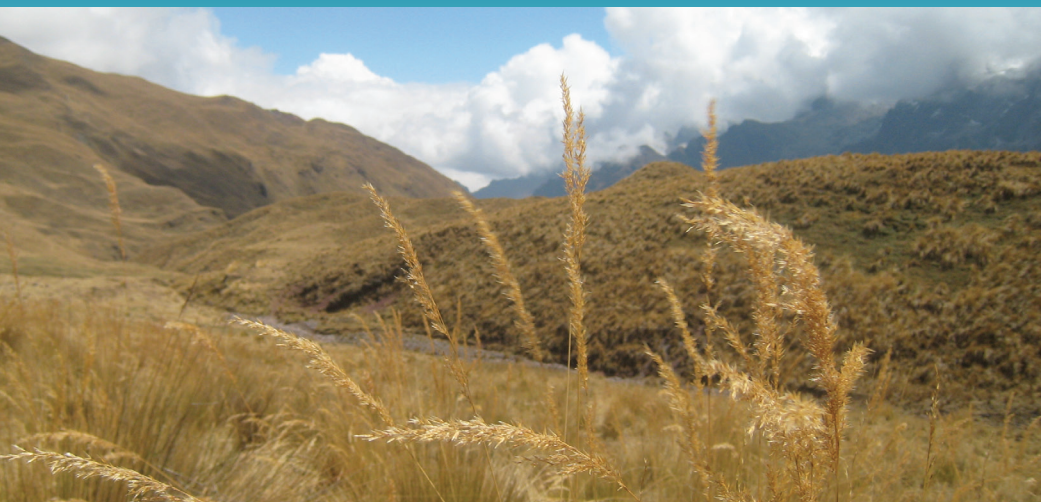




Las barreras al crecimiento económico en Junín



CIES
consorcio de investigación
económica y social

LAS BARRERAS AL CRECIMIENTO
ECONÓMICO EN JUNÍN

LAS BARRERAS AL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN JUNÍN

Edna Armendáriz
Fidel Jaramillo
Luis Felipe Zegarra*



CIES
consorcio de investigación
económica y social

* Los autores reconocen el excelente trabajo realizado por Viviana Mendoza como asistente de investigación. Asimismo, agradecen los comentarios de diversos participantes en el seminario realizado en la Universidad Nacional del Centro del Perú, Huancayo, en abril del 2010.

© Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Ántero Aspíllaga 584, El Olivar, Lima 27, Perú
Telefax (51-1) 421-2278
www.cies.org.pe

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

Primera edición: Lima, marzo de 2011
Edición y corrección de estilo: Luis Andrade y Rocío Moscoso
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro

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

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2011-04015
ISBN 978-9972-804-49-7

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

Sobre los autores: Edna Armendáriz es Economista Senior para el Perú en el Banco Interamericano de Desarrollo, Fidel Jaramillo es Representante del Banco Interamericano de Desarrollo en el Perú y Luis Felipe Zegarra es Profesor de CENTRUM Católica, Escuela de Negocios de la PUCP.

Las opiniones que se presentan en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición del CIES y BID.

Índice

INTRODUCCIÓN	9
1. HECHOS ESTILIZADOS	11
1.1 Evolución de la economía regional	11
1.2 La metodología	19
2. ¿EXISTEN BAJOS RETORNOS SOCIALES?	23
2.1 Condiciones geográficas	23
2.2 Infraestructura	28
2.3 Capital humano	41
3. RIESGOS MACROECONÓMICOS A NIVEL SUBNACIONAL	51
3.1 La sostenibilidad fiscal	52
3.2 La gestión del gasto subnacional	58
4. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL Y LOS RIESGOS MICROECONÓMICOS	67
4.1 Seguridad, crimen y terrorismo	67
4.2 Eficiencia burocrática	70
4.3 Transparencia y corrupción	70
4.4 Informalidad	74
4.5 Derechos de la propiedad y tenencia de la tierra	75

5.	LA DIVERSIFICACIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y EL AUTODESCUBRIMIENTO	79
5.1	La composición y tendencia de las exportaciones	80
5.2	(Des)ventajas competitivas	85
5.3	Más allá de las estadísticas	89
5.4	El desarrollo del turismo	98
6.	¿ES EL ACCESO AL CRÉDITO UNA RESTRICCIÓN AL CRECIMIENTO?	101
6.1	El sistema financiero y el costo del financiamiento	102
6.2	La disponibilidad de crédito	106
6.3	El rol de las remesas como potencial fuente de financiamiento	110
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	113
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	117
	ANEXO METODOLÓGICO	123

Introducción

El Perú pasó por un ciclo expansivo durante los años 2002-2008. Sin embargo, el crecimiento económico a lo largo de este período presentó una lenta convergencia regional y, en general, la evidencia es inconclusa (Chirinos 2008). El desempeño económico difiere al interior del país y estas diferencias van más allá de la clasificación geográfica. Algunas regiones lograron crecer rápidamente, mientras que otras quedaron rezagadas respecto al crecimiento regional promedio. En particular, algunas regiones pasaron a ser «emergentes» debido al desarrollo de la agroindustria y la minería, entre otros factores. En otras regiones, el desarrollo de la industria del turismo contribuyó al dinamismo económico. En ambos casos, el empleo aumentó rápidamente. Sin embargo, en la gran mayoría de las regiones mineras del Perú ha sido difícil iniciar procesos de industrialización.

La región Junín se ubica en la parte central de los Andes peruanos, con zonas de sierra y selva. Cada una de estas zonas ha desarrollado su propia dinámica. Después de los efectos adversos en la actividad económica que tuvo la guerra interna entre las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso, Junín inició una etapa de rápida recuperación a principios de la década del 2000. Se han logrado avances en algunas áreas como el acceso al crédito y la infraestructura. Sin embargo, el proceso de recuperación ha enfrentado varias barreras, como la existencia del minifundio y la lenta diversificación de las exportaciones. La producción de Junín se encuentra orientada hacia el sector servicios, con una menor contribución de la agricultura, la minería y la manufactura.

Si bien el PIB per cápita de Junín es actualmente superior al observado en décadas anteriores, su convergencia a los niveles de regiones más

avanzadas ha sido lenta. A pesar de la gran riqueza natural, el desempeño económico reciente de Junín ha presentado algunos rezagos desde una perspectiva regional.

En este contexto, resulta relevante llevar a cabo un estudio de caso sobre la región Junín. El estudio aplica el marco analítico de Diagnóstico de Crecimiento que desarrollaron Hausmann, Rodrik y Velasco (2005). Este marco analítico se utiliza principalmente en estudios a nivel de país; sin embargo, se hicieron algunas adaptaciones para su aplicación en el contexto regional. Por otro lado, las estadísticas a nivel regional presentan debilidades en cuanto a su disponibilidad y calidad. Para compensar la falta de información, se realizó una serie de entrevistas con actores claves, lo cual facilitó el acceso a información cualitativa.

