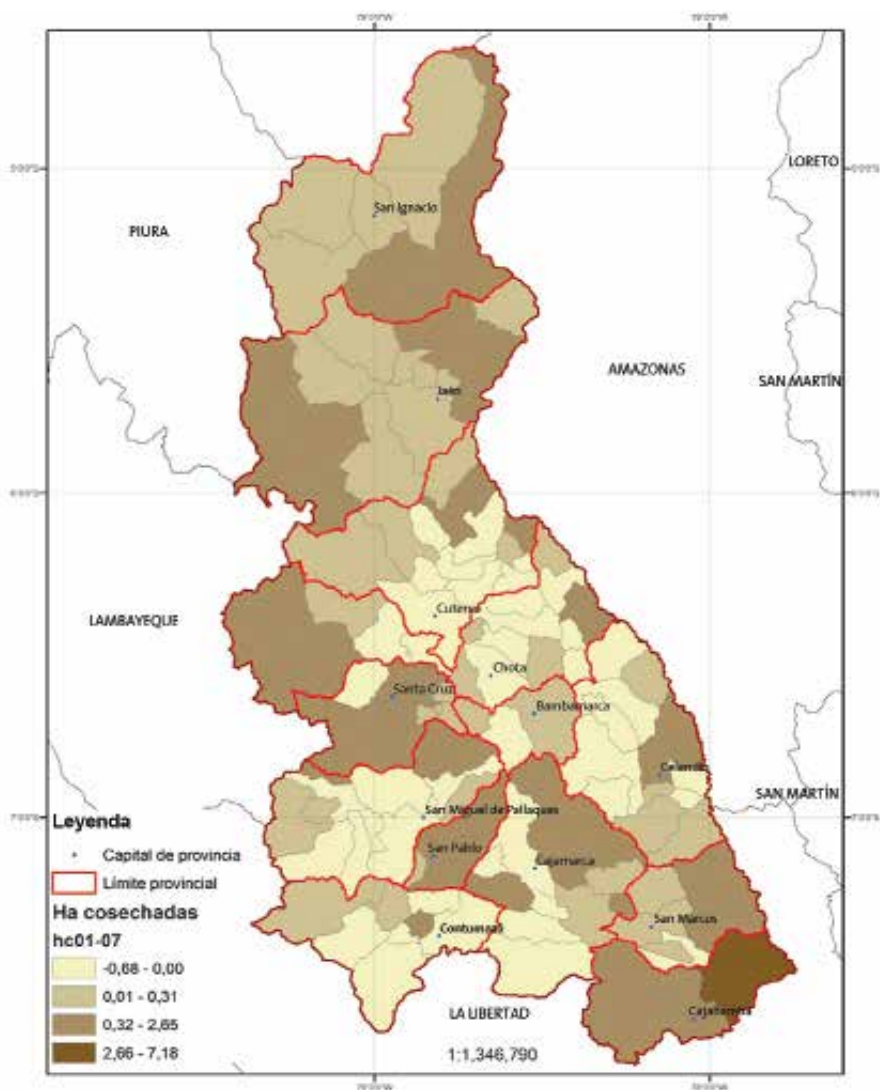
En dicho escenario, las provincias del sur de la región han tenido que conciliar la presencia minera con las actividades agropecuarias tradicionales. Frente a ello, la provincia de Jaén ha consolidado su capacidad agrícola siendo proveedora de buena parte del arroz que se comercializa en el ámbito nacional, así como de café. San Ignacio, a su vez, se ha convertido en una de las principales provincias exportadoras de café certificado orgánico del país.⁵⁴ En el mapa 4.2 figuran los polos agrícolas de la región.

El mapa 4.2 indica la tasa de crecimiento de hectáreas cosechadas de los distritos durante el periodo en estudio. El color más oscuro representa un mayor crecimiento de hectáreas cosechadas para el distrito. Provincias como Cajabamba,

54. Si bien San Ignacio siempre ha sido una zona productora de café, el giro hacia la certificación empezó a darse en el año 2000 como respuesta a lo que algunos productores consideraban las “condiciones abusivas” con las que operaban algunas empresas comercializadoras, como Kraft y Newman. Este proceso de reconversión hacia la certificación ha estado dirigido por organizaciones cafetaleras, tales como la Asociación Provincial de Cafetaleros Solidarios San Ignacio (APROCASSI). La certificación —que según afirman los entrevistados está extendida entre los productores de la provincia— ha llevado a un aumento sustancial del precio del café (de 350 a 550 soles el kilo) en beneficio de las 35 mil familias cafetaleras que viven en la provincia.

MAPA 4.2

== CRECIMIENTO DE HECTÁREAS COSECHADAS EN LAS PROVINCIAS DE CAJAMARCA ==
(2001-2007)



Fuente: Sistema Agrícola (SISAGRI).
Elaboración: IEP.

San Ignacio y Jaén tuvieron el mayor incremento de hectáreas cosechadas en la región durante el periodo 2001-2007.

Para entender la dinámica de las actividades agrícolas en la región, hay que sumar al escenario de profunda fragmentación territorial, la predominancia del minifundio como unidad productiva, particularmente en la zona sur de la región. El minifundio lleva aparejada una baja inversión de los campesinos en sistemas de mejoramiento de tierras y nuevas tecnologías. Carlos Scerpella, de Yanacocha, señalaba que la economía de subsistencia es propia del 70% de la población en la provincia de Cajamarca, 90% en Baños del Inca y, probablemente, más en La Encañada. No existen mayores indicios de economía de renta, o del inicio de grandes emprendimientos agrícolas para la agroexportación.

De cara a las reformas liberales de Fujimori, que revelaron como más conveniente la importación de leche, se puede comprender por qué Cajamarca está perdiendo su tradicional perfil de cuenca lechera del país. Como señala Carlos Mercado, del Fondo de Crédito para el Desarrollo Agroforestal (FONCREAGRO):

Acá hay dos empresas grandes: Nestlé y Gloria, que se encargan de recopilar la leche y recopilan la leche a precios internacionales. Estamos hablando de ocho centavos de sol el precio de la leche, que para una familia que tiene cinco o seis vacas en promedio, en este 70% de la población rural, esos ocho, con costos de producción de cinco, seis son márgenes mínimos. Por eso no sé si estoy hablando de desarrollo o de autosostenibilidad.

Por ello, buena parte de la innovación productiva propulsada por Yanacocha apunta a la mejora de las condiciones de extracción de la leche. Para ello, por ejemplo, frente a la clara estacionalidad de las lluvias, se ha impulsado la construcción de reservorios que permitan contar con pastos durante todo el año, en las cinco cuencas en las que la mina trabaja.

A pesar de la baja competitividad que supone mantener el minifundio, en el sector rural se encuentran pocos intentos de implementar cooperativas, o de procesos de reconcentración de la tierra. Un ejemplo del éxito de la práctica del cooperativismo es la experiencia de la Granja Porcón, implementada por la cooperativa Atahualpa-Jerusalén, que realiza básicamente actividades madereras y de atracción turística. La cooperativa nació como consecuencia de la reforma agraria y actualmente es un ejemplo de práctica exitosa mediante la cual se emplea a cerca de 300 trabajadores contratados y donde los directivos se han trazado la meta inmediata de facturar S/. 5 millones anuales.⁵⁵ Paralelamente, en San Ignacio, las

55. "El milagro de Porcón", en *Suplemento de La República*: "Poder regional: Cajamarca" (18/09/10).

desventajas del minifundio (que en promedio abarca aproximadamente 2,5 ha por familia) han sido superadas al apostar por el monocultivo de café.

La minería

De acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas, el 38,71% del territorio del departamento ha sido ya otorgado a concesiones mineras, con solo 0,47% del terreno en producción (19 unidades mineras) y 3,34% del territorio como áreas en exploración (97 unidades).⁵⁶ La minería está jugando un papel primordial en Cajamarca desde 2004, cuando se hicieron ingentes transferencias por concepto de canon y regalías mineras, resultado tanto de la ley que aprueba estas últimas como del *boom* de los precios de los recursos naturales en los mercados internacionales. Paralelamente, el impacto en la región se ha dejado notar por las actividades indirectas relacionadas con la minería, a pesar de que —como señalábamos— la minería como sector es cada vez menos importante en el PBI regional.

El protagonismo regional sigue teniéndolo la mina Yanacocha que, a la par que explota, se encuentra en la fase de exploración en otros terrenos. La minera continúa como una fuente importante de empleo: trabajan en ella 2.800 trabajadores fijos y 7.000 contratistas, según nuestro informante. Actualmente tiene dos zonas de posible expansión: una por el cerro Quilish⁵⁷ y otra por San Cirilo; ambas han fracasado por la presión social, lo que ha llevado a que la minera actualmente —en palabras de un funcionario de la Defensoría del Pueblo— “esté rascando la olla”. De hecho, recientemente la empresa ha anunciado que sus planes de expansión contemplan la extracción de cobre.

Otras explotaciones y exploraciones relevantes en la región son las siguientes (véase el mapa 4.3).

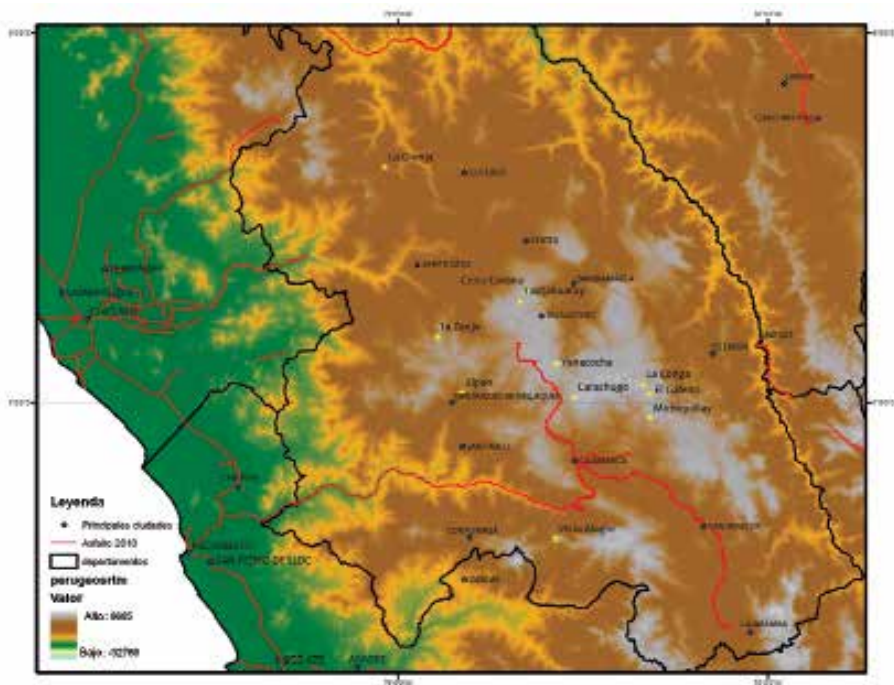
- Gold Fields tiene el proyecto de Cerro Colorado en el distrito de Hualgayoc. Saca concentrado de oro por el puerto de Salaverry, en La Libertad, desde 2008.
- Buenaventura en La Zanja (Pulan, provincia de Santa Cruz). Está en etapa de construcción de la infraestructura. Además, tiene dos proyectos en etapa de exploración: Los Pircos y Tantahuatay.

56. Véase Perú Económico 2010: dossier virtual, en: <<http://perueconomico.com/ediciones/43-2010-mar/articulos/574-cajamarca-actividades-economicas-Marzo-del-2010>> (26/09/10).

57. Las famosas protestas en 2004 estuvieron asociadas a esta expansión.

MAPA 4.3

UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE LAS PRINCIPALES MINAS DE CAJAMARCA, 2010



Fuente: INEI.
Elaboración: IEP.

- Buenaventura (y otras) en Tantahuatay (Chugur, provincia de Hualgayoc). Está en etapa de construcción. El estudio de impacto ambiental (EIA) fue aprobado en marzo-abril de 2010.
- Yanacocha tiene el proyecto La Conga en La Encañada, Wazmín y Sorochuco (distritos de Cajamarca y Celendín). El EIA está en proceso de evaluación.
- Lumina Cooper en Galeno (Sorochuco, provincia de Celendín). Está en etapa de evaluación de factibilidad económica.
- Río Tinto en La Granja (Querocoto, provincia de Chota). Ha tenido dificultades por la caída estrépitosa del precio del cobre. Asimismo, ha tenido problemas con la población de Reque, en Lambayeque.

- Anglo American y su proyecto Michiquiyai (Sucre, provincia Celen-dín), que se encuentra aún en exploración.
- Minera Consolidada en Vista Alegre, Hualgayoc, vigente desde 2006. Solo exploró, pero encontró oposición de la población.
- Proyecto minero Sipán en San Miguel, que extrajo oro desde 1997, pero agotó reservas en 2000.

Es relevante mencionar que existe un problema serio de minería informal, como sucede en la provincia de Cajabamba, donde aproximadamente tres mil mineros informales trabajan utilizando insumos como mercurio y cianuro, sin las medidas necesarias para prevenir la contaminación ambiental. Como una disposición para detener estas malas prácticas, el Gobierno Regional de Cajamarca, a través de la Dirección Regional de Energía y Minas, emitió una resolución directoral regional el 10 de agosto de 2010, en donde se determina el cese y la paralización de todas las actividades mineras informales. El esfuerzo de la dirección regional por hacer cumplir estas normas no es, sin embargo, claro. Ello en una zona en la que, como se desprende del mapa 4.2, hay una importante producción agrícola y donde las tensiones con la minería ya han desembocado en conflictos sociales, como las protestas contra la empresa Miski en mayo de 2007 por una supuesta contaminación del agua.⁵⁸

Uno de los grandes retos a futuro será el ordenamiento territorial y su posible colisión con las zonas donde la minería ya está asentada. Siguiendo la fórmula de utilizar el “no a la minería” como recurso de negociación para obtener beneficios, ya se alzan voces que reclaman un ordenamiento territorial previo a la dación de concesiones. Tomando en cuenta que el ordenamiento territorial tomará al menos diez años —considerando que el proceso de zonificación económica ecológica tardó ocho años en ser aprobado—, para el asesor de la presidencia regional Fernando Silva, esas posiciones condenarían al inmovilismo económico a la región.⁵⁹

En San Ignacio, por ejemplo, encontramos un fuerte discurso antiminerero, tanto en la municipalidad provincial como en las organizaciones cafetaleras y en la principal radio que llega a la zona: Radio Marañón. Pese a ello, el 40% del territorio de la provincia ya está concesionado a actividades mineras, un hecho

58. “Paralizan minería informal en Cajabamba”, en *La República*, edición norte, 13/08/10, disponible en: <http://issuu.com/larepublica_peru/docs/edici_n_13_agosto.indd> (18/03/11).

59. En nuestro análisis de la institucionalidad política, desarrollamos el proceso de formulación de la zonificación económica ecológica.

que se contrapondría a la apuesta agroexportadora que impulsan las mencionadas autoridades provinciales.

La infraestructura (social overhead capital)

La provisión de infraestructura en Cajamarca sigue siendo un esfuerzo público. La única infraestructura que ha sido incluida en un proceso de concesión llevado a cabo por ProInversión —es decir, iniciativa del gobierno central— es el aeropuerto regional, que fue parte del primer grupo de aeropuertos entregado en concesión en 2006, bajo la novedosa modalidad de asociación público-privada (APP).⁶⁰

El gobierno regional habría apuntado en los últimos años a la inversión en infraestructura, saneamiento urbano y electrificación rural, dadas las carencias que tiene la región desde hace mucho tiempo.⁶¹

La infraestructura productiva y de servicios de nuestra región es insuficiente y deficiente, no solo por la baja cobertura que existe, sino también por la calidad de los mismos; somos la última región en infraestructura vial y eléctrica [...] En infraestructura de telecomunicaciones, el 62% de la población no cuenta con el servicio. Solo el 15% de nuestras áreas agrícolas cuentan con algún tipo de riego, y los servicios y campos feriales no generan ningún tipo de valor agregado en nuestros productos que allí se comercializan. (Plan de Desarrollo Regional Concertado – Cajamarca 2021, 2010: 47)

Para ello, el gobierno regional de Jesús Coronel (2006-2010) habría dedicado el primer año de gestión a culminar las obras —generalmente de pequeña envergadura: agroescuelas, postas médicas, etc.— que realizó la anterior gestión regional. Fue en ese momento cuando se decidió aplicar el principio de subsidiariedad también en la ejecución de proyectos: el gobierno regional vería los proyectos grandes y los gobiernos provinciales y locales los pequeños. Coincide con esto también la activación del portal web, que permite conocer las obras y los montos ejecutados, así como la localización de los proyectos de inversión de los años 2008, 2009 y 2010. Este esfuerzo de transparencia indica un intento de mejorar la institucionalidad.