El objetivo del estudio es investigar cuáles son los obstáculos más restrictivos que están impidiendo que Junín alcance mayores tasas de crecimiento económico y converja a los niveles de ingreso de regiones más avanzadas. Asimismo, se realizan algunas recomendaciones de política pública destinadas a mejorar la estrategia actual de crecimiento económico de la región.

El estudio se organiza de la siguiente manera: la sección 1 presenta los hechos estilizados de la economía de Junín, incluyendo el contexto histórico. Asimismo, se presenta el marco analítico que se aplica en el estudio. La sección 2 analiza las condiciones geográficas, así como el estado de la infraestructura y el capital humano. En la sección 3 se exploran los riesgos macroeconómicos a nivel subnacional, y en la sección 4 se analiza el entorno institucional. La sección 5 investiga el nivel de autodescubrimiento de los productos de exportación. En la sección 6 se examina el costo y el acceso al financiamiento. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política pública.

1. Hechos estilizados

En esta sección se considera brevemente el contexto histórico del desarrollo económico de la región Junín y la tendencia de su desempeño económico. Asimismo, se presenta la metodología utilizada en este estudio.

1.1 EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA REGIONAL

La región Junín se ubica en la parte central de los Andes peruanos, con zonas de sierra y selva. Históricamente, Junín ha tenido una gran importancia económica y política. La provincia de Jauja, ubicada en la región, fue la primera capital del Perú durante la Colonia. El despegue industrial de Junín se produjo a principios del siglo XX con la construcción del ferrocarril y la carretera Central, así como con las inversiones de la compañía transnacional Cerro de Pasco Copper Corporation (Manrique 1987). Con la construcción de las vías de comunicación y la expansión de la actividad minera en la región, Junín se convirtió en un nexo importante entre Lima y las regiones de la sierra y la selva central. Para mediados de siglo, Junín era una de las regiones más desarrolladas del país. Hacia 1940, la tasa de urbanización en la región era 40%, muy por encima de otras regiones de la sierra y la selva, e incluso superior a La Libertad, Piura y Moquegua.

En 1970, el sector terciario representaba el 39% de la producción de la región Junín. La manufactura y la agricultura, por su parte, representaban el 30% y el 22% del PIB regional, respectivamente. En las siguientes décadas, la importancia del sector terciario aumentó en forma considerable.

En la década de 1980, Junín sufrió las consecuencias de la guerra interna entre las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso. Tal como informa la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003), las acciones de Sendero Luminoso afectaron a la región Junín sobre todo a partir de 1986, y la llevaron a convertirse en una de las regiones más afectadas por la guerra interna. La Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) sostiene que, después de 1986, las acciones de Sendero Luminoso se expandieron en Puno, Junín y el valle del Huallaga. Es más, a partir de 1989, las Fuerzas Armadas convirtieron a Pasco y Junín en el «centro de gravedad» de las operaciones antisubversivas, con lo que la guerra se trasladó hacia el valle del Mantaro.

Por otro lado, a finales de la década de 1980, la región Junín —al igual que el resto del Perú— atravesó por una fuerte crisis económica como resultado de los controles de precios, la escasez de productos, la aparición de mercados negros, los crecientes déficits fiscales y la hiperinflación.

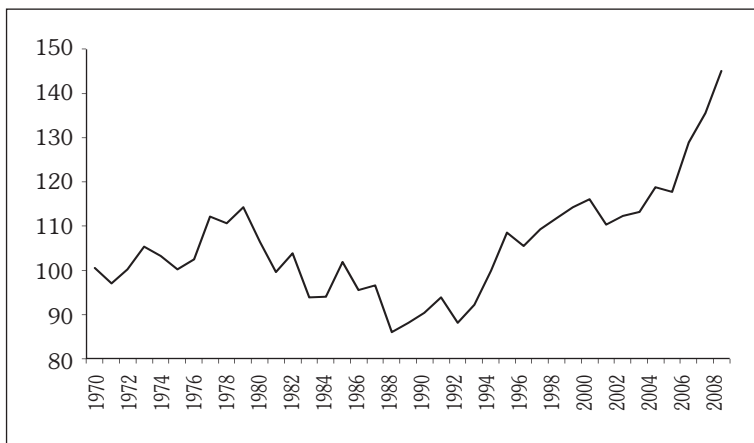
Las consecuencias que tuvieron en la actividad económica el terrorismo y las políticas económicas de la década de 1980 fueron considerables; en particular, el PIB per cápita cayó significativamente. Entre 1980 y 1988, el PIB per cápita de la región disminuyó en 20%, luego de haber crecido a una tasa anual de 1,4% en términos per cápita durante el período 1970-1979. El PIB per cápita de Junín en 1994 era equivalente al de 1970.¹

A partir de la captura del líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, y de la derrota de este grupo terrorista en 1992, la región disfrutó de una mayor estabilidad política y social, lo que permitió una recuperación gradual de la economía regional. Asimismo, las políticas nacionales de liberalización de los mercados a principios de la década de 1990 y las reformas estructurales permitieron una ligera recuperación económica.

Durante el período de auge económico del Perú (2002-2008), la región Junín registró una fuerte recuperación respecto a décadas anteriores; el PIB per cápita creció a un ritmo anual promedio de 4,1%. Como consecuencia, el PIB per cápita pasó de 3444 nuevos soles en el 2001 a

1 La serie del PIB por departamentos presenta algunas limitaciones para su comparación en el período 1970-2008. En la serie 1970-1994, la estructura productiva de las actividades económicas corresponde al año 1979, mientras que en la serie 1994-2008 la estructura corresponde al año 1994. En esta última, la serie para los años 1994-2000 se elaboró con información de cobertura incompleta para algunas actividades, en tanto que para los años 2001-2008 la serie se elaboró con información de mayor cobertura.

Gráfico 1.1
 PIB PER CÁPITA DE JUNÍN, 1970-2008
 (1994=100)



Fuente: INEI.

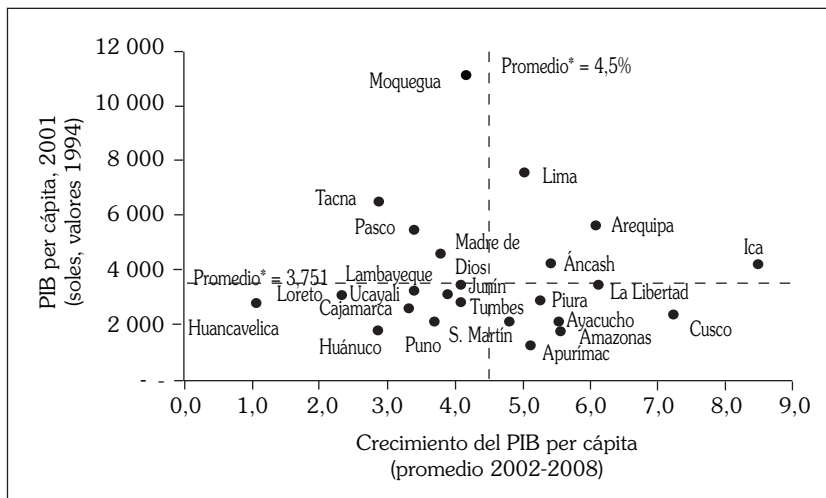
Nota: Esta serie fue estimada a partir de las series oficiales de PIB y de los datos censales de población.

4530 nuevos soles en el 2008 (valores constantes de 1994), lo cual reflejó un crecimiento acumulado de 32,0%.

Si bien se reconoce el desempeño económico reciente de Junín desde una perspectiva histórica, el análisis difiere desde una perspectiva regional. Junín se sitúa en el grupo de regiones que crecieron por debajo del promedio regional (4,5%) y por lo tanto todavía no supera el PIB per cápita regional promedio (5091 nuevos soles en el 2008). En este sentido, el desempeño económico de Junín ha presentado rezagos con respecto a otras regiones del Perú que crecieron más rápidamente y que se ubican sobre todo en la costa —por ejemplo, Áncash, La Libertad e Ica—, algunas de las cuales se consideran regiones «emergentes». En estos casos, el desarrollo de la agroindustria, el turismo y/o la minería, entre otros factores, impulsó la dinámica regional.

En particular, el PIB per cápita de Junín creció a un ritmo más lento que el PIB per cápita de Lima, departamento con el mayor ingreso per cápita en el país después de Moquegua, lo cual ha generado una brecha creciente respecto a la capital (gráfico 1.3). También se observa una divergencia,

Gráfico 1.2
DESEMPEÑO ECONÓMICO REGIONAL, 2002-2008



Fuente: Cálculos propios a partir de datos del INEI.

* Promedio simple de 24 regiones.

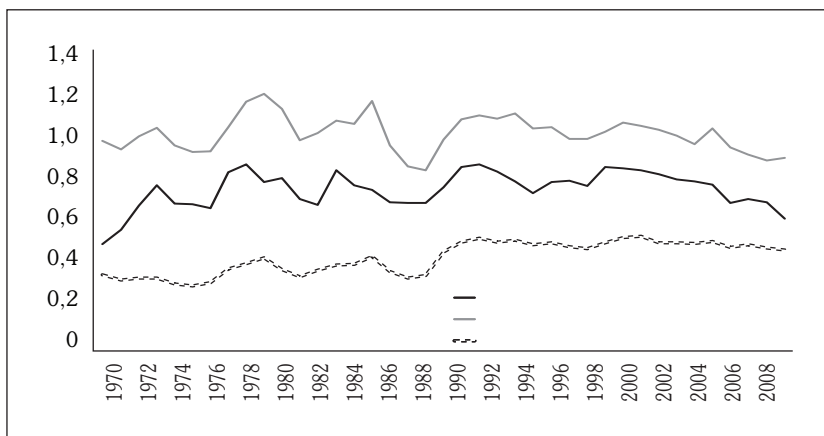
incluso más significativa, respecto a otras regiones. Por ejemplo, La Libertad tenía un PIB per cápita similar al de Junín en el 2001 y creció a una tasa anual promedio más acelerada (6,1%). Al ampliarse la brecha de ingreso respecto a algunas regiones con similar o mayor ingreso per cápita durante la presente década, Junín necesitaría más tiempo para converger a niveles de ingreso similares. Por último, Junín se encuentra entre las cinco regiones con mayor participación del valor agregado bruto en el PIB nacional, excluyendo Lima (2,9%),² lo que implica que la dinámica de la producción de Junín contribuye de manera importante al nivel nacional. Sin embargo, esta participación ha variado muy poco desde el 2002.

Por otro lado, la tendencia del crecimiento económico en Junín durante la presente década muestra una menor volatilidad que en décadas anteriores.³ Cabe señalar que la volatilidad de corto plazo del producto

2 La participación del valor agregado bruto de Lima en el PIB nacional alcanza 47,5%.

3 La desviación estándar del crecimiento del PIB en las décadas de 1980 y 1990 alcanzó 6,5% y 4,5% respectivamente, mientras que en la presente década registró 4,3%.

Gráfico 1.3
 PBI PER CÁPITA DE JUNÍN CON RESPECTO A OTRAS REGIONES,
 1970-2008



Fuente: INEI.

puede tener efectos negativos en el crecimiento económico de largo plazo. Por ejemplo, una mayor incertidumbre sobre los retornos futuros —derivada de la volatilidad del producto— puede reducir los niveles de inversión.⁴ Por lo tanto, la menor volatilidad del producto observada en el episodio reciente ha sido favorable para la confianza del sector privado en Junín.

Junín sustenta su producción en el sector servicios: comercio, transportes, comunicaciones y «otros». En conjunto, estas actividades explican el 39% del PIB de la región, mientras que la contribución de la agricultura, la minería y la manufactura alcanzan de manera agregada un nivel similar.⁵

Durante el período 2002-2008, la estructura de la producción en Junín ha mostrado algunos cambios importantes (cuadro 1.1). La producción agrícola disminuyó su participación al PIB departamental en 3,6 puntos porcentuales. Los principales productos agrícolas incluyen papa,

4 Varios factores contribuyen a la volatilidad del producto: la inestabilidad macroeconómica, los cambios en los términos de intercambio, los desastres naturales, la inestabilidad política, entre otros (véase Loayza Rancière, Servén y Ventura 2007).

5 A nivel nacional, el sector servicios representó el 53% en el 2008, mientras que la agricultura, la minería y la manufactura alcanzaron el 29%.

café, frutales y otros. La caída en un sector productivo importante llama la atención, en un contexto en el que otras regiones lograron desarrollar el sector agrícola y la agroindustria. Por otra parte, el PIB de la construcción se aceleró en este período y su contribución al PIB regional aumentó en 2,7 puntos porcentuales, el mayor incremento observado en las actividades económicas. Asimismo, la participación de la minería y transportes-comunicaciones en el PIB departamental aumentó en un poco más de 1 punto porcentual entre el 2002 y el 2008.