60. Las APP permiten al sector privado y al Estado compartir el riesgo de desarrollar infraestructura, sin incurrir en los problemas de los contratos de obra. El sector privado adelanta el dinero para ejecutar las obras y el Estado le reembolsa la parte acordada. Así, una infraestructura que, de otro modo, no sería rentable para el sector privado, logra el financiamiento y la gestión de ese sector.

61. En electrificación rural, Cajamarca se hallaría en el último lugar en el ámbito nacional (con 40% de cobertura frente a la media nacional de 77%).

Los principales avances en infraestructura de la gestión de Jesús Coronel son los siguientes:

- Se aplicó el “Programa de ampliación de la frontera eléctrica – fase III”, auspiciado por la cooperación japonesa: 1.120 localidades beneficiadas en toda la región.
- Se implementó el programa “Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales de las principales ciudades del departamento de Cajamarca I etapa”, también de la cooperación japonesa, que beneficia a once ciudades de la región.⁶²
- Se construyó el puente Chamaya 3, sobre el río Chamaya, que permite mejorar el comercio entre Cutervo y Jaén. En la actualidad, muchas mercaderías deben literalmente “cruzar el río” para ser transportadas.
- Se construyó el nuevo Hospital Regional de Cajamarca, considerado uno de los más modernos del país. Se gastó un aproximado de 120 millones de soles.
- Se construyó la carretera asfaltada San Pablo – San Miguel con un presupuesto de 25 millones de soles.⁶³
- Se construyó la carretera San Marcos–Cajabamba.

En concordancia con la fragmentación territorial que caracteriza a Cajamarca, el gobierno regional ha definido cinco unidades ejecutoras del gasto regional: Sede Cajamarca (todas las provincias); Chota (Chota, Santa Cruz, Hualgayoc, Celendín); Cutervo (Cutervo); Jaén (Jaén, San Ignacio); y ProRegión. Interesante es aquí la figura de ProRegión, que es la Unidad Orgánica de Programas Regionales, creada recién en 2009, tras ser discutida desde los inicios de la anterior administración regional de Coronel.⁶⁴ Este es un organismo desconcentrado del gobierno regional a cargo de ejecutar los principales programas de inversión regional. Está encabezado por un gerente provisto por la Autoridad Nacional del

62. Véase “Inicio de obras de agua potable y alcantarillado en 11 ciudades de la región Cajamarca”. En: <http://www.jica.go.jp/peru/espanol/office/topics/100915_01.html> (8/11/10).

63. Véase <<http://www.panoramacajamarquino.com/noticia/gobierno-regional-entrega-carretera-san-pablo-%E2%80%93-san-miguel-para-poner-asfaltado/>> (7/11/10).

64. Nótese que el nombre ProRegión se parece al de ProInversión, la entidad pública dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas que lleva adelante los procesos de promoción de la inversión privada en infraestructura.

Servicio Civil (SERVIR).⁶⁵ Los principales programas de infraestructura son el de saneamiento para 10 ciudades —por S/. 300 millones— y el programa regional de electrificación rural —por S/. 220 millones. Como señala Molina (2010: 42), ProRegión “asume la fase de inversión de los proyectos, es decir desarrolla expedientes técnicos, y ejecuta y supervisa las inversiones”, sin asumir la fase de los estudios de preinversión. En 2009, ProRegión ejecutó proyectos de inversión por S/. 69 millones y el año 2010 tuvo el mandato de ejecutar proyectos por S/. 433 millones (Molina 2010: 43). ProRegión se creó por el interés del Gobierno Regional de Cajamarca en cumplir uno de los requisitos que la Unión Europea —financista de los proyectos— exigía: la creación de una entidad ejecutora. Para ello, el gobierno regional “debió recurrir al artificio de hacerlo en el marco de la ejecución de su programa de inversión en saneamiento urbano, financiado con endeudamiento internacional” (Molina 2010: 64). De esa forma, el Ministerio de Economía y Finanzas autorizó la creación de esta nueva unidad ejecutora presupuestal, a pesar de sus permanentes reparos en constituir nuevas unidades ejecutoras de gasto.

En la gráfica 4.5 vemos los montos de inversión de las diferentes unidades ejecutoras. Destaca aquí que solamente ProRegión reciba recursos por operaciones de financiamiento con el exterior.

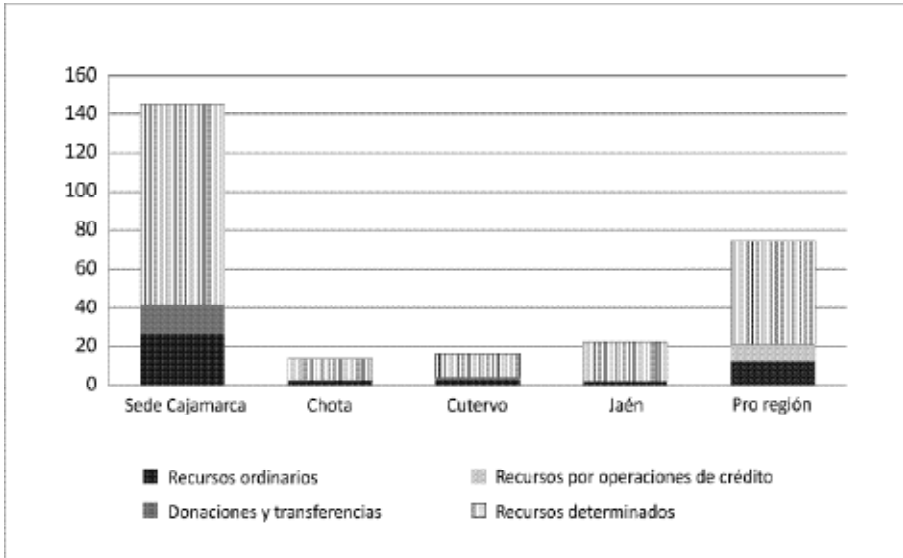
Los datos agregados ocultan las diferentes asignaciones por provincia, que pueden observarse en la gráfica 4.6. Sería razonable esperar una asignación per cápita similar, o inversamente proporcional, a los indicadores de pobreza de los distritos. Ni lo uno ni lo otro sucede. Vemos una asignación muy diferenciada por provincia y que guarda poca relación con los índices de pobreza (en el eje vertical de la gráfica). Muy probablemente están vinculados a los principales proyectos de infraestructura, principalmente carreteras. Finalmente, los montos asignados en 2010 distorsionan cualquier continuidad en la obra y presionan la capacidad del gobierno de ejecutar el gasto.

Como indicamos, el Gobierno Regional de Cajamarca ha dado prioridad a la ejecución de proyectos de saneamiento. Ello es comprensible por el importante déficit de cobertura que exhibe la región. La imagen que nos da el censo es la de un fuerte rezago de los indicadores de Cajamarca respecto del total nacional. Solamente el 36,7% de las viviendas de Cajamarca cuenta con un sistema de abastecimiento de agua dentro de la vivienda, y el 57,9% posee algún tipo de

65. SERVIR es un organismo público que ejecuta un proyecto para mejorar el desempeño de los funcionarios. Responde, así, a necesidades explícitas de las entidades públicas y conduce concursos para seleccionar a los trabajadores estatales requeridos.

GRÁFICA 4.5

MONTO DE INVERSIÓN DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO. EJECUCIÓN DE PROYECTOS 2009 (MILLONES DE SOLES)



Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca.

Elaboración: IEP.

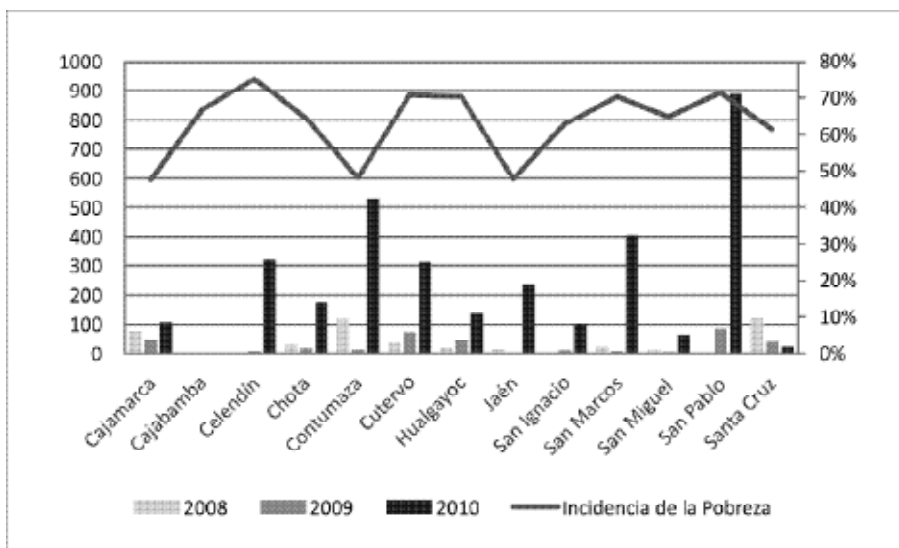
abastecimiento de agua potable, ubicándose por debajo de los promedios nacionales (54,8% y 67,5%, respectivamente). En cuanto al desagüe, en Cajamarca solamente el 22,9% de las viviendas cuenta con red pública de desagüe dentro de la vivienda, y el 77,2% con algún sistema de eliminación de desechos. Sin embargo, el 50% de estos sistemas es del tipo pozo ciego o letrina.

No obstante, los recursos asignados palidecen frente a estas necesidades, tal como nos lo muestra la gráfica 4.7, que contiene los datos de la asignación de recursos por vivienda sin conexión de agua potable para el año 2009. Nuestra primera observación es que los recursos asignados son ínfimos: 24 soles por vivienda sin conexión para el total de proyectos de la región (multiprovincial); 5 soles para Chota; 35 para Jaén; y 75 para Cutervo. La siguiente observación es que ni siquiera se lograron gastar estos montos. El caso más dramático es el de Cutervo, que no logró ejecutar ni 10 soles por vivienda sin conexión. A diferencia de otras infraestructuras y a pesar de su importancia para la calidad de vida de las

GRÁFICA 4.6

PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA POR HABITANTE (PIA)

== SEGÚN UBICACIÓN DE LOS PROYECTOS DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA, ==
2008-2010 (NUEVOS SOLES) E INCIDENCIA DE POBREZA 2007



Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca y censo del año 2007.

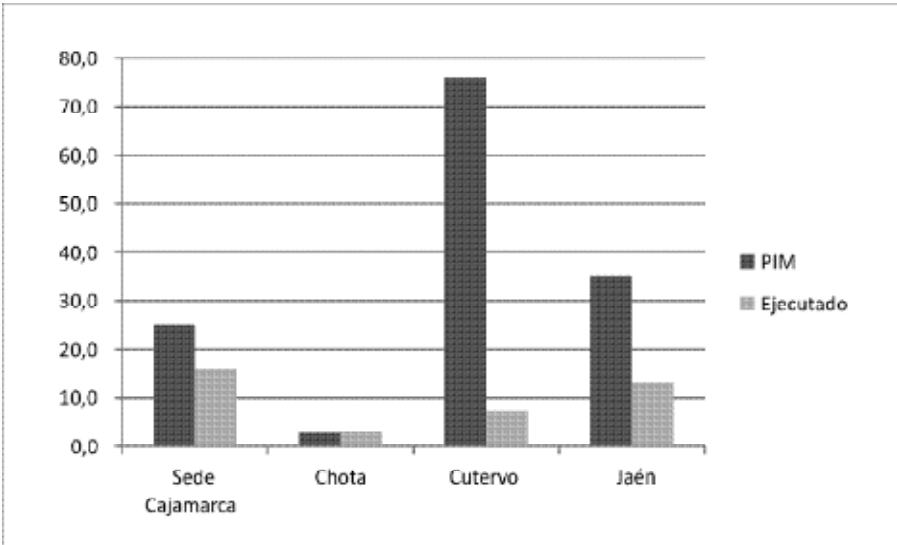
Elaboración: IEP.

personas, proveer de conexiones de agua potable y alcantarillado obliga a cobrar por los servicios, lo que es claramente un punto en contra para quien implementa el proyecto desde el sector público. Además, involucra desde el primer día un importante costo de operación y mantenimiento, de responsabilidad municipal, a diferencia de las carreteras o los locales escolares.

Las municipalidades provinciales también señalan haber contribuido en materia de infraestructura. En San Ignacio, la administración de Fuerza Campesina asegura haber invertido en infraestructura en los centros poblados fuera de la capital provincial, principalmente bajo un criterio de “justicia demográfica”: de las 130 mil personas que viven en la provincia, solo 20 mil habitan en la capital provincial. La coordinación con el gobierno regional —según señala el gerente municipal— es muy mala: el gobierno regional quiere ejecutar proyectos directamente sin consultar a los gobiernos locales. En la capital regional, por su parte, la municipalidad señala haber invertido en mejorar la estructura educativa de 110 colegios, en implementar un sistema de provisión móvil de servicios de salud

GRÁFICA 4.7

==== MONTO DE INVERSIÓN EN PROYECTOS DE SANEAMIENTO DE LAS UNIDADES EJECUTORAS DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA POR VIVIENDA SIN AGUA POTABLE, 2009 (NUEVOS SOLES) =====



Fuente: Gobierno Regional de Cajamarca.

Elaboración: IEP.

mediante “buses de salud”, en lugar de establecimientos fijos (como las postas), y en continuar la electrificación rural.

Estas obras son posibles por los importantes recursos públicos que reciben tanto el gobierno regional como los gobiernos locales. Este es el segundo componente de la infraestructura social que promueve el desarrollo de Cajamarca. Así, se distingue la disponibilidad y el manejo de los recursos del gobierno regional y de los gobiernos locales.

En el Perú, los gobiernos subnacionales dependen de las transferencias del gobierno central. Estas, a su vez, pueden estar predeterminadas por reglas automáticas de distribución o ser determinadas en las diferentes pujas políticas por los recursos del Tesoro Público. Como ya comentamos, la redistribución de los recursos mineros sigue una regla automática desde la esfera nacional hacia los ámbitos subnacionales. Ello ha tenido varias implicaciones para los presupuestos y la capacidad de ejecución del gasto en Cajamarca, debido a la importancia relativa de la minería

en su PBI. Por las normas de distribución de los ingresos que el Estado recibe por la explotación de recursos naturales, las reglas del proceso presupuestal y el *boom* de los precios de los recursos naturales en el periodo, la tarea de presupuestar ingresos y programar gastos está sujeta a incertidumbres que la dificultan. Y esto es cierto tanto para el gobierno regional como para los diferentes gobiernos locales.

Cualquier ámbito de gobierno en el Perú comienza el año con un presupuesto institucional de apertura (PIA). El PIA es aprobado en la Ley de Presupuesto de diciembre, y el proceso de formularlo en el ámbito de la unidad ejecutora del gasto comienza en mayo y finaliza en julio, cuando el Ministerio de Economía y Finanzas debe entregar al Congreso la propuesta de presupuesto público para el siguiente año. La planificación del gasto toma menos tiempo que la discusión política del mismo en el ámbito central.

Todo este esfuerzo de planificación y discusión política enfrenta un primer reto cuando termina el proceso de regularización del impuesto a la renta. Esto ocurre en abril, cuando se está ejecutando el PIA. En ese momento, el Tesoro cuenta con recursos adicionales que son sujetos a una nueva puja presupuestaria. Se genera así el presupuesto institucional modificado (PIM), que es aprobado mediante la Ley de Crédito Suplementario. La planificación realizada el año anterior se cuestiona antes del primer cuatrimestre del año.

Como muestra de la tensión entre programación, ejecución y aumento de recursos, vemos que el PIA del gobierno regional prácticamente se multiplicó por tres en el periodo 2001-2009, mientras que el PIM lo hizo por cuatro; el ratio PIA/PIM ha sido claramente decreciente.⁶⁶ La discrepancia entre el PIA y el PIM ha sido creciente: 7% en 2001, llegando a 45% en 2009. Ello ha impactado claramente en la capacidad de gasto.⁶⁷ Al mirar el gasto ejecutado, se observa que este ha crecido a una tasa promedio anual de 16% en el periodo, comparado con el 18% de tasa promedio anual de crecimiento del PIM.