Con una participación de la minería de casi el 12% del PIB departamental, la producción de Junín no destaca en este sector en comparación con otras regiones donde la contribución de la minería alcanza entre el 22% y el 54% del PIB regional respectivo, como Áncash, Cajamarca, Madre de Dios y Pasco. Sin embargo, la explotación minera en Junín se basa principalmente en la refinación de metales —cobre, plata, plomo, zinc y, en menor medida, oro—,⁶ la cual se desarrolla en el complejo metalúrgico de La Oroya y está a cargo de la empresa Doe Run. Así, la actividad minera de Junín también se refleja parcialmente en la actividad manufacturera, que representa el 15% del PIB departamental. En la actividad manufacturera destaca, además, la producción de minerales no metálicos mediante la obtención de cemento por la empresa Cemento Andino.⁷

Junín figura entre los departamentos con competitividad media. Según el índice de competitividad regional (Perú Compite 2009), Junín ocupa el décimo lugar de 24 regiones en el Perú, con una puntuación de 0,522 (la máxima puntuación es 1). Asimismo, la región Junín se caracteriza por una productividad media sobre la base del valor agregado por trabajador (gráfico 1.4). Sin embargo, el nivel de productividad de Junín se encuentra por debajo del nivel nacional e incluso por debajo del nivel observado en algunas regiones mineras —por ejemplo, Cajamarca y Áncash— y otras regiones ubicadas en la sierra —por ejemplo, Cusco—. El nivel de productividad por trabajador de Junín ocupa el decimoquinto lugar de 24 regiones. Cabe señalar que según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del 2007,

6 La mayoría de los productos mineros que se refinan en Junín provienen de Pasco y Huancavelica. Las compañías mineras que extraen metales directamente son Volcan, Casapalca, Argentum, Austria Duvaz e IRL. La compañía Chinalco desarrollará el proyecto Toromocho (inversión por 2200 millones de dólares), donde existen reservas principalmente de cobre. Su meta es empezar las operaciones en el 2012.

7 En menor medida también existen otros productos manufactureros como los textiles, los siderometalúrgicos —y la joyería—, entre otros.

Cuadro 1.1
VALOR AGREGADO BRUTO
(Estructura porcentual, precios constantes de 1994)

Sector	2002	2005	2008	Variación 2002-2008 (puntos %)
Agricultura, caza y silvicultura	16,5	13,9	12,8	-3,6
Pesca	0,1	0,2	0,0	-0,1
Minería	10,2	9,6	11,7	1,6
Manufactura	14,7	16,1	14,9	0,2
Electricidad y agua	6,5	5,0	4,4	-2,1
Construcción	5,2	5,8	7,9	2,7
Comercio	12,5	12,8	12,2	-0,3
Transportes y comunicaciones	9,5	10,2	10,9	1,3
Restaurantes y hoteles	2,4	2,4	2,5	0,1
Servicios gubernamentales	6,4	7,2	6,4	0,0
Otros servicios	16,1	16,8	16,3	0,2

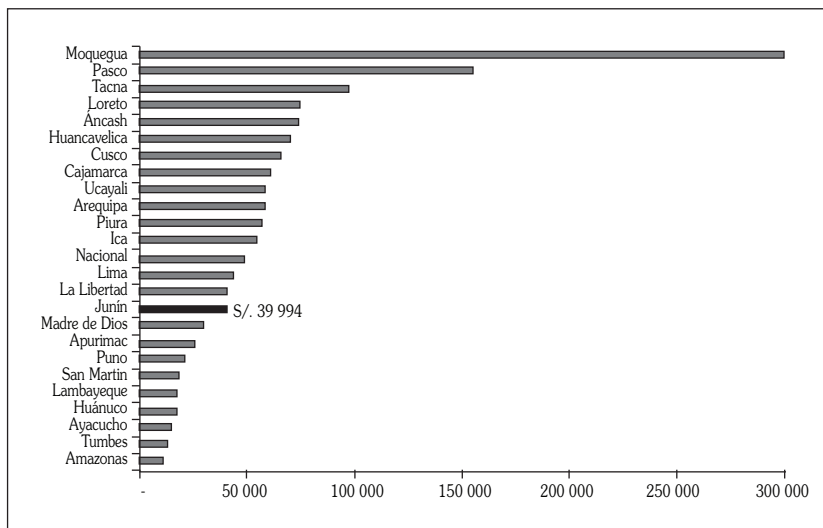
Fuente: INEI.

el 73% de las empresas de Junín tienen de uno a cinco trabajadores. Las micro y pequeñas empresas tienden a ser menos productivas que las empresas de mayor tamaño (Banco Interamericano de Desarrollo 2010). Además, la región Junín tiene un alto nivel de informalidad —alrededor del 80% de la PEA—, por encima del promedio nacional (75,6%).

Por otro lado, resulta importante analizar la tendencia demográfica de la región Junín por su impacto en la fuerza laboral y el crecimiento económico. En las últimas décadas, la población de Junín ha mostrado un crecimiento inferior al promedio nacional, lo que se explica en parte por los movimientos migratorios. Entre 1981 y 1993, la población de Junín creció a una tasa de 1,6% por año, tasa inferior al promedio nacional de 2,2%. Lo mismo sucedió entre 1993 y el 2007: la tasa de crecimiento poblacional de la región Junín fue 1,2%, mientras que el promedio nacional alcanzó 1,6%.

A finales de la década de 1980 y principios de la de 1990, el terrorismo ocasionó importantes cambios migratorios hacia adentro y hacia

Gráfico 1.4
 REGIONES: PRODUCTIVIDAD DEL PERSONAL OCUPADO, 2008
 (Miles de nuevos soles por trabajador)



Fuente: INEI-Censo Nacional Económico, 2008.

afuera de la región Junín. Coral (1994) ha clasificado a Junín como una región de expulsión y recepción durante la guerra interna. Un gran porcentaje de su población emigró a Lima, y un porcentaje elevado de habitantes de regiones aledañas —tales como Ayacucho, Apurímac y Huancavelica— emigró a Junín, lo que generó un saldo migratorio neto negativo (una tasa de -6,5% entre 1988 y 1993).

Yamada (2010) señala que un gran choque negativo —como el terrorismo— abre corredores de migración, y al término del choque, las rondas migratorias subsecuentes tienden a seguir el mismo patrón. Esto se debe a que los lazos familiares y los contactos reducen los costos de migración. En el caso de Junín, los movimientos migratorios han continuado, si bien se observan menores flujos. En el período 2002-2007, Junín experimentó entradas y salidas que dejaron un saldo migratorio neto negativo —una tasa de -4,1%—, similar al promedio de las 15 regiones que se distinguieron por una migración neta negativa durante este período.

Las implicaciones de los cambios migratorios pueden ser relevantes para la dinámica del crecimiento, ya que influyen tanto en el tamaño de la fuerza laboral como en su calidad. Los migrantes salen y llegan con un capital humano acumulado, por lo que la migración implica algún grado de movilidad del capital.