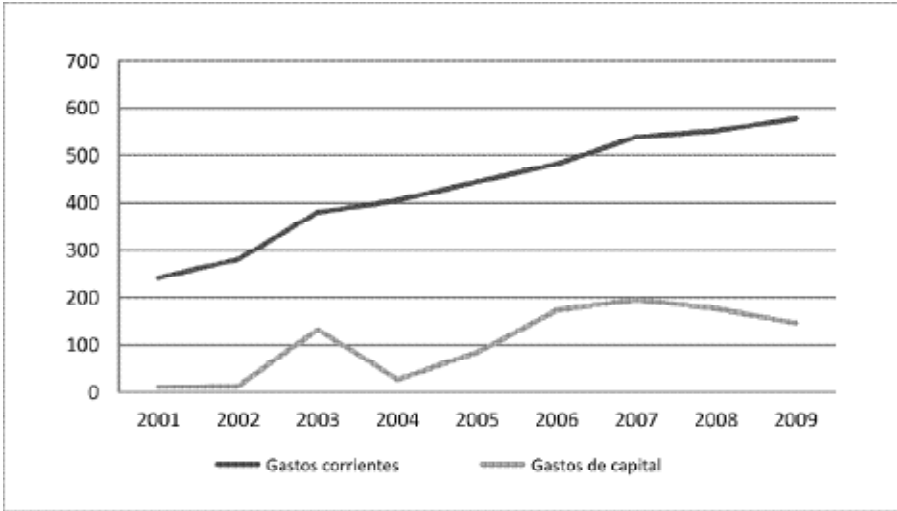
Si bien el gasto de capital ha crecido significativamente, a una tasa anual promedio de 38%, lo cierto es que ha mostrado descensos en el periodo, en comparación con un creciente gasto corriente. Este comportamiento probablemente está asociado a las transferencias de funciones como parte del proceso de descentralización.

66. Al igual que en el caso de Arequipa, debe indicarse que el presupuesto de 2001 corresponde al del Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR). Solamente a partir de 2002 puede hablarse en estricto de gobierno regional.

67. Recordemos que, así como tenemos varias definiciones de presupuesto, se tiene varias definiciones de gasto.

GRÁFICA 4.8

===== EVOLUCIÓN DEL GASTO PIA DEL GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA =====
 SEGÚN ESTRUCTURA 2001-2009
 (MILLONES DE NUEVOS SOLES)



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: IEP.

En cuanto a los gobiernos locales, y tomados en conjunto, la característica que exhiben las cifras de presupuesto pinta una figura que pondría a cualquier político o funcionario en aprietos. Globalmente, el PIA se multiplicó por 3,5, pero el PIM se multiplicó por 5,5. El gasto ejecutado siguió la velocidad del crecimiento del PIA, mostrando así con claridad las dificultades para adaptarse a nuevas transferencias en medio de la ejecución de lo programado el año anterior. Solamente en 2009, 349.931.490 nuevos soles dejaron de girarse y solamente se gastó 147.906.762 nuevos soles del incremento de presupuesto resultado de los créditos suplementarios. A modo de contraste, vemos que el gasto no ejecutado en 2009 es casi equivalente al presupuesto de la represa de Chonta,⁶⁸ que asciende

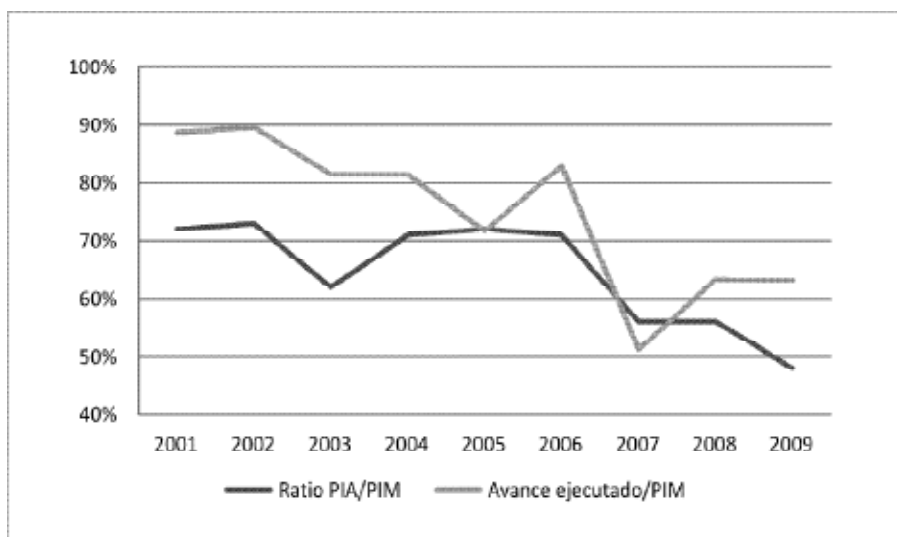
68. Uno de los grandes proyectos a futuro de la región es la represa de Chonta, ubicada en la provincia de Cajamarca, que busca captar agua para el consumo humano de los distritos de Cajamarca, Baños del Inca, Encañada y Jesús, así como expandir la frontera agrícola en siete mil hectáreas. El costo del proyecto se estima en más de trescientos

a 370 millones de soles, lo que genera inmediatamente la pregunta de por qué se requiere movilizar recursos del aporte voluntario de Yanacocha para esta obra, si puede ser financiada con los recursos no gastados en 2009.

Otra manera de apreciar estos problemas es analizando los ratios entre el PIA, el PIM y el avance en la ejecución presupuestal de los gobiernos locales. Al principio del periodo, las diferencias entre el PIA, el PIM y la ejecución, como se aprecia en la gráfica 4.9, bordeaban el 75% en promedio. A partir del año 2007, los ratios caen significativamente, haciendo evidente las dificultades que enfrentan los gobiernos locales para adaptarse a los nuevos montos que ingresan a sus presupuestos, en medio del día a día de la ejecución presupuestaria.

GRÁFICA 4.9

==== RATIO PIA/PIM Y AVANCE EN LA EJECUCIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE CAJAMARCA, 2001-2009



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

Elaboración: IEP.

millones de soles, y los estudios están siendo financiados —parcialmente— por el aporte voluntario de la minera Yanacocha, a través del Fondo Solidario de Desarrollo de Cajamarca. Dado que este es un proyecto financiado por varias partes, el comité de gestión incluye a diversos actores: las municipalidades de Cajamarca, Jesús, La Encañada, Llacanora y Baños del Inca, así como empresas mineras.

A partir del año 2004, comienza una discrepancia entre estas tres medidas, que solamente crecen exponencialmente hacia el final del periodo. Como ya se explicó, más allá de mostrar el *boom* de precios de los recursos naturales, esta discrepancia deja ver las limitaciones de la capacidad de gestión presupuestaria, en presencia, además, de grandes discrepancias entre lo planeado en el periodo presupuestal —que comienza al inicio de año y culmina en agosto— y los créditos suplementarios resultantes de la regularización del impuesto a la renta de las empresas mineras. Esto se refleja también en la evaluación del gasto corriente —estable, cuya asignación sigue una regla inercial— y del gasto de capital —con grandes variaciones que dependen del canon y los créditos suplementarios.

Los 126 gobiernos locales de Cajamarca, sean municipalidades provinciales o distritales, pasaron de recibir 30 millones por concepto de canon en 2001 a 175 millones de soles en 2009. Las municipalidades distritales de Baños del Inca y la Encañada claramente concentran estos recursos, por la localización de la minera Yanacocha en sus jurisdicciones.

En líneas generales, el panorama de la dinámica económica de Cajamarca nos muestra, en primer lugar, una minería que aporta más a través de recursos públicos para que el Estado, en sus diferentes niveles, redistribuya a través de obras públicas. Este rol se da en paralelo a que la propia actividad minera, así como la agricultura, ha disminuido su importancia en el PBI, en parte por el proceso de cambio de uso de la tierra para proveer servicios de baja productividad (o de baja remuneración). El crecimiento agrícola con vocación exportadora, como el del café de Jaén, no ha podido compensar el retroceso de la pequeña agricultura.

La construcción y los servicios, generales y gubernamentales, que han crecido por el efecto multiplicador minero, amplían el empleo de baja calidad —sea por limitada estabilidad o por baja productividad. ¿En qué medida esta dinámica de crecimiento no inclusivo ha sido contrarrestada por dinámicas de formación de capital humano que, en el mediano o largo plazo, sostendrán aumentos de productividad? A continuación, respondemos esta pregunta.

La dinámica de formación de capital humano

La educación en Cajamarca ha presentado desde el año 2000 una leve mejora en los indicadores de eficiencia interna del sistema —como la matrícula, promoción, permanencia y culminación—, y ha respondido parcialmente a las exigencias que el contexto de crecimiento económico del país demanda en asuntos de formación superior, a pesar de la importante actividad minera durante los últimos años.

La atención procesal, es decir, empezar primero por la base y postergar, de alguna manera, los demás estamentos de la formación, es una de las características más importantes de la formación de capital humano en la región. Si bien esta decisión obedece a las urgencias de un territorio con problemas de integración y niveles educativos urgidos de atención, la dinámica económica cajamarquina no se verá en el corto plazo fortalecida (e incluso en el mediano). A esta situación se suma que, lejos de solucionar los problemas de la formación superior provenientes de la situación nacional, las decisiones alrededor de la formación del capital humano regional estarían caracterizándose por bajos niveles de correspondencia con las necesidades de las economías locales. El capital humano de la región, así como las instituciones que lo forman, estarían ofreciendo una limitada capacidad de trabajo en políticas de desarrollo, un elemento fundamental para el desarrollo inclusivo (Beduschi 2007).

Oferta y calidad educativas

Cajamarca es una región en donde la educación avanza muy lentamente. Revisando los últimos logros estudiantiles disponibles alcanzados por la región, se puede notar que los niveles se ubican muy por debajo de los promedios nacionales.⁶⁹

CUADRO 4.3

PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE LOGRAN LOS APRENDIZAJES DEL GRADO (2.º DE PRIMARIA)		
	COMUNICACIÓN INTEGRAL	MATEMÁTICA
	2004	2004
Perú	15,1	9,6
Cajamarca	5,1	4,5

Fuente: Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.

Elaboración: IEP.

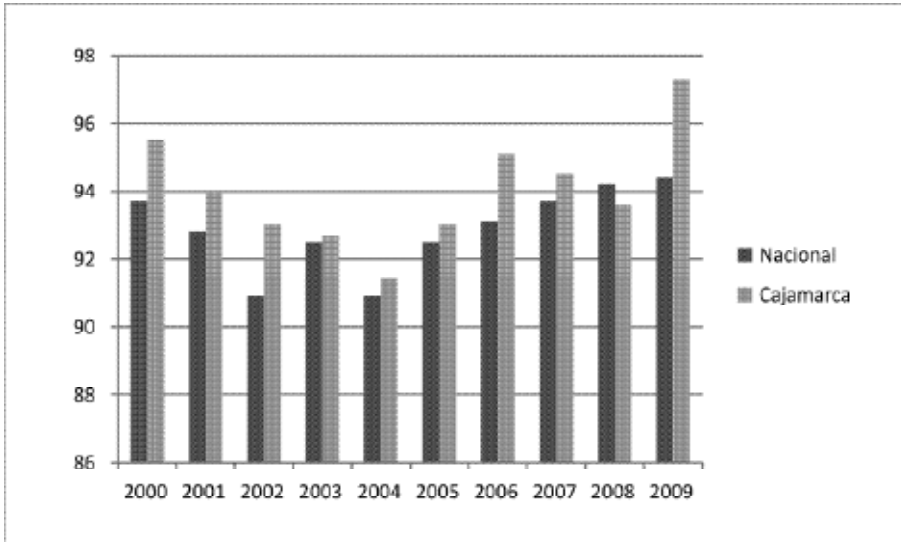
Durante el periodo 2002-2009 los indicadores de eficiencia interna del sistema educativo cajamarquino tampoco mejoraron. Solo como muestra general

69. Es importante mencionar que para el caso de Cajamarca no existen datos oficiales sobre el rendimiento de los estudiantes en las últimas evaluaciones censales de educación. La razón fundamental es que no se llegó a cubrir una meta de estudiantes medianamente comparable con el resto de regiones en el país.

se puede notar que en Cajamarca la matrícula en el nivel de primaria, aunque bastante generalizada, se ha mantenido prácticamente igual desde el año 2002.

GRÁFICA 4.10

TASA NETA DE MATRÍCULA EN EDUCACIÓN PRIMARIA



Fuente: Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.

Elaboración: IEP.

Esta situación de la cobertura en educación primaria tiene además algunas explicaciones en otros indicadores. El porcentaje de estudiantes que se retiran de la primaria es para el periodo 2000-2009 de 7,7%, superando al promedio nacional que es de 6,1%. Junto con esto, es fundamental en la determinación de la calidad de la primaria el que los estudiantes hayan pasado por la experiencia de la educación inicial escolarizada. En ello, Cajamarca no ha mostrado avances importantes. De hecho, en los últimos cinco años solo ha incrementado el porcentaje en 10 puntos y sigue entonces por detrás del promedio nacional. En 2005, el 79,9% de quienes ingresaron a la primaria había cursado educación inicial; para el año 2009, el porcentaje se incrementó a 89,7%.⁷⁰

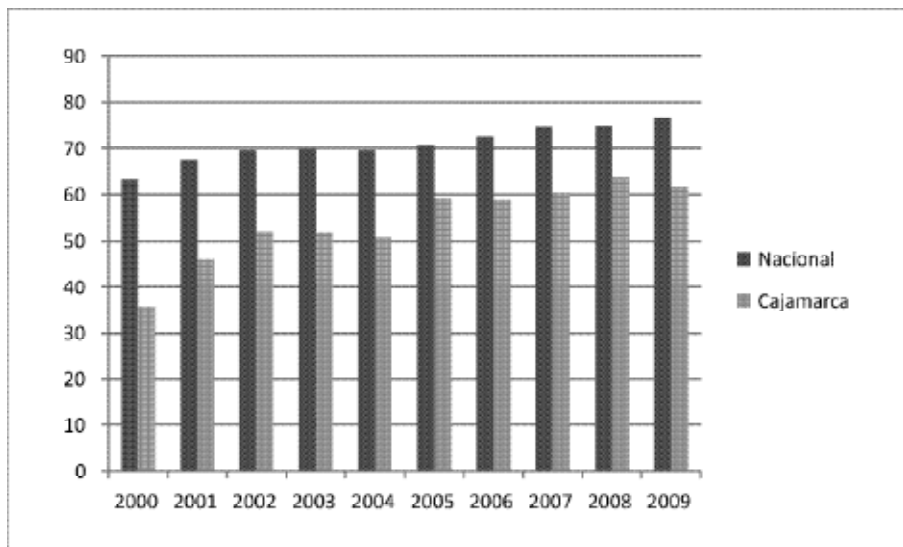
70. Todos los datos provienen de la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.

Esta situación base, de poca velocidad en los cambios, ha provocado que Cajamarca registre problemas para consolidar la formación de su capital humano. Como se podrá apreciar a continuación, este estancamiento de la primaria, particularmente de la calidad del servicio ofrecido, afectará directamente a la educación secundaria, escalón previo y necesario para la formación superior.

Para el caso de la educación secundaria en Cajamarca, los indicadores muestran que si bien desde el año 2000 se ha incrementado la matrícula neta, en el 2009 el porcentaje de estudiantes matriculados en la secundaria (61,7%) se ubica por debajo del promedio nacional.

GRÁFICA 4.11

TASA NETA DE MATRÍCULA EN SECUNDARIA



Fuente: Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación.

Elaboración: IEP.

Este lento crecimiento de la matrícula está asociado con los valores de permanencia y culminación de los estudios secundarios. En Cajamarca, estos valores han venido creciendo muy poco y aún se mantienen por debajo de los promedios nacionales. Como ejemplo, el promedio de retiros de estudiantes de la secundaria en los últimos 10 años es de 8,52%, y la tasa de culminación promedio para el

mismo periodo es de 31,1%, ubicándose a 22 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional (53,9%).

Esta información sobre la educación básica en Cajamarca es fundamental para entender la situación de la educación superior en la región, en donde la tasa bruta de matrícula indica que 4 de cada 10 jóvenes cajamarquinos acceden a formación en educación superior (38,9), según el Ministerio de Educación.

En la región existen dos universidades que condensan casi el 70% de la población estudiantil. La Universidad Nacional de Cajamarca, la gran universidad pública del sur de la región creada en 1963,⁷¹ y la Universidad Privada Antonio Guillermo Urrello (UPAGU), fundada en 1999. Junto con ellas, en la capital regional encontramos varias filiales de universidades privadas recientemente instaladas en la región.⁷² Así tenemos: la Universidad San Pedro, que tiene sede en Chimbote y cuya filial autorizada comenzó a operar en 2005; la Universidad Privada del Norte, con sede en Trujillo y cuya filial autorizada en Cajamarca data de 2006; la Universidad Alas Peruanas, con sede en Lima y cuya filial fue instalada en Cajamarca en 2009; así como la Universidad Privada Antenor Orrego y la Universidad Los Ángeles de Chimbote. Más recientemente aún, se han creado en la región programas presenciales de MBA, maestrías especializadas, programas de especialización y diplomados de la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN), los cuales, no obstante, operan irregularmente en el tiempo.

Al igual que en el país, las carreras universitarias más demandadas son las de derecho, administración, contabilidad e ingeniería, ofrecidas por la universidad pública. Sin embargo, la modernización de la región, reflejada en el aumento de los ingresos, ha llevado a que las personas con mayores recursos apuesten por la educación privada,⁷³ dadas las limitaciones de la universidad pública (paros y huelgas) para garantizar una educación en plazos razonables. La universidad pública suele recibir a hijos de campesinos o a los interesados en las carreras de medicina e ingeniería, cuya calidad educativa es mucho mejor que en las privadas.

Por otro lado, la oferta privada pareciera aún no satisfacer todas las necesidades del mercado educativo. Por ello, la matrícula en la universidad pública sigue concentrando a la gran mayoría de la población.

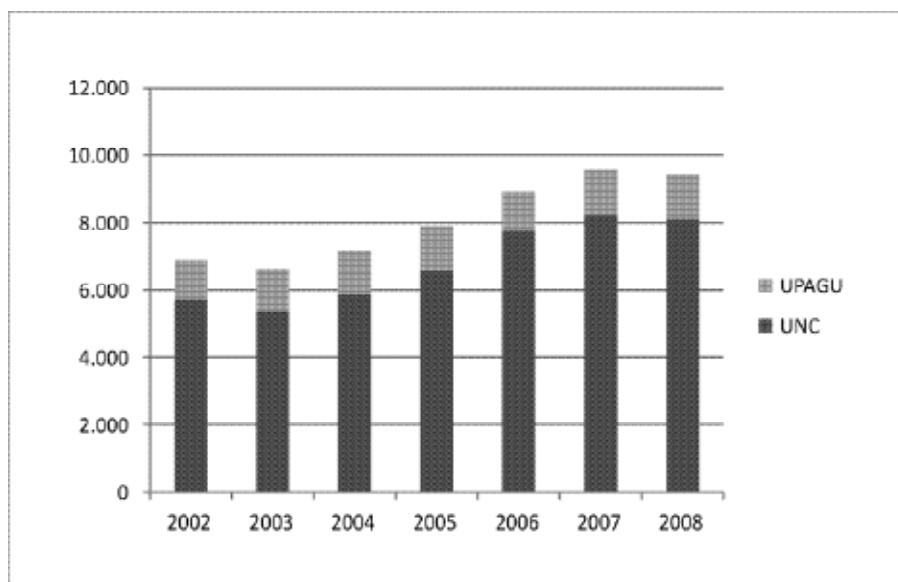
71. En la zona centro de la región se halla en implementación la Universidad de Chota, y en la zona norte, la Universidad de Jaén.

72. Permitidas en un momento, las filiales de universidades fueron luego prohibidas.

73. Para el decano de derecho de la UPAGU, "Cajamarca de hoy es, en términos educativos, el Ayacucho de los setenta".

GRÁFICA 4.12

= PERSONAS MATRICULADAS EN LAS UNIVERSIDADES MÁS IMPORTANTES DE CAJAMARCA =
(2002-2008)



Fuente: INEI 2010.

Elaboración: IEP.

En líneas generales, hay dos visiones sobre el papel de la universidad en el desarrollo regional. En primer lugar, aquella que la vincula a complementar el desarrollo minero; en segundo lugar, aquella que apunta más bien a consolidar carreras técnicas ligadas a la actividad agroganadera, que, como se ha visto en la sección anterior, son las dos actividades económicas que dinamizan el mercado regional.

Según la primera visión, Cajamarca tiene un gran potencial subutilizado para la formación de capital humano orientado al sector minero y al tema medioambiental.⁷⁴ En diversas entrevistas, se expresó la desilusión que existe sobre cómo

74. "La universidad de Cajamarca debería liderar todo lo que es la ingeniería ambiental o el campo de las tecnologías alternativas. Con esta cuestión del cambio climático, con esta cuestión del desarrollo sustentable" (Jorge Luis Salazar, decano de la Facultad de Derecho de la UPAGU y catedrático de la UNC).

Cajamarca, pudiendo utilizar los recursos que provee la dinámica del sector minero para estar a la vanguardia de la educación sobre el tema, no ha aprovechado sus ventajas para formar profesionales de alta calidad. Yanacocha, por ejemplo, contrata personal cajamarquino (un 50% según Scerpella) muchas veces a sabiendas de que su calidad es inferior a la de otros postulantes de Lima.⁷⁵ Así, la minera descansa en buena medida en los ingenieros civiles que salen de la Universidad Nacional de Cajamarca, aunque curiosamente no existe en la región programas de ingeniería de minas.⁷⁶ La minera ha sido la principal impulsora de las modificaciones curriculares que actualizan la oferta educativa considerando la demanda del sector, por ejemplo, al crear la especialidad de geología:

La facultad de geología nace, por ejemplo, con la minería. La facultad de geología casi fue implementada totalmente por Yanacocha, no como un acto único. El área de geología empieza la relación y empieza el equipamiento lentamente, trasladando probablemente equipos de segundo uso, dictados de horas de clase. Hay muchos profesionales de Yanacocha trabajando en todas las universidades. (Carlos Scerpella, Yanacocha)

Según la segunda visión, aunque la minería es la actividad económica más importante de Cajamarca y debería formarse a personas para proveerla de capital humano calificado, el grado de absorción de mano de obra de ese tipo de actividades es mínimo y por lo tanto se debería prestar atención a otro tipo de sectores y actividades que también van acordes con las necesidades de desarrollo de la región. Se mencionó algunas carreras que antes tenían más relevancia y que ahora están abandonadas como, por ejemplo, la veterinaria.

Uno de los principales ejes de desarrollo en Cajamarca ahorita es el minero pero no es porque se tengan que formar ingenieros mineros porque la capacidad de absorción es mínima sino lo que colateralmente genera la minería y la educación universitaria no está dirigida a ellos. Por ejemplo, la educación en ingeniería mecánica, ingeniería ambiental, veterinarias. Lo que no tiene que ver con lo que genera la mina, no se discute. Por ejemplo, Cajamarca es productora de queso y leche, aquí están Nestlé y Gloria, pero la educación veterinaria y la educación en productos lácteos es mínima y por eso la producción lechera y quesera en Cajamarca es bien endeble, muy artesanal, no compite en el mercado [...]. (Jorge Luis Salazar, decano de la Facultad de Derecho de la UPAGU y catedrático de la UNC)

75. No obstante, los altos cargos son ocupados por personas o bien de Lima o bien cajamarquinos que han trabajado o estudiado fuera de la región.

76. Como fenómeno general de la actividad, las poblaciones suelen demandar a las empresas mineras ser contratadas en sus operaciones.

Para la presidenta de la Cámara de Comercio de Cajamarca, las principales carencias en capital humano en la provincia de Cajamarca son de soldadores homologados, operadores de maquinaria pesada y técnicos en electricidad industrial.⁷⁷ Para ello falta una escuela técnica más, ya que el Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) ha rebalsado sus capacidades de infraestructura y personal.

No obstante, un caso exitoso es el del Centro Tecnológico Minero (CETEMIN), que tiene presencia en la región desde abril de 2010, tras una buena experiencia de capacitación para empresas mineras del centro del país. Actualmente ofrece programas de formación para técnico en mantenimiento de equipo pesado, técnico en mantenimiento eléctrico y automatización y técnico en medio ambiente.

A pesar de que la universidad cuenta con ingentes recursos del canon para implementar reformas que se orienten a mejorar la educación superior (sesenta y siete millones de soles, aproximadamente, entre 2004 y 2008),⁷⁸ ese dinero casi no se ha usado. Al indagar por qué, hubo dos tipos de respuestas. Por un lado, se señalaba la falta de habilidad para proponer planes que sean aprobados;⁷⁹ por otro, se hablaba de corrupción.

Yo lo tengo que decir, ¿no? Yo soy docente universitario allí [la UNC] desde hace quince años. Aparentemente, ellos ganan de los intereses depositados en el banco, de los intereses que genera el canon depositado en el banco. Hay casi 120 millones de canon minero que no se ha utilizado y para ellos es fácil. En lugar de elaborar proyectos que requieren una justificación técnica, les es mucho más fácil ganar los intereses que no están fiscalizados. (Jorge Luis Salazar, decano de la UPAGU)

P: ¿Qué se está haciendo con ese dinero [el canon que recibe la UNC]?

R: Lo tienen guardado en el banco. Tienen cincuenta millones de soles que están guardados en el banco porque la universidad no puede todavía aprobar, no puede fundamentar ante el SNIP un buen proyecto de uso del canon. Allí están guardados, no hay intento de usar el recurso del canon un poco para cubrir el déficit de salarios de los trabajadores, de los docentes, pero el SNIP dice que no es para eso. Es solo para infraestructura. (Rodríguez Villa, UNC)

77. Curiosamente, al examinar las actividades de quienes se ubican en el tope de los deciles de ingreso en Cajamarca, se encuentra este tipo de empleos.

78. Mayor información en Garfias 2009.

79. Durante el gobierno de Toledo, cuando era ministro Pedro Pablo Kuczynski, hubo un debate en Cajamarca sobre cómo debía usarse el canon y si era posible financiar con él proyectos de investigación. Según cuenta Scerpella, se presentaron solicitudes de todo tipo —y de toda calidad— para que el canon fuera utilizado en investigación. Al caer en la cuenta de la falta de garantías de este tipo de inversión, Kuczynski decidió atar el canon a “gasto en infraestructura”, que es lo que prima hasta hoy.

Esta apreciación coincide con la de Garfias (2009). Al investigar sobre el uso del canon en la Universidad Nacional de Cajamarca, este autor encuentra que los problemas son más estructurales que de coyuntura. Así pues, no se haría un uso eficiente del canon para la investigación universitaria porque las normas han sido creadas sin considerar la realidad de las universidades públicas regionales. La administración universitaria parece preferir los recursos de libre disponibilidad producto de los intereses que genera el dinero depositado en el banco, que formular y ejecutar proyectos de inversión que eleven el nivel académico de las universidades.

En Cajamarca capital es posible también apreciar algunos avances, como el Plan de Inversiones en Educación, que aborda las tres áreas fundamentales: calidad, gestión e infraestructura. Sin embargo, la situación de la educación superior en el resto de la región es aún dramática: las provincias de San Ignacio y Jaén dependen completamente del sistema educativo de Chiclayo.

La Universidad de Jaén —de reciente creación— abrió su primera convocatoria de estudiantes en 2011. Mientras tanto, en la provincia de Jaén había una sede de la Universidad Nacional de Cajamarca (con escuelas de enfermería, ingeniería forestal e ingeniería civil y una escuela de posgrado), una filial de Alas Peruanas, otra de la Universidad de Chiclayo y algunos institutos técnicos. Lo único local es el Instituto Superior Pedagógico de Jaén, que imparte la carrera de educación.

Un dato interesante en Jaén es que la unidad de gestión educativa local (UGEL) provincial ha tenido 12 directores en los últimos años; muchos de ellos han sido colocados, reemplazados y vueltos a nombrar en el puesto, generándose con ello un clima de inestabilidad alarmante. En Jaén se reclamaba el hecho de que las instituciones públicas —como la universidad—, al no contar con una unidad ejecutora en Jaén, tenían que hacer sus compras en la capital regional.

Una experiencia interesante sobre la carencia de capital humano en una región de rápida modernización es la del centro comercial El Quinde, que abrió sus puertas en agosto de 2006 pensando satisfacer la demanda de los migrantes calificados que venían a Cajamarca a trabajar en los proyectos mineros. El Quinde se inspira en los centros comerciales modernos: tiene un supermercado, una sala de comidas, cine, tiendas de ropa y de electrodomésticos, bancos, etc. Está abierto al público de nueve de la mañana a diez de la noche y la formalidad es un requisito indispensable para que un socio sea admitido. Esto ha sido un desincentivo para algunas empresas cajamarquinas que inicialmente estuvieron interesadas en él: no solo deben dar boleta o factura, sino que algunos mecanismos tradicionales de captación de clientela (como las rebajas) han sido rechazados por sus administradores.

Paralelamente, el supermercado comercializa productos de origen limeño, tanto envasados como al natural (verduras y frutas).⁸⁰ La justificación de este comportamiento es que, dado su precariedad, el sistema de abastecimiento del mercado cajamarquino es incapaz de garantizarle al supermercado una cantidad mínima diaria de verduras y frutas. Lo mismo sucede con los productos envasados: solo una empresa de productos lácteos se ha animado a pasar los estándares de calidad que el supermercado exige para comercializar su producto.⁸¹

Desde la construcción misma del centro comercial —asegura una entrevistada—, se presentaron problemas por la falta de trabajadores capacitados en este tipo de infraestructura, lo que llevó a la empresa a traerlos de Trujillo y Chiclayo y a capacitar a cajamarquinos en ambas ciudades. La actividad de construcción no ha movilizado mano de obra local. Ya en pleno funcionamiento del centro comercial, la rotación de los empleados se ha mostrado muy alta: bien sea por los bajos sueldos que se pagan (sobre todo las empresas cajamarquinas) o bien porque la jornada formal de ocho horas es un reto para muchos de los habitantes de la región, acostumbrados a cerrar sus negocios a la hora de almuerzo y a dar licencias a sus empleados por motivos familiares/personales. Buena parte de los trabajadores de El Quinde son estudiantes y egresados de las universidades locales, particularmente de administración.

Este panorama general nos permite mirar con mayor detenimiento la información específica sobre la calidad y oferta de la educación superior en la región.

El nivel de la educación superior y la cantidad de alumnos en el sistema nacional de educación superior en Cajamarca se encuentran muy por debajo del promedio nacional. Históricamente, la ampliación de la demanda por educación superior en la región se incrementó a partir de 1993, desde la llegada de la minera Yanacocha. La mayoría de las instituciones de educación superior se concentra en el sur de la región, en donde las actividades de las empresas mineras son más evidentes.

Con relación al mejoramiento de la calidad de la educación superior, al menos a escala nacional, como hemos visto, se cuestiona el manejo del dinero recibido por el canon, ya que al parecer gran parte de ese dinero no se ejecuta y se mantiene en los bancos, sin que se realicen obras y proyectos de gran impacto.

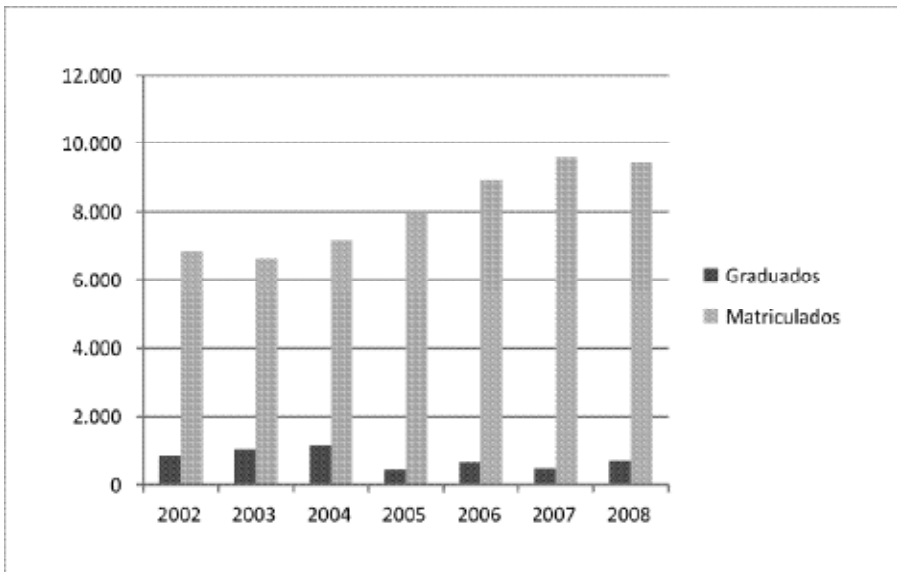
80. Cajamarca tiene tres grandes mercados tradicionales: el Central, el de San Sebastián y el Mercadillo. Si bien son formales, la entrega de boletas y facturas constituye una excepción.