El crecimiento poblacional al interior de la región ha sido heterogéneo, lo cual refleja en parte las diferencias de oportunidades. En la sierra, la población de la provincia de Huancayo —capital del departamento— creció a tasas anuales de 1,3% en 1993-2007, mientras que la población de otras provincias de la sierra ha caído (cuadro 1.2). En la selva, el crecimiento poblacional ha sido mayor que el promedio regional —y mayor que el promedio nacional—. Durante el período 1993-2007, la población de la provincia de Chanchamayo creció a una tasa anual de 2,8%, y Satipo creció a una tasa de 5,3%. Las variaciones en el crecimiento poblacional dentro de la región se explican, en parte, por el movimiento migratorio interno de las provincias de la sierra hacia la capital y la selva. Entre el 2002 y el 2007, el 7,2% de la población de Junín se movió dentro del mismo departamento. Esta situación está vinculada al dinamismo económico de Huancayo, principalmente orientado hacia el comercio y otros servicios, así como al crecimiento de la producción de café y otros productos en la zona de selva.

En resumen, el desempeño económico de Junín ha mejorado con respecto a décadas anteriores. El PIB per cápita de Junín ha aumentado sustancialmente en la presente década, aunque su convergencia a los niveles de ingreso de Lima y las regiones «emergentes» es lenta. Desde una perspectiva regional, el crecimiento económico de Junín se encuentra rezagado a pesar de los altos precios internacionales de los minerales y de tener características similares a otras regiones. Así, la pregunta de investigación relevante es la siguiente: ¿cuáles son los obstáculos más importantes que limitan el crecimiento económico de Junín y su convergencia a los niveles de ingreso de regiones más avanzadas?

1.2 LA METODOLOGÍA

Para responder a esta pregunta, en el presente estudio se aplica el marco analítico de Diagnóstico de Crecimiento (Growth Diagnostics)

Cuadro 1.2
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO POBLACIONAL (%)

	1981-1993	1993-2007
Total nacional	2,2	1,6
Total región Junín	1,8	1,2
Provincias de la sierra	1,4	0,1
Huancayo	3,0	1,3
Concepcion	0,8	-0,5
Jauja	0,1	-1,3
Junín	2,3	-1,9
Tarma	0,8	-0,2
Yauli	-1,4	-1,3
Chupaca	0,2	-2,1
Provincias de la selva	2,4	4,0
Chanchamayo	2,1	2,8
Satipo	2,9	5,3

Fuente: INEI, Gobierno Regional de Junín.

Nota: Se utilizó la división territorial actual.

que desarrollaron Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).⁸ Este marco analítico se basa en un árbol de decisión que nos permite plantear una serie de hipótesis que buscan identificar las restricciones más relevantes para el crecimiento económico de un país. Esta metodología ha sido adaptada para el análisis a nivel regional, de tal manera que las hipótesis sobre las restricciones del crecimiento económico regional se ajustan a las implicaciones en este contexto. Así, algunas restricciones para el diagnóstico del crecimiento nacional no son aplicables a nivel subnacional y existen otras restricciones relevantes a nivel regional.⁹ Sin embargo, muchas de las hipótesis originales son válidas.

8 Véase también Hausmann, Klinger y Wagner (2008).

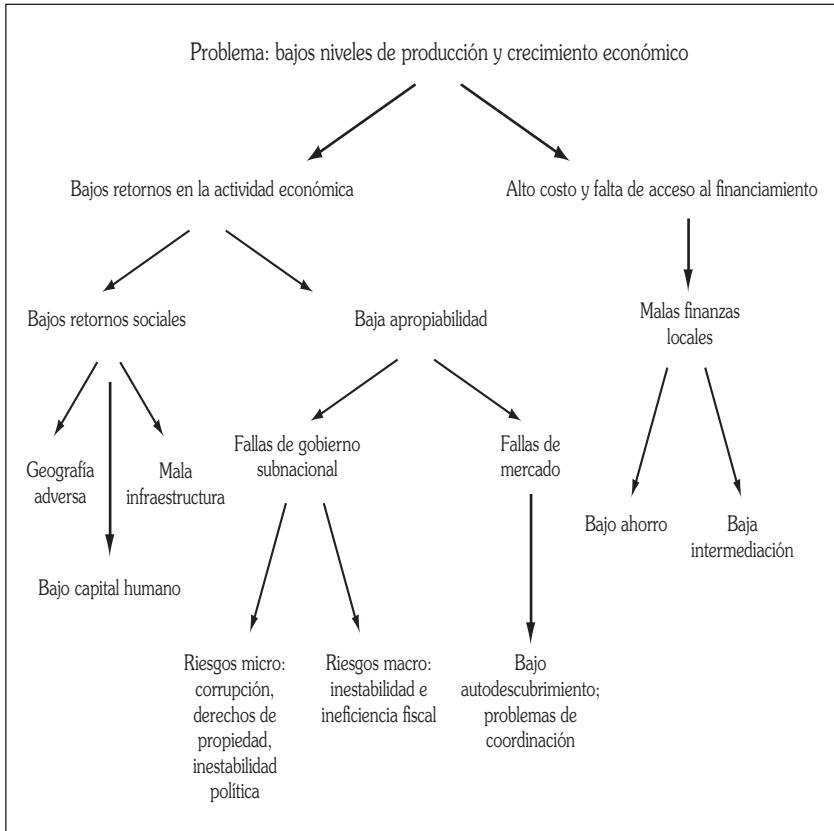
9 Para detalles de la metodología ajustada a nivel regional, véase Schliesser (2009).

En este estudio se pone especial énfasis en hipótesis que, en el marco del árbol de decisión, se identifican como potenciales restricciones debido a una eventual varianza interregional, según Schliesser (2009). El árbol de decisión ajustado a nivel subnacional (gráfico 1.5) se inicia con la disyuntiva de si el problema de la baja producción y el bajo crecimiento en una región se deben a los bajos retornos en la actividad económica o a un elevado costo y falta de acceso al financiamiento.¹⁰ Si el problema se debe a los bajos retornos en la actividad económica, entonces esto puede explicarse por los bajos retornos sociales en educación e infraestructura o por la baja apropiabilidad de los retornos a la inversión —riesgos fiscales, riesgos institucionales o problemas de autodescubrimiento y coordinación—.

Cabe señalar que las limitaciones de datos, así como su calidad a nivel regional, no permiten descartar completamente algunas hipótesis. Sin embargo, en la región Junín y en Lima se llevaron a cabo varias entrevistas que permiten complementar el análisis cuantitativo con información cualitativa, lo que ha fortalecido el análisis para identificar las barreras más importantes al crecimiento económico en Junín.

10 La metodología original se centra en el problema de la baja inversión privada. Debido a la falta de información de esta variable a nivel regional, en este estudio se asume que la inversión es baja y, por lo tanto, los niveles de producción son bajos.

Gráfico 1.5
DIAGNÓSTICO DEL CRECIMIENTO: ÁRBOL DE DECISIÓN «AJUSTADO»



2. ¿Existen bajos retornos sociales?

En esta sección se presenta una caracterización de la geografía de Junín. Asimismo, se analiza en qué medida los retornos en la infraestructura y el capital humano han constituido obstáculos para el crecimiento económico de la región.

2.1 CONDICIONES GEOGRÁFICAS

La región Junín se encuentra en el centro del país. Está constituida por nueve provincias: Huancayo, Concepción, Chanchamayo, Jauja, Junín, Satipo, Tarma, Yauli y Chupaca (mapa 1). Según el Censo Nacional de Población (2007), la región tiene 1,2 millones de habitantes, lo que representa el 4,5% de la población nacional. El 67% de su población es urbana. Esta tasa es inferior al promedio nacional (76%), pero superior al de otras regiones de la sierra y la selva.¹¹ La capital de la región es la provincia de Huancayo, situada a una altitud de 3249 metros, y tiene una población de 466 000 habitantes, el 38,0% de la población total de la región.

La geografía de la región Junín tiene características particulares, que podrían representar una ventaja o una desventaja para el crecimiento de su economía. Junín se encuentra a corta distancia de Lima: la ciudad de Huancayo está a solamente 298 kilómetros de la capital del país. Esto significa que Huancayo se encuentra a una distancia de Lima similar a la

11 Así, en Cusco, Cajamarca, Huánuco, Pasco y Puno las tasas de urbanización son 55%, 32%, 43%, 62% y 50%, respectivamente.

Mapa 2.1
REGIÓN JUNÍN



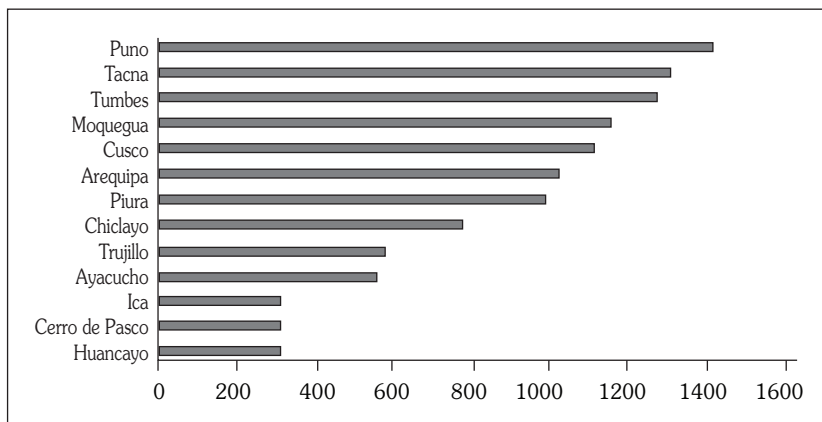
Fuente: INEI.

de Ica, y a menor distancia que otras ciudades importantes como Arequipa, Trujillo y Chiclayo (véase el gráfico 2.1). Además, la posición geográfica de Junín favorece a esta región, pues la sitúa como una interconexión entre Lima y las regiones de la sierra y la selva central.

Por otro lado, la región Junín cuenta con una superficie de 44 millones de kilómetros cuadrados, por lo que su densidad poblacional es de 26,8 habitantes por kilómetro cuadrado, superior que la mediana regional. Junín es una región con diversas realidades geográficas: el 46% de su territorio se encuentra en la sierra y el 54%, en la selva.

La sierra de Junín tiene un relieve variado por la presencia de la cordillera Occidental y de la meseta en los Andes centrales. En la sierra se encuentra el valle del Mantaro, uno de los principales del país. En el valle del Mantaro se pueden distinguir tres zonas: el fondo del valle, las laderas del valle y la divisoria de agua. Este valle abarca las provincias de Concepción, Chupaca, Huancayo, Jauja, Junín, Tarma y Yauli. La selva de Junín comprende los valles de los ríos Chanchamayo, Ene, Tambo, Perené y Tarma. La selva está constituida por dos zonas: la selva alta,

Gráfico 2.1
DISTANCIA ENTRE LIMA Y VARIAS CIUDADES (km)



Fuente: Provias.

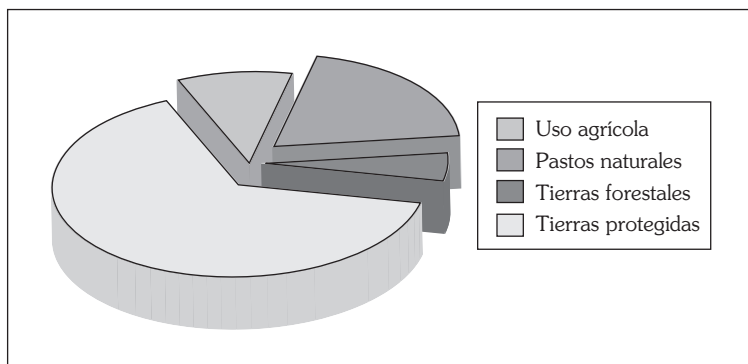
entre los 400 y los 800 metros de altitud; y la selva baja, por debajo de los 400 metros de altitud.

La región Junín cuenta con 4,3 millones de hectáreas. Sin embargo, solamente el 9% corresponde a uso agrícola y el resto, a pastos naturales (23%), tierras forestales (6%) y tierras protegidas (62%). Las tierras para uso agrícola se ubican principalmente en el valle del Mantaro, así como en algunas áreas de los valles del Perené, el Chanchamayo y el Ene, por lo que la región enfrenta limitaciones de tierra para desarrollar actividades económicas.

Como consecuencia de la diversidad de pisos ecológicos, Junín cuenta con una gran variedad de climas. En las cumbres nevadas de la alta montaña, la temperatura puede llegar por debajo de 0° C por la noche. En las zonas limítrofes con las punas, el clima es templado frío, y llega a 15° C en el día y por debajo de 0° C por la noche. En el valle del Mantaro el clima es templado de montaña tropical, con temperaturas que oscilan entre 0° C y 20° C, mientras que en la zona de selva la temperatura puede llegar a más de 30° C y presenta alta humedad.

Como consecuencia de la variedad de climas, la región presenta una gran diversidad de productos agropecuarios. Según el Plan Estratégico

Gráfico 2.2
USO DE LA TIERRA EN LA REGIÓN JUNÍN
(% SUPERFICIE TOTAL)



Fuente: Gobierno Regional de Junín.

Regional Exportador: Región Junín,¹² la variedad de climas es importante para el éxito del sector exportador de la región, ya que permite la diversificación de la oferta exportadora. Además, Junín cuenta con abundantes recursos hídricos que favorecen el desarrollo de la agricultura. Una serie de ríos cruzan la región formando cuencas y subcuencas en cuyos valles se desarrolla la agricultura. No obstante, existen problemas relacionados con la contaminación de algunos recursos hídricos.

Por otro lado, debido a las características geológicas de la región, Junín cuenta con abundantes recursos minerales metálicos y no metálicos. Sin embargo, el sector minero presenta problemas severos relacionados con la contaminación de las aguas y los suelos (recuadro 1), situación que afecta tanto a la agricultura como a otras actividades. Además, la región tiene potencial maderero, y diversidad de flores y de plantas silvestres (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional 2005).