81. Una linda exposición de estos problemas puede encontrarse en la novela *La caverna*, de José Saramago.

Lo cierto es que la información disponible da cuenta de que en Cajamarca resulta complicado culminar la educación superior. Tal como se aprecia en las gráficas 4.13 y 4.14, la relación matrícula/graduación es marcadamente asimétrica, pues los niveles de abandono del sistema son considerablemente altos.

GRÁFICA 4.13

PERSONAS MATRICULADAS Y GRADUADAS EN LAS PRINCIPALES
UNIVERSIDADES DE CAJAMARCA (2002-2008)



Fuente: INEI 2010.

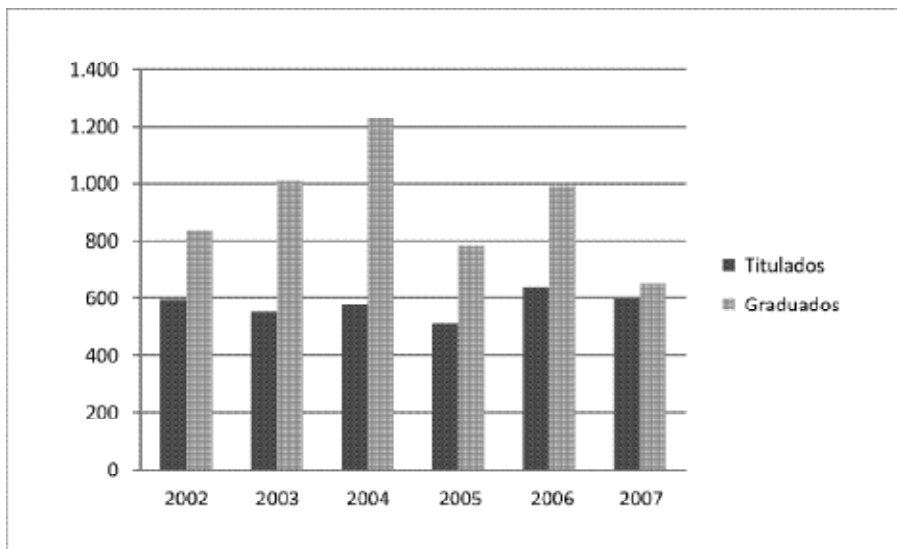
Elaboración: IEP.

En esta misma línea, la relación graduado/titulado es otro indicador asociado a la calidad del servicio universitario. Para el caso de Cajamarca, esta relación no ha alcanzado los niveles de otras regiones del país.

Observamos que la tasa de culminación de estudios superiores en un periodo de cinco años es muy baja; se encuentra en los niveles del 1%. Ello puede deberse a que son frecuentes las huelgas en la Universidad Nacional de Cajamarca, lo que retrasa el cumplimiento del plan de estudios.

GRÁFICA 4.14

PERSONAS TITULADAS Y GRADUADAS EN LAS PRINCIPALES UNIVERSIDADES DE CAJAMARCA (2002-2007)



Fuente: INEI 2010.

Elaboración: IEP.

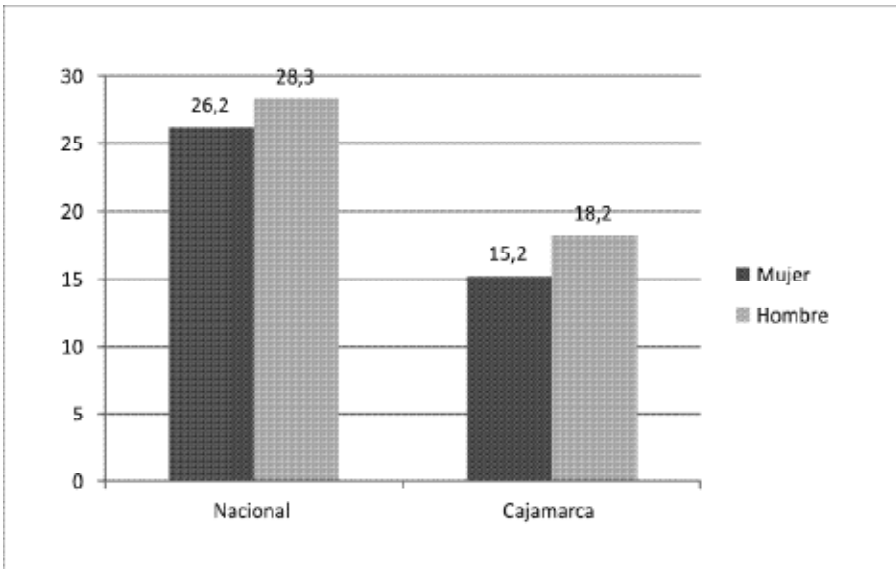
Por otro lado, un tema que merece atención es que Cajamarca presenta niveles de educación superior escolarizada por debajo del promedio nacional, es decir, está ampliamente rezagada en comparación con otras regiones. La brecha de género no parece tampoco reducirse debido a que Cajamarca es la segunda región con menor porcentaje de mujeres con educación superior (la primera es Huancavelica, con 11,6%).

Recapitulando, en Cajamarca aún persisten problemas en la calidad de la educación básica, que repercuten directamente en la formación de profesionales y técnicos que puedan satisfacer la demanda de, al menos, las dos actividades económicas más importantes de la región: la agricultura y la minería. Del mismo modo, la fragmentación territorial de la región se pone de manifiesto en las desigualdades educativas, particularmente en el nivel superior, existentes en Cajamarca.

Con la finalidad de comprender esta situación, es importante revisar lo sucedido con la formulación de las políticas educativas regionales.

GRÁFICA 4.15

== PORCENTAJE DE MUJERES Y HOMBRES DE 15 Y MÁS AÑOS CON NIVEL DE EDUCACIÓN SUPERIOR ALCANZADO EN EL ÁMBITO NACIONAL Y EN CAJAMARCA, 2009 ==



Fuente: INEI, *Perú: compendio estadístico 2010*.

Elaboración: IEP.

Políticas educativas

En Cajamarca, a finales de 2006 y luego de un largo proceso de formulación de políticas educativas regionales, el gobierno regional oficializó el proyecto educativo regional (PER). Este, como la mayoría de los procesos de formulación de políticas regionales, se hizo de manera participativa, considerando la planificación estratégica como una herramienta de trabajo, y bajo la coordinación del gobierno regional.

No obstante este proceso más o menos estandarizado entre las regiones del país, el PER de Cajamarca fue pensado y diseñado más desde un “deber ser” que desde los propios lineamientos de la región. Así, este proyecto alude más a los “objetivos del milenio” y al Proyecto Educativo Nacional que a los propios planes de desarrollo de la región.⁸² Es, pues, evidente que en Cajamarca el PER se hizo,

82. Mayor información en el Proyecto Educativo Regional Cajamarca 2007-2021.

como muchos otros proyectos, de manera más sectorizada que intersectorial y con un enfoque psicopedagógico antes que socioeducativo.

La formación universitaria no está ligada a los ejes de desarrollo de Cajamarca. Uno de los principales ejes de desarrollo ahorita es el minero, pero no es porque se tenga que formar ingenieros mineros, porque la capacidad de absorción es mínima, la educación universitaria no está dirigida a ellos. (Jorge Luis Salazar, decano de la Facultad de Derecho de la UPAGU y catedrático en la UNC)

Este énfasis en la orientación de las políticas educativas cajamarquinas ofrece la ventaja de ser más ordenado para el trabajo del sector y menos difícil de implementar, pero por otro lado, dificulta el establecimiento de puentes entre la educación y el desarrollo.

Esta sectorización de las políticas educativas tiene pues su correlato en las transformaciones en la gestión pública propuesta por el propio PER. Cajamarca opta por ubicarse en el camino de la descentralización educativa planteada por el Estado, es decir, pone el énfasis en la necesidad de efectivizar las transferencias de funciones por parte del Estado nacional, y se adhiere a los nuevos procesos de municipalización de la educación.

No cabe duda de que los retos educativos de Cajamarca son de la mayor envergadura, pues sus niveles de rendimiento y la incompleta atención al servicio educativo en las zonas rurales son una realidad urgente de atender. Por ello, un punto muy importante en sus políticas es dar prioridad a la atención integral de la primera infancia y a la universalización de la educación básica. Siguiendo la cadena educativa, esto debiera repercutir en la mejora de la educación secundaria y, posteriormente, de la superior. Sin embargo, la urgencia de contar con profesionales y técnicos calificados en la región es también una tarea urgente, que bien puede trabajarse de manera paralela. Las actividades económicas de la región y la posibilidad de que estas contribuyan a reducir la desigualdad requieren de dicho capital humano.

La dinámica política

Nuestro estudio de las posibilidades de un desarrollo regional inclusivo postula que este es posible con mejoras en la institucionalidad política, junto a las dinámicas económicas y a las de formación de capital humano. En otras palabras, se trata de encontrar coaliciones políticas que promuevan acuerdos de largo plazo y que permitan movilizar recursos y asignarlos al desarrollo de infraestructura promotora del crecimiento. ¿Qué coaliciones políticas se pueden identificar en

Cajamarca? ¿Promueven acuerdos de largo plazo, que movilizan recursos para desarrollar infraestructura promotora del crecimiento? ¿Se puede detectar alguna mejora en la institucionalidad política regional?

Cajamarca presenta un PBI de crecimiento moderado en el periodo 2002-2009. Este escenario de crecimiento no se condice con la presencia de una coalición política estable, sea en el gobierno o en la oposición. Tanto el gobierno regional de Felipe Pita (2003-2006) como el de Jesús Coronel (2007-2010) presentaron problemas de gobernabilidad, corrupción e ineficiencia, que hicieron fracasar los acuerdos que les dieron sustento. No obstante, la Defensoría del Pueblo, en su *ranking* de 2004 sobre buen gobierno, calificó a Cajamarca en buenas posiciones en el ámbito nacional en acceso a la información y transparencia, así como en rendición de cuentas y concertación. Asimismo, el índice de competitividad regional de 2008 la mostraba con niveles intermedios y altos en cuando a institucionalidad: tenía notas aprobatorias en inversión per cápita de gobiernos regionales y locales y en cumplimiento de la Ley de Transparencia. ¿Cómo entender este escenario institucional aprobatorio en una región con una tasa de crecimiento moderada y de aumento de la desigualdad?

Creemos que en Cajamarca, la estructura económica no se ha independizado del todo de la política regional y local, dada la importancia preponderante de los actores económicos y políticos regionales. En la línea de Tsebelis (2006), el gobierno central no tiene un papel protagónico en el impulso de la región, por lo que importan más los actores locales: empresas, autoridades, funcionarios, asociaciones civiles, etc. Dada esta situación, en la región los procesos de institucionalización y concertación han sido asumidos por los actores como primordiales, como una forma de evitar la confrontación y los juegos de suma cero. Un gobierno regional débil y/o polarizante puede encontrar en Cajamarca mucho más retos que en regiones con pocos actores relevantes y donde el gasto público representa un menor porcentaje de la economía. De ahí que Cajamarca sea pionera en desarrollar procesos sumamente complejos, como la zonificación ecológica económica, el Plan de Desarrollo Concertado, la instauración de ProRegión, las gerencias de SERVIR o la aprobación del Centro de Planeamiento Estratégico Regional. Asimismo, dada la fragmentación de actores, en la región hay mucha más competencia política, lo que se traduce en liderazgos más segmentados y antagónicos y en pocas figuras de consenso, por lo que los proyectos autoritarios o personalistas encuentran mayores dificultades para instaurarse. Esta institucionalidad política, no obstante, enfrenta retos importantes, principalmente en materia de consensuar posiciones contrarias en el seno de la región.

A continuación, el análisis se divide en tres partes. En la primera repasamos los dos primeros gobiernos regionales de Cajamarca: el de Felipe Pita (del Partido Aprista Peruano) y el de Jesús Coronel (de Fuerza Social Cajamarca). En una segunda parte llamamos la atención sobre el alto número de actores estratégicos con que cuenta la región y cómo la institucionalidad y la búsqueda de consenso han sido asumidas como remedios frente a la incapacidad de algunos actores para sobreponerse a otros. En una tercera parte analizamos un caso que ejemplifica las limitaciones que se generan producto de la búsqueda de consenso en escenarios fragmentados: el proceso de aprobación de la zonificación económica ecológica en Cajamarca.

Coaliciones políticas

La primera experiencia de gobierno regional fue encabezada por Felipe Pita Gastelumendi, del Partido Aprista Peruano. Los resultados de la elección mostraron desde un comienzo una gran fragilidad. En primer lugar, porque tres candidaturas obtuvieron porcentajes muy similares; ellas fueron la de Pita (PAP), la de Enrique Aranda de Perú Posible y Jesús Coronel, entonces de Unidad Nacional. En segundo lugar, porque el porcentaje de votos blancos y nulos fue particularmente alto: juntos, estos votos sumaron más que cualquiera de los tres primeros puestos.

Pita —originario de Jaén— es un viejo caudillo aprista en la región. Su gestión se caracterizó, a decir de diversos actores, por su apuesta por la pequeña infraestructura, la verticalidad en la toma de decisiones y las denuncias de corrupción, algunas de las cuales han sido investigadas y derivadas a la fiscalía por el anterior consejo regional de Coronel y por el Congreso de la República.⁸³ Como resultado de ello, Pita no es bien valorado en el Partido Aprista Peruano de Cajamarca, pese a que se afirma guarda vínculos fluidos con el ex presidente García.

En 2006, resultó electo presidente regional Jesús Coronel. Coronel es un economista de la Universidad Nacional de Cajamarca, con fuertes vínculos tanto con ese centro educativo como con organizaciones de la sociedad civil. De izquierda, su partido nace precisamente de la articulación de organizaciones sociales con el proyecto de este candidato. Coronel ganó con el 29,19% de los votos, derrotando al candidato del Movimiento Nueva Izquierda (MNI), Gregorio Santos, quien, enarblando una agenda antiminera, obtuvo el 17,38% de votos. Es interesante notar que el respaldo de Coronel se asentó en las provincias del sur

83. El caso más sonado es el de las deficiencias detectadas en el mejoramiento del asfaltado de la carretera Cajamarca – Celendín – Balsas, en el tramo Baños del Inca – La Encañada.

CUADRO 4.4

RESULTADOS ELECCIONES 2002 - GOBIERNO REGIONAL DE CAJAMARCA

NOMBRE	CANDIDATO	VOTOS VÁLIDOS	PORCENTAJE VOTO
Partido Aprista Peruano	Pita, Felipe	99.863	23,67
Partido Perú Posible	Aranda, Enrique	95.031	22,52
Alianza Electoral Unidad Nacional	Coronel, Jesús	88.911	21,07
Partido Acción Popular	Roncal , Pelayo	51.436	12,19
Partido Reconstrucción Democrática (PRD)	Alcalde, Marco Antonio	23.350	5,53
Partido Democrático Somos Perú	Martos, Alcibíades Aurelio	21.149	5,01
Fuerza Democrática	Bure, Ignacio	19.857	4,71
Movimiento Nueva Izquierda	Benites, Julio César	17.878	4,24
Partido Renacimiento Andino	Pajares, David	4.459	1,06
Votos blancos		63.054	
Votos nulos		68.162	
Total votos válidamente emitidos		421.934	

Fuente: ONPE.

Elaboración IEP.

de Cajamarca, lo que se puede atribuir tanto a su origen —ya que él proviene de esta subregión—, como a su discurso centrista en torno a la minería en su área de influencia: un “sí” a la minería, pero con beneficios palpables para la población local. El MNI, por su parte, representaba el discurso más radical de renegociación con las mineras,⁸⁴ teniendo sus bases en el norte de la región, de donde es originario Santos, ya que nació en San Ignacio. Jaén y San Ignacio son conocidas sedes de organizaciones sociales ambientalistas, siendo la más representativa la Vicaría de Jaén, protagonista indirecta en los hechos de Bagua de junio de 2009. Asimismo, Tierra y Libertad —partido ambientalista del ex sacerdote Marco Arana— mantiene una alianza informal con Fuerza Campesina, el movimiento provincial contrario a la minería que gobierna San Ignacio desde hace tres periodos.

84. Se entiende que —dadas las nulas competencias del gobierno regional en esta materia— más que una promesa electoral, la “renegociación minera” es un compromiso de continuar presionando al gobierno nacional de turno para conseguir este objetivo.

CUADRO 4.5
 VOTACIÓN DE FUERZA SOCIAL Y MOVIMIENTO NUEVA IZQUIERDA (MNI)
 SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA, 2006

	FUERZA SOCIAL (%)	MNI (%)
PROVINCIAS DEL SUR		
Cajabamba	48,78	4,95
Cajamarca	39,75	2,53
Celendín	45,58	2,04
San Marcos	34,09	2,31
Contumazá	38,08	2,94
San Miguel	29,84	12,25
Hualgayoc	41,59	16,91
San Pablo	31,75	1,5
Santa Cruz	24,22	2,53
PROVINCIAS DEL NORTE		
Jaén	7,35	36,75
San Ignacio	11,4	51,08
Cutervo	22,22	32,28
Chota	25,15	21,8
Total regional	29,196	17,376

Fuente: ONPE.

Elaboración: IEP.

Al observar las cifras del cuadro 4.5, es evidente el clivaje geográfico de la votación, derivado de la fragmentación que explicamos al inicio. Fuerza Social ganó abrumadoramente en las provincias del sur, mientras que el MNI lo hizo en las provincias del norte, con la excepción de Chota. En el sur, el MNI no llegó ni al 5% de la votación, excepto en San Miguel y Hualgayoc. Por su parte, en las provincias norteñas de Jaén y San Ignacio, Fuerza Social no alcanzó ni el 10%.

Para sus opositores, la condición de académico convirtió a Coronel en alguien desconectado de la realidad, con mucha voluntad de hacer cambios pero con poca capacidad para implementarlos. Según esta versión, hasta 2009 el entonces presidente regional habría tenido un periodo de aprendizaje, traducido en una relativa falta de acción. No obstante, el principal obstáculo político que ha sorteado Coronel en estos años es la división interna de su grupo político. Así, el ex vicepresidente regional Aníbal Balcázar —médico originario de Jaén— está

procesado por corrupción, tras haber sido atrapado recibiendo un soborno. Su sentencia aún no se ha dictado debido a dilaciones en el Poder Judicial, por lo que hasta el último momento de la gestión de Coronel ejerció funciones de vicepresidente regional, aunque en calidad de suspendido.

Las elecciones regionales de 2010 dieron el triunfo a Gregorio Santos, profesor y fundador del Movimiento de Afirmación Social (MAS), quien ganó estos comicios en primera vuelta —aunque apenas superando la valla del 30%—,⁸⁵ muy por delante de la candidata oficialista Betty de Coronel (esposa del ex presidente regional). Como vimos, Santos acabó segundo en la contienda electoral de 2006, recibiendo una importante votación en las provincias del norte de la región: Jaén, San Ignacio y Cutervo, representando en ese entonces al Movimiento Nueva Izquierda, del cual luego se independizó, creando el MAS. En líneas generales, Santos mantiene posiciones bastante heterodoxas respecto de la minería: su plan de gobierno busca renegociar los contratos con las empresas mineras que operan en Cajamarca. Aparte de maestro cercano al Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación Nacional (SUTEP) y Patria Roja, ha sido jefe de las rondas campesinas del norte en Cajamarca. Cobró protagonismo a la luz del conflicto por la mina Majaz en Huancabamba, Piura.

Otros candidatos de peso en esta elección fueron Felipe Pita Serpa (hijo del ex presidente regional, que postuló de manera independiente al Partido Aprista Peruano tras el quiebre con el partido), Javier Bobadilla (fundador del Frente Regional de Cajamarca y, según se dice, el candidato más cercano a las empresas mineras),⁸⁶ y Gilberto Cabanillas, ex diputado y candidato del Partido Aprista Peruano. La baja votación de Betty de Coronel se daba por descontada entre los líderes de opinión de Cajamarca.

El crecimiento en un escenario de muchos actores

Nuestro argumento para el caso Cajamarca apunta a señalar la gran diversidad de actores que tiene la región, que lleva a que la institucionalización y la concertación sean necesarias para garantizar la gobernabilidad regional.

Actualmente en Cajamarca hay 27 partidos políticos y 10 movimientos regionales con inscripción válida ante el Jurado Nacional de Elecciones. Sin embargo,

85. En 2010 se estableció la llamada “segunda vuelta regional”, por la cual si un candidato obtiene menos de 30% de votación en la primera elección, tiene que pasar por una segunda vuelta con su más cercano competidor.

86. No obstante, y siguiendo una estrategia que se repite en el ámbito nacional, Yanacocha suele ofrecer a todos los candidatos un “óbolo” para la campaña.

CUADRO 4.6

PARTIDOS Y PORCENTAJE DE VOTACIÓN EN ELECCIÓN REGIONAL 2010

PARTIDO	PORCENTAJE
Movimiento de Afirmación Social	30,76
Movimiento Regional Fuerza Social Cajamarca	12,80
Frente Regional de Cajamarca	12,30
Partido Aprista Peruano	8,66
Alianza Cajamarca Siempre Verde – Fuerza 2011	8,16
Alianza para el Progreso	6,50
Perú Posible	5,76
Acción Popular	5,32
Tierra y Libertad	4,33
El Agro a la Región	3,10
Unión Por el Perú	2,33

Fuente: ONPE.

Elaboración: IEP.

de estos 27 partidos, solo tres han participado en las tres elecciones regionales realizadas desde comienzos del proceso de descentralización: el Partido Aprista Peruano (PAP), Acción Popular (AP) y el Movimiento Nueva Izquierda (MNI).⁸⁷ Los tres son partidos con bases sólidas en la región: el PAP ha sido tradicionalmente “la base serrana más grande del partido en términos de nivel de organización alcanzado, número de militantes y peso electoral” (Taylor 2000: 40); AP ha contado con un tradicional bastión en la zona norte de la región, habiendo ocupado la alcaldía de Jaén desde 2002, la de Baños del Inca en 2006 y la de Matara en 2002; y el MNI se nutre de una importante tradición de discurso y reivindicaciones ambientalistas que dejó segunda a la organización en las elecciones regionales de 2006.

Por el contrario, solamente un movimiento regional ha participado en más de una elección en la región: Fuerza Social – Cajamarca, el movimiento de Jesús Coronel. En 2006, el único movimiento que participó en las elecciones fue Fuerza Social. Ya en 2010 encontramos una eclosión de movimientos regionales, que

87. Si bien el MNI no participó directamente en las elecciones de 2010, apoyó la candidatura de Gregorio Santos —ex candidato de la agrupación en 2006—, quien postuló en esa ocasión con el Movimiento de Afirmación Social.

incluyen al MAS, el Frente Regional de Cajamarca, Tierra y Libertad, y El Agro a la Región. Finalmente, llama la atención que en toda la región existan solo tres organizaciones políticas de carácter distrital: una en Cajabamba, otra en Cajamarca y otra en San Ignacio, la misma que gobierna la alcaldía provincial.

En ese sentido, resaltan dos conclusiones: ni la presencia comparativamente alta de partidos nos habla de un proceso de ordenamiento de la política regional, ni el aumento de movimientos regionales en 2010 nos debería llevar a concluir que la desintegración se está acelerando. En realidad, lo que vemos es un proceso de flujo permanente de determinadas personalidades que pasan de partidos a movimientos o de partidos a partidos. Un ejemplo interesante es el del candidato al Gobierno Regional de Cajamarca, Javier Bobadilla: en 2002 postuló a la alcaldía provincial con Somos Perú, en 2006 a la presidencia regional con el Partido Nacionalista, y en 2010 lo hizo con un movimiento regional propio. Lo mismo se puede decir del candidato al gobierno regional Wilfredo Poma, de Unión Por el Perú (UPP): intentó la alcaldía provincial de Cajamarca en 1998, fue congresista en 2000 con Somos Perú, postuló nuevamente a la alcaldía provincial en 2002 con Perú Posible, fue regidor provincial con UPP, y finalmente compitió por el gobierno regional con este último partido. Por último, el mismo Jesús Coronel postuló a la región por Unidad Nacional en 2002, formando su agrupación Fuerza Social en 2006. En el ámbito provincial, encontramos el caso del alcalde provincial de Cajamarca Marco Latorre: a falta de un partido propio postuló por UPP —como partido de alquiler—, y una vez en el municipio, los regidores se dividieron entre los originarios de UPP y los cercanos a Latorre. Hoy Latorre busca ser electo congresista en las próximas elecciones generales por Solidaridad Nacional.

La estabilidad partidaria en el ámbito provincial, en general, es bastante baja. Como se puede ver en el cuadro 4.7, solo dos alcaldes provinciales lograron su reelección en 2006: el de Jaén (Acción Popular) y el de San Ignacio (Fuerza Campesina). En 2010, tres alcaldes provinciales lograron su reelección: el de San Ignacio (Fuerza Campesina), el de San Miguel (Fuerza Social), y el de San Marcos (Alianza para el Progreso). No obstante, en 2010 son electos alcaldes provinciales dos personas que ya ocuparon el cargo en 2002: los alcaldes de Cajabamba (Gloriabamba) y de Celendín (Movimiento de Afirmación Social). En Chota, el ex alcalde (2003-2006) Segundo Tiella (Compromiso Campesino) casi logró su reelección en 2010, pero perdió por décimas porcentuales frente al candidato de Tierra y Libertad.

Por su parte, la alcaldía provincial de Cajamarca recayó en Ramiro Bardales, ex oficial de la Policía Nacional del Perú y alcalde de Matara por dos periodos consecutivos: de 2002 a 2006, bajo el membrete de Acción Popular; y de 2006

CUADRO 4.7

RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PROVINCIALES 2002-2010

Provincia	GANADORES – ELECCIONES PROVINCIALES 2002			GANADORES – ELECCIONES PROVINCIALES 2006			GANADORES – ELECCIONES PROVINCIALES 2010		
	Partido	Alcalde provincial	%	Partido	Alcalde provincial	%	Partido	Alcalde provincial	%
Cajamarca	PAP	Edgar Horna	23,07	UPP	Marco La Torre	19,69	Restauración Nacional	Ramiro Bardales	37,80
Jaén	AP	Jaime Vilchez	26,23	AP	Jaime Vilchez	23,17	Frente Regional de Cajamarca	Gilmer Fernández	32,67
Chota	Compromiso Campesino	Segundo Ticlla	33,34	Fuerza Democrática	Lorenzo Rubio	41,14	Tierra y Libertad	Jeiner Julón	26,77
Cutervo	FIM	Jorge Luis Paredes	20,95	Fuerza Social	Wilson Delgado	23,23	Alianza Cajamarca Siempre Verde – Fuerza 2011	Segundo Pinedo	23,21
San Ignacio	Fuerza Campesina	Carlos Martínez	32,12	Fuerza Campesina	Carlos Martínez	32,70	Fuerza Campesina	Carlos Martínez	28,63
Hualgayoc	IPRODE	Antero Saavedra	26,23	Fuerza Social	Esteban Campos	44,67	Perú Posible	Hernán Vásquez	26,09
Celendín	Fuerza Celendina	Mauro Arteaga	32,68	Fuerza Social	Juan Tello	41,62	Movimiento de Afirmación Social	Mauro Arteaga	25,93
Cajabamba	Gloriabamba	Wilson Pesantes	29,39	Fuerza Social	Carlos Urbina	51,08	Gloriabamba	Wilson Pesantes	50,74
San Miguel	Unión San Miguelina	Juan Quiroz	24,38	Fuerza Social	Guillermo Espinoza	25,25	Fuerza Social	Guillermo Espinoza	22,73
San Marcos	Mi San Marcos	Néstor Mendoza	28,44	Alianza para el Progreso	Flavio Machuca	27,40	Alianza para el Progreso	Flavio Machuca	32,78
Santa Cruz	Unidad Nacional	Cruz Díaz	28,99	Fuerza Social	Manuel Ruiz Bravo	25,95	Perú Posible	Helmer Villoslada	23,45
Contumaza	PAP	Juan Manuel León	23,91	FIDDC	Carlos Muguerza	30,77	Alianza para el Progreso	Luis Castillo	21,53
San Pablo	UPP	Armando Chavarry	38,13	Fuerza Social	Moisés Gutiérrez	26,85	Alianza Cajamarca Siempre Verde – Fuerza 2011	Manuel Castrejón	31,95

Fuente: ONPE.
Elaboración: IEP.

a 2010, bajo el del Partido Aprista Peruano. Matara recibió el premio de Ciudadanos al Día “Buenas Prácticas en Gestión Pública”⁸⁸ en 2008, lo que en parte se condice con la buena imagen que ha generado el alcalde en estos años (corroborada por un alto porcentaje en la votación provincial). En Jaén ganó la alcaldía provincial Gilmer Fernández, profesor de la Universidad Nacional, empresario y ex militante de Solidaridad Nacional, quien renunció a ese partido dado que la agrupación se negó a presentar candidatos a las elecciones regionales en las que Fernández quería participar.

Este proceso de flujo entre los partidos y movimientos es representativo de los múltiples actores, lealtades estratégicas y oposiciones a los que se enfrenta un gobierno regional en Cajamarca. Ahondando en ello, también encontramos una multitud de organizaciones sociales con agendas distintas y eventualmente contrarias.

Cajamarca tiene una historia de debilidad organizacional que podría considerarse como un “pasivo histórico”. Como señalan Tanaka y Meléndez:

En Cajamarca, a diferencia de otras regiones del país, no existen identidades comunitarias fuertes; allí no existen comunidades campesinas como en la sierra central y sur. Se trata de una zona en la que tenemos una tradición de grandes haciendas, que luego se convirtieron en empresas cooperativas durante el gobierno militar, y que luego terminaron en un proceso de parcelación de tierras, con límites informales, problemas para la definición de linderos y un acceso complejo a las fuentes y canales de agua. Existe una tradición de organización ronderil, pero no tan fuerte en la zona de influencia de la mina [...]. (Tanaka y Meléndez 2007: 81)

Si a dicha debilidad organizacional le sumamos la pesada herencia de problemas irresueltos, podemos entender que la acción colectiva sea principalmente disruptiva —léase violenta— y atomizada, encabezada por grupos que cobran un protagonismo coyuntural para luego perderlo. La Defensoría del Pueblo reportó en 2009 veinticinco conflictos sociales en la región. Luego de Lima, Cajamarca es la región con un mayor número de conflictos sociales del país y fue la tercera con conflictos sociales activos al finalizar ese año.

En lo que concierne a los actores estratégicos regionales, no encontramos que en la región la Cámara de Comercio o los colegios profesionales sean particularmente vitales. Más bien, hay una importante articulación de posiciones entre las organizaciones vinculadas a la empresa minera Yanacocha. Así, encontramos a la Asociación Los Andes de Cajamarca (ALAC, fundada en 2004), dedicada

88. Véase “Municipalidad Distrital de Matara gana premio nacional Buenas Prácticas”, en: <<http://www.cajamarcaopina.com/home/content/view/5263/4/>> (8/11/10).

CUADRO 4.8

CONFLICTOS SOCIALES OCURRIDOS EN LA REGIÓN DE CAJAMARCA
DURANTE EL PERIODO 2006-2009

AÑO	CONFLICTO	DISTRITO	PROVINCIA
2006	Cajamarca 1 – Local	Hualgayoc	Hualgayoc
2006	Cajamarca 2 – Ambiental	La Encañada	Cajamarca
2007	Protestas por el incumplimiento de los ofrecimientos de la Empresa Minera Yanacocha S. R. L. plasmados en un acta de fecha 17 de mayo de 2006, y por el incumplimiento del alcalde Fidel Valera de construir una obra valorizada en 1.500.000 nuevos soles.	La Encañada	Cajamarca
2007	Conflicto surgido por el rechazo de la población hacia la autoridad municipal electa.	Sallique	Jaén
2007	Conflicto por reclamos de los pobladores para que el monto de la privatización del proyecto sea destinado a proyectos de desarrollo para las comunidades de Michiquillay y La Encañada, y para la provincia de Cajamarca.	La Encañada	Cajamarca
2007	La población pidió el retiro de la Empresa Minera Miski Mayo por la posible contaminación de las fuentes de agua.	Jesús Pedro Cachachi	Cajamarca San Marcos Cajabamba
2008	La población manifestó su desacuerdo con la gestión del alcalde, que había sido reelegido en las últimas elecciones gracias al presunto apoyo de votos golondrinos. En ese momento, pedía la revocatoria del alcalde y sus regidores.	Tabaconas	San Ignacio
2008	Los pobladores pidieron la vacancia del alcalde y los regidores.	Jesús	Cajamarca
2008	Los pobladores demandaron la construcción de un nuevo sistema de agua por parte de la empresa minera Yanacocha.	Cajamarca	Cajamarca
2008	Hubo un conflicto por la negativa de la empresa minera Yanacocha S. R. L. a incrementar las remuneraciones de los trabajadores no calificados.	Querocoto	Chota
2008	Los pobladores cuestionaron al alcalde distrital y lo denunciaron por presuntas irregularidades en la gestión municipal.	Chalamarca	Chota
2008	Las comunidades manifestaron su temor a que la contaminación ambiental afectara al río Mangaybamba y mostraron su desacuerdo con el uso dado al aporte económico voluntario, extraordinario y temporal denominado Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo. Además, demandaron la realización de proyectos de desarrollo sostenible para la zona.	Hualgayoc	Hualgayoc
2008	Los regidores denunciaron irregularidades y actos de corrupción en el municipio, y responsabilizaron por estos al alcalde, Idelso Chávez Fernández.	Lajas	Chota
2008	Los pobladores de Chilete y Ciudad de Dios pidieron que se declarase en emergencia la red vial de Cajamarca y se rescindiese el contrato con el Consorcio Vial Chilete, a cargo del mantenimiento de la vía Chilete – Ciudad de Dios.	Chilete	Contumazá y San Miguel

sigue...