En lo referente a las áreas protegidas, estas representan la mayor parte del territorio de la región. Las áreas naturales protegidas son la Reserva Nacional Junín, la Reserva Comunal Asháninka y Machinguenga,

12 Este plan fue elaborado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el 2005.

RECUADRO 1. LA REFINACIÓN MINERA Y LOS IMPACTOS AMBIENTALES

Durante ocho décadas, la ciudad de La Oroya ha sido sometida a la contaminación del Complejo Metalúrgico de La Oroya, lo que la ha llevado a convertirse en una de las urbes más afectadas del mundo. Según el reporte del Instituto Blacksmith (2007), la ciudad de La Oroya es uno de los 10 lugares más contaminados del mundo, es decir, donde la salud humana presenta daños severos.

Un estudio de la Dirección General de Salud Ambiental en 1999 encontró que casi la totalidad de los niños que fueron evaluados presentaban niveles de plomo en la sangre por encima de los valores aceptados en la Organización Mundial de la Salud. A principios del 2005, los resultados de un censo hemático realizado por la Dirección General de Salud Ambiental revelaron niveles elevados de plomo en la sangre en los niños de seis meses a seis años de edad. Cabe señalar que este mineral inhibe el desarrollo del cerebro, la capacidad de retención y la concentración.

Pero lo más grave son los altos niveles de contaminación por otras sustancias tóxicas generadas por la fundición, como el dióxido de azufre, el arsénico y el cadmio. La exposición a estos contaminantes genera el deterioro irreversible del sistema respiratorio, efectos adversos en la reproducción y el desarrollo, cáncer, entre otros.

Según un estudio de Ground Water Internalium, Science Integrity y Knight Piesold Consulting, se estima que la fundición ha afectado alrededor de 2300 kilómetros cuadrados de suelos en la región central, en áreas de las provincias de Yauli, Jauja, Tarma y Junín. Esta situación genera riegos para la salud y limita el desarrollo de actividades agrícolas.

Asimismo, los recursos hídricos de la zona —como el lago Junín y los ríos Mantaro y Yauli, entre otros— se han convertido en depósitos de relaves y botaderos de desmontes, sedimentos y aguas ácidas, en detrimento de la flora, la fauna y la actividad agrícola.

La empresa dueña del complejo metalúrgico desde 1997 es Doe Run Perú. Si bien es verdad que esta empresa ha heredado los pasivos ambientales de sus antecesoras —Cerro de Pasco Corporation y la estatal Empresa Minera del Centro—, ha mostrado un compromiso débil con el descenso de la contaminación y ha dilatado el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), lo que ha generado conflictos sociales con los trabajadores y pobladores de la zona, todos vinculados a la actividad de la fundición.

La empresa Doe Run dejó de operar a mediados del 2009 debido a problemas financieros y al incumplimiento de la última prórroga otorgada por el gobierno peruano para presentar el PAMA.

el Parque Nacional Otishi, el Santuario Histórico de Chacamarca, el Bosque de Protección Pui Pui y la Reserva Paisajística Nor Yauyos-Cochas.

Junín es vulnerable a los fenómenos naturales. En el 2007, se registraron 12 997 damnificados, cifra que representa alrededor del 1,1% de la población total de la región. Los desastres naturales que afectaron el mayor

número de distritos fueron las heladas, los vientos fuertes, las granizadas, la lluvia intensa, las sequías y el desborde de los ríos. En el 2007, de un total de 123 distritos de Junín, 98 fueron afectados por heladas; 65, por vientos fuertes; 64, por granizadas; y 63, por lluvia intensa. Las sequías y el desborde de los ríos afectaron a 51 y 47 distritos, respectivamente.

En conclusión, Junín tiene una gran riqueza natural. Una ventaja se refiere a su posición geográfica estratégica, que convierte a la región en un nexo entre Lima y las regiones de la sierra y selva central. La cercanía a Lima podría brindarle a la región una gran oportunidad para el desarrollo de sectores exportadores. Asimismo, la variedad de climas y suelos propicia el desarrollo de la agricultura y la ganadería, las áreas protegidas favorecen el desarrollo del turismo y la abundancia de recursos mineros promueve el desarrollo minero. No obstante, los impactos ambientales de la refinación minera en los suelos y las aguas de la región, así como la vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales, podrían afectar el crecimiento y el desarrollo económico.

2.2 INFRAESTRUCTURA

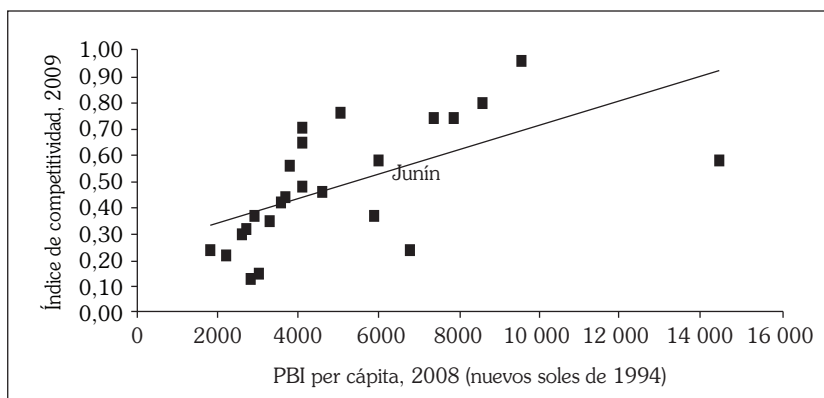
La infraestructura es un componente importante de la competitividad de una economía. Mediante el desarrollo de la infraestructura se podría aprovechar la posición geográfica de la región. Tal como se menciona en el Plan Estratégico (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional 2005), la región Junín se encuentra ubicada en un lugar estratégico, ya que es una vía de acceso de productos de otras regiones en su tránsito hacia Lima.

Según el índice de competitividad relacionado con la infraestructura (PeruCompite 2009), la región Junín se encuentra en el puesto 12 de 24 regiones. Está por debajo de todos los departamentos de la costa, así como de Ucayali en la selva. Pero por otra parte, se ubica en mejor situación que todos los departamentos de la sierra y que casi todos los departamentos de la selva. El gráfico 2.3 sugiere que Junín tiene un nivel de infraestructura similar al esperado para su nivel de desarrollo.

Sin embargo, los datos agregados de infraestructura ocultan potenciales problemas en la región Junín. Primero, Junín se encuentra por debajo de los departamentos de Piura, La Libertad y Lambayeque, los cuales tienen un nivel de PIB per cápita similar. Segundo, existen algunos

problemas específicos de la infraestructura que solamente resaltan cuando se efectúa un análisis desagregado. Por ello, en las siguientes subsecciones se realizará un análisis desagregado del transporte terrestre, ferroviario y aéreo, así como de las telecomunicaciones y del sector energético. Tal como se mostrará, el principal problema en la infraestructura de Junín es el débil estado de la red vial, ya que el porcentaje de asfaltado en la región es muy bajo con relación a otras regiones del país. Además, la comunicación terrestre con Lima no es óptima, lo que lleva a altos costos de transporte, pese a la corta distancia.