...viene

2008	La población y las autoridades de la provincia de Cajabamba demandaron a los gobiernos regional y nacional el asfaltado de la carretera Cajabamba – San Marcos y la electrificación rural.	Cajabamba	Cajabamba
2008	Los pobladores exigieron el retiro del jefe policial y del fiscal, a quienes acusaban de abuso de autoridad y actos de corrupción.		San Ignacio
2008	Los pobladores demandaron la recuperación de los manantiales Rume Rume, Perga Perga y Cuyoc —utilizados por la empresa minera Yanacocha— para el consumo humano y el riego tecnificado.	Cajamarca	Cajamarca
2009	La asociación de ex trabajadores de Cía. Minera Colquirrumi exigió reconocer la propiedad del terreno ubicado en La Lechería, donde se encuentra una zona de remediación de pasivos ambientales.	Bambamarca	Hualgayoc
2009	Pobladores del distrito de Choros cuestionaron la gestión del alcalde, acusándolo de supuestas irregularidades en el manejo de recursos y durante el proceso de revocatoria desarrollado en el distrito en diciembre de 2008, de abandono del local municipal y de ejercer funciones en un caserío cercano.	Choros	Cutervo
2009	Pobladores de los caseríos Llanomayo, Lluscapampa Baja y Huambocancha Chica demandaron a Minera Yanacocha la constitución de una servidumbre de paso para un sistema de agua potable y se opusieron a construir una planta de tratamiento de agua para consumo por los costos que podía representar para los pobladores.	Cajamarca	Cajamarca
2009	Las organizaciones y pobladores de Choropampa, San Juan y Magdalena demandaron a la empresa Yanacocha atender a los afectados y una indemnización por los daños ocasionados por el derrame de mercurio ocurrido en junio de 2000.	San Juan y Magdalena	Cajamarca
2009	Pobladores de Chanta Alta (caseríos Totoracocha, El Alumbre y Pachachaca) demandaron rescindir los convenios suscritos con la Municipalidad de Chanta Alta y suscribir dichos convenios con el comité de desarrollo del Alto Llaucano. Por otro lado, agricultores exigieron a la empresa Yanacocha dejar de utilizar las aguas de la laguna Totoracocha por temor a que las operaciones mineras perjudicasen el sistema de cabecera de cuenca que abastece de agua a los canales de riego.	La Encañada	Cajamarca
2009	Pobladores del caserío de Vista Alegre se opusieron a la expansión minera en la provincia de Hualgayoc y exigieron la remediación inmediata de los pasivos ambientales.	Hualgayoc	Hualgayoc
2009	Representantes de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza distrital, junto con las autoridades y representantes de las organizaciones de base del distrito, pidieron no demoler el local municipal, culminar el proceso de presupuesto participativo y un diálogo con la alcaldesa.	Colasay	Jaén

Fuente: informes anuales de la Defensoría del Pueblo.

Elaboración: IEP.

a una amplia gama de objetivos —como el fortalecimiento institucional, educación y salud, y el desarrollo de capacidades empresariales—, aunque centrada básicamente en la realización de proyectos de desarrollo. ALAC es una iniciativa privada que organiza un fondo —de entre 10 y 30 millones de nuevos soles— que eventualmente “revertirá a la sociedad cajamarquina”, según sus voceros. Una segunda organización vinculada a Yanacocha es el Fondo de Crédito para el Desarrollo Agroforestal (FONCREAGRO), dedicado a promover la financiación de actividades agropecuarias. También destacan el Grupo Impulsor de Cajamarca y el Grupo Norte, como uniones de empresas mineras en torno a la concertación de metas y el diálogo regional, en un ambiente amigable a la minería. Desde la orilla ambientalista, encontramos algunas ONG que se han vuelto protagónicas en determinados momentos de la historia reciente de la región, como el Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (GRUFIDES), que articuló la oposición a la minería tras el incidente del derrame de mercurio en 2000, y Radio Marañón, propiedad del Arzobispado de Jaén.

Claramente el caso de Cajamarca nos muestra una importante cantidad de actores estratégicos. Nuestra hipótesis específica es que en regiones con actores importantes, sea en número o en influencia, los procesos de institucionalización y de búsqueda de consenso se vuelven necesarios en el ámbito subnacional. Una política basada en la centralización de poderes y en la personalización de las políticas regionales puede traducirse en una rápida pérdida de legitimidad para el gobernante regional, dada la fuerte competencia política en un escenario políticamente fragmentado. El gobierno de Jesús Coronel fue muy atento a estos retos; de ahí, por ejemplo, que creara una comisión de reforma institucional en el seno del gobierno regional, con el objetivo explícito de mejorar la ejecución del gobierno regional y consensuar con actores provinciales las políticas públicas de impacto regional más importantes. A continuación, señalamos cuatro de las innovaciones institucionales más importantes ocurridas en los últimos años: el fortalecimiento del Consejo de Coordinación Regional; la creación de ProRegión; la aprobación del Plan de Desarrollo Concertado – Cajamarca 2021; y la fundación del Centro de Planeamiento Estratégico.

El 28 de marzo del año 2009 se llevó adelante el proceso de elección de representantes de la sociedad civil ante el Consejo de Coordinación Regional, para el periodo 2009-2010. En la memoria institucional del gobierno regional (p. 49) se dejó en claro que:

[...] se hicieron todos los esfuerzos necesarios para difundir el proceso electoral, de tal manera que se inscribieran un mayor número de organizaciones de la sociedad civil, siendo así que el comité electoral constituido por tres consejeros regionales,

conjuntamente con la Subgerencia de Planeamiento como Secretaría Técnica; viajaron a todas las provincias de la región promoviendo el proceso.

La vena participativa del gobierno regional también se nota en sus niveles de articulación intergubernamental:

Para mejorar los niveles de articulación intergubernamental con los gobiernos locales se debe impulsar un trabajo articulado en los diferentes espacios de concertación; el Gobierno Regional de Cajamarca en este aspecto ha realizado un trabajo articulado y coordinado con cada uno de los gobiernos locales y las asociaciones de municipalidades, como son la Asociación de Municipalidades del Corredor Económico del Crisnejas (AMCEC), la Asociación de Municipalidades del Marañón Andino (AMMA) y la Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque (CDCJ), con quienes se han desarrollado procesos participativos conjuntos como son el Presupuesto Participativo Regional y la Construcción Participativa del Plan de Desarrollo Regional Concertado – Cajamarca 2021, el cual se desarrolló en un proceso ampliamente participativo, con más de 35 talleres en todas las provincias de la región y fuera de la región con residentes en las ciudades de Lima, Chiclayo y Trujillo. (p. 51 de la memoria citada)

La principal de todas las innovaciones institucionales ha sido la creación de la Unidad Orgánica Programas Regionales (ProRegión). Por ordenanza OR-001-2009-GRCAJ-CR del 21 de enero de 2009 se creó esta nueva institución, como una unidad ejecutora presupuestal con autonomía técnica y administrativa. ProRegión busca ejecutar obras de infraestructura básica en saneamiento, transportes, energía y otras de impacto regional. Su proyecto más emblemático son los programas “Mejoramiento y ampliación de los sistemas de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales de las principales ciudades del departamento de Cajamarca I etapa”, el “Programa de ampliación de la frontera eléctrica – PAFE III – Cajamarca” y el “Proyecto para la construcción del nuevo hospital regional de Cajamarca”.

Paralelamente, por ordenanza OR-007-2009-GRCAJ-CR del 21 de julio de 2009 se declaró de interés la elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado – Cajamarca 2021. Para ello se convocó a alcaldes provinciales y distritales, autoridades nacionales, regionales y locales, representantes de la población organizada, instituciones públicas y privadas, universidades, iglesias, gremios laborales, comunidades nativas y campesinas, colegios profesionales, partidos políticos, organismos de la cooperación internacional y otros estamentos vinculados al desarrollo regional. El plan fue aprobado en agosto de 2010.

Asimismo, poco antes del fin del gobierno regional de Coronel, se aprobó la creación del Centro de Planeamiento Estratégico Regional (CEPLAR). El

objetivo del CEPLAR es “institucionalizar una instancia de planeamiento estratégico que revalore el sistema de planeamiento territorial, para una mejor orientación, coordinación y articulación de la gestión de gobierno y gerencia del Gobierno Regional, así como articular la acción intergubernamental del Estado y la concertación con la sociedad civil con el fin potenciar el proceso de desarrollo regional de Cajamarca” (Comisión de Reforma Institucional 2009).

Un caso de ejemplo: la zonificación económica ecológica y el ordenamiento territorial

En líneas generales, la actuación de los dos primeros gobiernos regionales de Cajamarca —aunque particularmente el de Coronel— ha sido caracterizada como participativa, en tanto ha convocado a la sociedad civil organizada, los sectores público y privado, las provincias de la región, los cajamarquinos residentes fuera de ella, etc., para organizar una serie de proyectos relevantes. Un buen ejemplo fue el proceso de zonificación económica ecológica aprobado a finales del gobierno regional anterior.

La zonificación ecológica económica (ZEE) fue el proyecto más ambicioso de la gestión de Jesús Coronel. El artículo 11 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (ley 26821) establecía la necesidad de crear una zonificación económica ecológica en todas las regiones del país; el decreto supremo 087-2004-PCM reglamentó dicho proceso. Si bien la convocatoria para el proceso fue hecha por el gobierno regional del Partido Aprista Peruano, fue Coronel quien llamó a las instituciones públicas y privadas para que se uniesen a él. Como ocurrió con la elaboración del Plan de Desarrollo Regional Concertado, la zonificación también contó con altos niveles de participación ciudadana. El proceso duró tres años, desde su relanzamiento en 2007, y fue aprobado el 24 de diciembre de 2010, en vísperas del fin del mandato del gobierno regional de Coronel.

Como señalan Lucio y Ordóñez:

La ZEE no es solo un proceso técnico y administrativo, se trata también de un proceso social, de negociación y concertación de todos los actores para garantizar la ocupación y el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio. Esto ha sido puesto de manifiesto en la apertura de un espacio de participación para la elaboración de la propuesta técnica y en la transparencia de la información generada, que garantizan la apropiación del proceso por parte de la población, su entendimiento y respaldo. (*Noticias Ser* 2011)

No obstante, en la etapa final del proceso, el Grupo Norte y la Cámara de Comercio, que participaron en el proceso de aprobación, se distanciaron de la propuesta. Sus críticas apuntan al sesgo antidesarrollista del texto, que busca dar un rol secundario a la explotación minera en la región. Ello es paradójico a la luz de que ha sido la minería el principal motor económico de la región en los últimos 15 años. Se critica a su vez el fraseo vago del texto, “lleno de generalidades” y con datos imprecisos. Asimismo, el proceso de validación es reprobado por haberse desarrollado en sesiones “a mano alzada” en todas las provincias, donde los temores tradicionales de la población hacia la minería llevaban a aprobar la exclusión de su mención como uno de los ejes de desarrollo de la región.

El Grupo Norte planteó una reconsideración ante el gobierno regional y una queja ante el Ministerio del Ambiente, cuya directora de ordenamiento territorial —máxima responsable en el ámbito nacional de este tipo de proceso— dio a conocer las deficiencias técnicas del documento. El entonces titular del sector, Antonio Brack, también cuestionó el sesgo antiminerero de la propuesta de zonificación ecológica económica.

Si bien los resultados de esta confrontación aún tienen que evaluarse, creemos que es un buen ejemplo de cómo la institucionalidad política puede ser un producto positivo del hecho negativo de contar con una región fragmentada. La necesidad de negociar y arribar a consensos se ve fortalecida cuando una región no cuenta con un gran centro político-económico, sino con varios. No obstante, la virtuosidad de esta relación se empaña cuando analizamos los resultados a los que se llega tras instaurar un proceso de institucionalización. Como el caso de la zonificación económica ecológica nos enseña, el aumento de la institucionalidad producto de la fragmentación no necesariamente nos habla de un acercamiento de posiciones entre los diversos actores que permitiría establecer políticas públicas estables, vinculadas a la disminución de la desigualdad y al aumento del crecimiento. Dicho en otras palabras, hasta 2010 fuimos testigos de un gobierno regional más institucionalizado y más participativo, pero no por eso interactuando con actores con posiciones más cercanas, o siendo efectivo en la ejecución de obras valoradas positivamente por la población. De ahí la parálisis que ejemplifica el resultado del proceso de zonificación y que, según lo desarrollado en la primera parte de este capítulo, así como según muchos entrevistados, fue la tónica del gobierno de Jesús Coronel.

Balance

El caso de Cajamarca parte de una fragmentación territorial que explica la proliferación de actores políticos, cuyas posiciones se van definiendo alrededor de una actividad económica —la minería— que provee ingentes recursos a los gobiernos locales y al regional, pero cuya importancia como generadora de empleo directo de alta productividad es muy limitada. La minería dinamiza la economía, pero hacia actividades que si bien son intensivas en mano de obra, y así generan crecimiento, son de limitada productividad, como los servicios directos a las empresas mineras o la construcción, de modo que la pobreza no se reduce a la misma velocidad que crecen los ingresos de los más ricos, es decir, de aquellos que son empleados directamente por las minas. Por otro lado, la mano de obra calificada se importa de otras capitales de la costa norte o de Lima, a pesar de la proliferación de instituciones de educación superior, cuya calidad, por cierto, es cuestionable. La importación de capital humano solamente ocurre con altas remuneraciones, ahondándose la brecha entre los ingresos de los más ricos y los de los más pobres.

Este resultado es obvio al constatar que en Cajamarca existen problemas en el servicio educativo a nivel básico, lo que repercute en la formación de profesionales y técnicos regionales que puedan satisfacer la demanda de la agricultura y la minería, las dos grandes actividades de la región. Paralelamente, su fragmentación territorial provoca inequidades intrarregionales, particularmente en el nivel superior, entre el norte y centro —por un lado— y el sur de la región. Así, la mano de obra desplazada de la agricultura por las actividades mineras tiene una baja calidad, o una escasa acumulación de capital humano, por lo que es atraída hacia empleos de baja productividad o en conjunción con activos de capital físico de rápida obsolescencia y alta depreciación.

Esos importantes recursos que llegan a los gobiernos locales y regionales, y que hacen que el sector de servicios gubernamentales crezca, demoran en ser plasmados en obras que provean el *social overhead capital*, que reduzca los costos de transacción de insertar en los mercados a los pequeños agricultores o de atender sus necesidades de mejorar el capital humano. De hecho, algunas obras necesarias para el territorio intermedio o para el más tradicional, como Chota, Cutervo y Santa Cruz, no son incluidas en la programación de inversión pública. No solo ello: la capacidad de gastar, incluso en infraestructura necesaria para la sostenibilidad de la capital (como la represa de Chonta), se reduce ante la incapacidad de programar los recursos fiscales, encontrándose que se prefiere movilizar recursos menos difíciles de gastar, como el aporte voluntario de las empresas mineras, para avanzar una obra que podría ser financiada íntegramente con recursos que ahora no se invierten.

Los procesos políticos que han acompañado estos resultados por debajo de la proyección óptima, nos muestran un gobierno regional muy presto a buscar el consenso y la participación, pero que, precisamente por eso, cuenta con poca capacidad para generar una propuesta de desarrollo innovadora que trascienda el statu quo de la formulación de políticas públicas en la región. Más aún, encontramos intentos muy serios de hacer que la política regional sea más estable, previsible y participativa, en la línea de lo argumentado por los teóricos del desarrollo territorial. No obstante, hallamos un nivel de polarización política entre los actores, derivado de factores como la fragmentación territorial, que hace difícil que estos procesos de institucionalización lleguen a decisiones sustantivas y no se queden meramente en formalidades, como parece ser el caso de las iniciativas de innovación institucional que llevó adelante la gestión de Jesús Coronel. Cuanto más actores con intereses disímiles se vean convocados por estos esfuerzos de concertación, los acuerdos a los que se podrá arribar serán menores en número y en profundidad, es decir, en capacidad efectiva de lograr cambios sustantivos en las políticas y en la asignación de recursos.

El análisis de los procesos estudiados en Cajamarca indicaría que la región se acerca a la clasificación de territorio tipo II que Berdegú y Schejtman (2004) definen como un territorio con una economía en crecimiento, con actores insertados en mercados dinámicos, pero con características de fragmentación, debilidad institucional y exclusión social. Su crecimiento es más excluyente que incluyente, precisamente porque sus coaliciones políticas y la búsqueda de acuerdos no logran resolver temas críticos de los cuales depende un desarrollo inclusivo, como por ejemplo, la formación de capital humano desde los niveles básicos hasta el nivel superior, o la provisión de infraestructura que contrarreste la fragmentación.

BIBLIOGRAFÍA

ASENSIO, Raúl Hernández

2003 “Situación política en la Región Arequipa. Un año después de las elecciones regionales y municipales”. Mimeo.

2005 “Los márgenes de la participación ciudadana en el Perú: una primera aproximación a partir de un análisis cuantitativo”. En Zárata, Patricia, ed., *Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP, pp. 87-163.

BECKER, Gary S.

1993 *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Chicago: The University of Chicago Press.

BEDUSCHI, Luis

2007 “Análisis del estado del arte sobre gestión de servicios técnicos en las organizaciones de productores”. En Soto Baquero, Fernando, L. C. Beduschi y C. Falcní, eds., *Desarrollo territorial rural, análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Santiago de Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

BERDEGUÉ, Julio y Alexander SCHEJTMAN

2004 *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

BOURDIEU, Pierre

1986 *The forms of capital*. En Richardson, J., ed., *Handbook of theory and research for the sociology of education*. Nueva York: Greenwood Press.

CARRIÓN, Fernando

- 2003 *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Editado por Edmundo Guerra. Quito: FLACSO Ecuador.

CINDA

- 2009 “Informe sobre el sistema de educación superior universitaria del Perú”. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Peruana Cayetano Heredia y Universidad de Lima. Disponible en: <http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download/informe_peru.pdf> (01/04/10).

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- 1996 Decreto legislativo 882. Disponible en: <<http://www.educared.edu.pe/general/legislacion/283/-ley-de-promocion-de-la-inversion-en-la-educacion-decreto-legislativo-n%C2%B0-882/>> (01/04/10).

COTLER, Julio (coord.)

- 2009 *Poder y cambio en las regiones*. Lima: IEP y PNUD.

CUENCA, Ricardo

- 2011 “Argumentos filosóficos sobre la desigualdad. Balance crítico”. En Cotler, J. y R. Cuenca, eds., *Las desigualdades en el Perú: balances críticos*. Lima: IEP.

DE JANVRY, Alain y Elisabeth SADOULET

- 2004 *Toward a territorial approach to rural development: international experiences and implications for Mexico's microregions strategy*. Disponible en: <http://are.berkeley.edu/~sadoulet/papers/Szekely_territorial_RD.pdf> (01/04/10).

DE LOS RÍOS, Carlos

- 2011 “El modelo de los extremos y la desigualdad económica en el Perú”. En Cotler y Cuenca, eds., *Las desigualdades en el Perú: balances críticos*. Lima: IEP, pp. 169-224.

DÍAZ, Juan José

- 2008 “Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y de la oferta”. En *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate*, vol. 1. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Disponible en: <http://www.grade.org.pe/download/pubs/analisis-2.pdf> (14/12/10).

DIEZ HURTADO, Alejandro

- 2003 *Élites y poderes locales: sociedades regionales ante la descentralización*. Lima: DFID – SER.

FERREIRA, Francisco, H. G.

- 2010 “Distributions in motion: economic growth, inequality, and poverty dynamics – ECINEQ 2010-183”, octubre. Disponible en: <<http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2010-183.pdf>> (04/03/11).

FINOT, Iván

- 2001 *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/7259/lcl1521e.pdf>> (17/08/11).

GARFIAS, Marcos

- 2009 “La investigación en la universidad pública regional y los fondos del canon, 2004-2008”. Lima: CIES – IEP. Disponible en: <<http://cies.org.pe/investigaciones/educacion/investigacion-universidad/publica-regional>> (9/12/2011).

GIBSON, Edward

- 2010 “Politics of the periphery: an introduction to subnational authoritarianism and democratization in Latin America”. *Journal of Politics in Latin America* 2: 3-12.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 2003 *Descentralización para el desarrollo humano en el Perú*. Lima: PNUD.
- 2000 *Neoliberalismo y neoliberalismo en el Perú*. Lima: IEP-CIES.

GRAZZI, Mateo y Fidel JARAMILLO

- 2010 “Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional en América Latina”. En Del Valle, M. y A. Galindo, eds., *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú*. BID. Disponible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35597172>>

GROMPONE, Romeo

- 2005 “Argumentos a favor de la participación en contra de sus defensores”. En Zárate, Patricia, ed., *Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP, pp. 13-85.

GUERRA-GARCÍA, Gustavo

- 2008 “La reforma del Estado en el contexto de la descentralización en el Perú”. En *Descentralizar: un derrotero a seguir*. Quito: FLACSO-InWEnt-SENPLADES.

GUERRA-GARCÍA, Róger (ed.)

- 2004 *Perú: Programa de Promoción y Evaluación de los Estudios de Postgrado en Ciencia y Tecnología*. Lima: PECEP y CONCYTEC.

HIRSHMAN, Albert O.

- 1958 *Strategy of economic development*. New Haven: Connecticut: Yale University Press.

IGUÍÑIZ, Manuel

- 2008 *Descentralización del sistema educativo*. Lima: Tarea.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI

- 2010 *Perú: compendio estadístico*. Lima: INEI.

ÍSMODES, Eduardo y Carlos FOSCA

- 2007 “¿La refundación o la refundición de la universidad?”. *Palestra*: portal de asuntos públicos de la PUCP. Disponible en: <<http://palestra.pucp.edu.pe/portal/pdf/352.pdf>> (14/12/10).

LYNCH, Nicolás

- 2006 *Los últimos de la clase. Aliados, adversarios y enemigos de la reforma educativa en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la UNMSM.

MAJONE, Grandomenico

- 1997 *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

MARTÍNEZ, Miguel

- 2004 *Ciencia y arte de la metodología cualitativa*. México D. F.: Trillas.

MEJÍA, Andrés

- 2009 *Por el ojo de una aguja: la formulación de políticas públicas en el Ecuador*. Quito: FLACSO.

MELÉNDEZ, Carlos

- 2003 *Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002*. Lima: IEP.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN – MINEDU

- 2009 *¿No sabes qué estudiar? Guía de orientación de estudios*. Lima: Secretaría Nacional de la Juventud – Lima. Disponible en: <<http://destp.minedu.gob.pe>> (09/12/10).

MOLINA, Raúl

- 2010 *Experiencias de reforma institucional en gobiernos regionales: estudios de caso*. Lima: PRODES. Disponible en: <<http://www.prodcentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0185935001294354198.pdf>> (04/09/11).

MONTECINOS, Egon

- 2005 “Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática”. *Revista Eure*, vol. XXXI, núm. 939, pp. 73-88, Santiago de Chile. Disponible en: www.scielo.cl/pdf/eure/v31n93/art05.pdf (14/12/10).

MUÑOZ, Fanni, Ricardo CUENCA y Patricia ANDRADE

- 2006 “Análisis de la descentralización educativa y sus alcances. La municipalización de la educación pública”. *Referencias. Boletín del Foro Latinoamericano de Políticas Públicas*, año 2, núm. 20, noviembre.
- 2007 *Descentralización de la educación y municipalidades. Una mirada sobre lo actuado*. Lima: Foro Educativo.

ORDOÑEZ, Óscar

- 2008 “Arequipa 2009-2010: una visión no compartida”. En: *Economía y Sociedad* 70, CIES, diciembre 2008, pp. 54-58. Disponible: <<http://www.cies.org.pe/files/economia-sociedad/E-y-S-70-08-oscar-ordonez.pdf>>.

PERÚ ECONÓMICO

- 2009 Disponible en: <<http://perueconomico.com/ediciones/38-2009-oct/articulos/408-arequipa-energia-y-mineria>> (9/12/2011).

PISCOYA, Luis

- 2006 *Ranking universitario del Perú. Plan piloto*. Perú: ANR. Disponible en: <<http://www.cgci.udg.mx/boletines/biblioVirtual/pdf/rankinguniv-peru.pdf>> (09/12/10).
- 2008 *Formación universitaria vs. mercado laboral*. Lima: Talleres Gráficos del Instituto del Pacífico.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD

- 2003 *Mapa de las potencialidades del Perú: una primera aproximación a nivel provincial*. Lima: PNUD.
- 2006 *Informe de desarrollo humano: hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima: PNUD.

PRODES – Proyecto USAID / Perú ProDescentralización

- 2009 *Proceso de descentralización 2008. Balance y recomendaciones*. Lima: USAID.
- 2010 *Proceso de descentralización 2009. Balance y agenda crítica*. Lima: USAID.

RAVALLION, Martin y Shaohua CHEN

- 2003 Measuring proo-poor growth. *Economics Letters*, vol. 78, num. 1, pp. 93-99, enero.

REICHARDT, Charles

- 1989 “Hacia la superación del enfrentamiento entre los métodos cualitativos y los cuantitativos”. En Cook, T. y C. Reichardt, *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*. Madrid: Morata.

REMY, María Isabel

- 2005 *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú: un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima: IEP.

RIMISP – CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL

- 2010 *Memoria reunión de coordinadores de proyectos del Programa Dinámicas Territoriales Rurales*. Santiago de Chile: Rimisp.

ROJAS, Fernando

- 1999 “The political context of decentralization in Latin American: accounting for the particular demands of decentralization in the region”. En Burki, S. J. y G. Perry, eds., *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

SCARTASCINI, Carlos, Ernesto STEIN, y Mariano TOMMASI

- 2009 *Political institutions, intertemporal cooperation, and the quality of policies*. BID – Universidad de San Andrés.

SNIDER, Richard

- 2001 “Scaling down: the subnational comparative method”. *Studies in Comparative International Development*, primavera, vol. 36, núm. 1, pp. 93-110.

STAKE, Robert

- 1999 *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.

TANAKA, Martín

- 2001 *Participación popular en políticas sociales: cuándo puede ser democrática y eficiente y cuándo todo lo contrario*. Lima: IEP y CIES.
- 2002 *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Lima: IEP.

TANAKA, Martín, Ludwig HUBER y Patricia ZÁRATE

- 2010 “Mapa de conflictos sociales y actores a nivel nacional”. Informe de consultoría para el Programa Prevención de Conflictos (PrevCon) de la Presidencia del Consejo de Ministros. Mimeo.

TANAKA, Martín y Carlos MELÉNDEZ

- 2005 “¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?”. En Zárate, Patricia, ed., *Participación ciudadana y democracia: perspectivas críticas y análisis de experiencias locales*. Lima: IEP, pp. 165-192.
- 2007 “Yanacocha y los reiterados desencuentros: gran afectación, débiles capacidades de acción colectiva”. En: De Echave, José et ál. *Minería y conflicto social*. Lima: EIP, CBC, CIPCA y CIES, pp. 73-97.

TAYLOR, L.

- 2000 “Los orígenes del Partido Aprista Peruano en Cajamarca, 1928- 1935”. *Debate Agrario: Análisis y Alternativas* 31, Lima, pp. 39-62.

THOENING, Jean-Claude

- 2006 “Territorial institutions”. En: Rhodes, R. A. W., S. A. Binder y B. A. Rockman, eds., *The Oxford handbook of political institutions*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 281-302.

TRIVELLI, Carolina

- 2002 *¿Somos o no descentralistas?: análisis de una encuesta de opinión en el Perú*. Lima: IEP.

TSEBELIS, George

- 2006 *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

VERGARA, Alberto

- 2007 “El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato”. Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Latin American Studies Association. Montreal, septiembre 2007.

ZÁRATE, Patricia

- 2002 *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del estado: una aproximación cualitativa*. Lima: IEP.

Artículos periodísticos

ANDINA

- 2007 “Denuncian que más de 500 filiales universitarias operan ilegalmente en el país”, 30/04/2007. Disponible en: <<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=gl1XqAsNo5A=>>>.

EL COMERCIO

- 2009 “Autoridad universitaria revela cómo Alas Peruanas se convirtió en lo que es”, 11/09/2009. Disponible en: <<http://elcomercio.pe/noticia/380152/autoridad-universitaria-revela-como-alas-peruanas-se-convirtio-lo-que>>.

NOTICIAS SER (Lucio, Laura y Ronald Ordóñez)

- 2011 “Cajamarca: desarrollo concertado y zonificación económica ecológica”, 5/01/11. Disponible en: <<http://www.noticiasser.pe/05/01/2011/informe/cajamarca-desarrollo-concertado-y-zonificacion-economica-ecologica>> (18/03/11).

Portales web

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. Memoria anual. Disponible en: <<http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/memoria-anual/memoria-2008.html>>. (10/03/11).

COMISIÓN DE REFORMA INSTITUCIONAL 2009. “Centro Regional de Planeamiento Estratégico”. Presentación en Power Point. Disponible en: <www.losandes.org.pe/es/descargas/13-PPT.pp>. (18/03/11).

CONAFU (2010). Resultados. Disponible en: <<http://www.anr.edu.pe/conafu/filiales.html>>.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Consulta Amigable. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>> (30/09/10).

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Cuenta general de la República. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/ctarepublica/default.aspx?a=2003&tb=1>> (10/11/10).

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencias/gl/default.aspx>> (08/11/10).

Fuentes para los gobiernos regionales***Arequipa y Cajamarca***

2004-2009. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta Amigable. Consulta de ejecución del gasto. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>> (10/02/11).

2001-2003. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Cuenta general de la República. Disponible en: <<http://cpn.mef.gob.pe/cpn/cagralrepublica.htm>>. Esta es la dirección de la que se pueden descargar los programas del “Consolidado cuenta general de la República”. La información fue obtenida del programa (15/10/10).

Fuentes para los gobiernos locales de Cajamarca

PIA, estructura del gasto

2001-2006: base de datos de los gobiernos locales proporcionada a través de una solicitud por el Ministerio de Economía y Finanzas.

2007-2009: Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta Amigable. Consulta de ejecución del gasto. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>> (30/09/10).

Función del gasto

Fuente:

Cuenta general de la República. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/ctarepublica/default.aspx?a=2003&tb=1>> (08/11/10).

Fuentes para los gobiernos locales de Arequipa

PIA, estructura del gasto

2001-2006: base de datos de los gobiernos locales proporcionada a través de una solicitud por el Ministerio de Economía y Finanzas.

2007-2009: Ministerio de Economía y Finanzas. Consulta Amigable. Consulta de ejecución del gasto. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>> (30/09/10).

Función del gasto

Fuente: Cuenta general de la República. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/ctarepublica/default.aspx?a=2003&tb=1>> (08/11/10).

Canon de los gobiernos locales de Arequipa y Cajamarca

2001-2004. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: <http://www.mef.gob.pe/DNPP/transferencia_gobnac.php> (06/11/10).

2005-2009. Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Disponible en: <<http://ofi.mef.gob.pe/transferencias/gl/default.aspx>> (06/11/10).

Este libro analiza cómo los procesos económicos, los de formación de capital humano y los procesos políticos influyen en los cambios en la desigualdad económica de una región. Los autores parten de constatar potencialidades similares, pero diferentes ritmos de reducción de la desigualdad económica en Arequipa y Cajamarca. Intentan explicaciones en las que el ámbito económico no sea sino uno de los varios aspectos relevantes para lograr comprender por qué en una de las regiones se reduce la desigualdad, mientras que en la otra aumenta. El periodo de estudio abarca desde el inicio del proceso de descentralización (2001) hasta el año 2010 y plantea la importancia de identificar condicionantes, dinámicas y características que resultan críticas para comprender los resultados contrastantes de estas dos unidades territoriales.