Gráfico 2.3
INFRAESTRUCTURA Y PIB PER CÁPITA, 2008



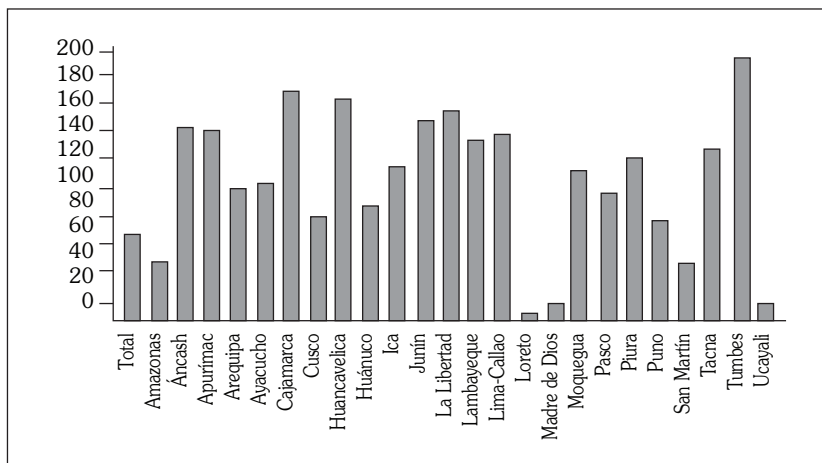
Fuente: Perú Compite, INEI.

a) Transporte terrestre

El transporte terrestre representa el medio más importante de interconexión entre Junín y el resto del país. En el 2007, por ejemplo, Junín recibió a 3,32 millones de pasajeros en unidades de transporte interprovincial, y solamente a 7529 pasajeros en vuelos nacionales. Por lo tanto, el estado de las carreteras representa un factor sumamente importante para reducir los costos de las empresas.

La red vial del departamento de Junín alcanzó los 6425 kilómetros en el 2007. En términos de su superficie territorial y su población, Junín registró una de las mayores longitudes de red vial. En el 2007, por ejemplo,

Gráfico 2.4
NÚMERO DE Km DE RED VIAL POR CADA 1000 Km²
DE SUPERFICIE TERRITORIAL, 2007



Fuente: MTC, Cuánto.

la red vial en Junín alcanzó 145,37 kilómetros por cada 1000 kilómetros cuadrados de superficie territorial. Este nivel de red vial es muy superior al promedio nacional (61,12) y muy similar al de Lima-Callao, La Libertad y Lambayeque.¹³ Por otra parte, la red vial de Junín fue de 5,24 kilómetros por cada 1000 habitantes en el 2007. Este nivel también es superior al promedio nacional (2,87) y muy superior a los niveles de regiones con PIB per cápita similar.¹⁴

La composición de la red vial por sistema de carretera brinda información interesante. En el 2004, el 14% de la red vial de Junín correspondió

13 Este nivel es superior que el de los departamentos de Arequipa (97,25) y Cusco (76,18). Para el 2007, solo cuatro departamentos —Tumbes, Cajamarca, Huancavelica y La Libertad— tuvieron una red vial mayor por kilómetro cuadrado de superficie que Junín.

14 En particular, la red vial por kilómetro en Junín fue superior que las de La Libertad, Lambayeque y Piura. La mayor parte de los departamentos de la costa presentaron menores niveles que Junín. Varios departamentos de la sierra y la selva —Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Madre de Dios y Pasco— presentaron mayores niveles de red vial per cápita que Junín.

al sistema nacional;¹⁵ el 9%, al sistema departamental; y el 77%, al sistema vecinal. La importancia del sistema vecinal en la red vial de Junín es mayor que en cualquier otro departamento. A nivel nacional, por ejemplo, el sistema vecinal representa el 60% de la red vial. Tanto en la costa como en la sierra y la selva, el sistema vecinal representa en promedio menos del 64%.¹⁶

Estos altos porcentajes de sistema vecinal y bajos porcentajes de la red nacional en el sistema vial de Junín son importantes, ya que por lo general las vías del sistema nacional se encuentran en mejor estado que las carreteras departamentales y, sobre todo, que las vecinales. Aunque Junín presenta un alto nivel de red vial —por población y por superficie geográfica—, es necesario conocer el estado de esta. Según datos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el 2006 solo el 9% de la red vial de Junín se encontraba asfaltada. Además, el 39% estaba afirmada; el 22%, sin afirmar; y el 30% constituía trocha carrozable. Por lo tanto, Junín tiene un problema importante respecto a la calidad de la red vial. Este problema es más grave en el caso de la red vial vecinal: solo el 0,7% se encuentra asfaltada.

Los porcentajes de asfaltado en Junín son menores que el promedio nacional de 13%. Las regiones de la costa presentan un mejor estado de las vías. Así, las redes viales de La Libertad, Lambayeque y Piura tienen porcentajes de asfaltado de 12%, 40% y 20%, respectivamente.

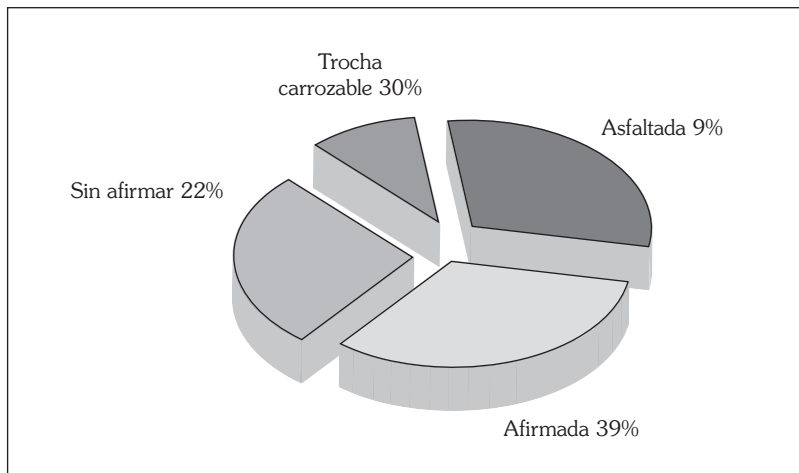
Por otro lado, resulta importante analizar la interconexión entre Lima y Junín. La región Junín se encuentra a una distancia relativamente corta de Lima-Callao, el principal mercado del país y conexión clave con el extranjero a través del puerto. La ciudad de Huancayo dista solamente 298 kilómetros de Lima. Hay que tener en cuenta que Junín se encuentra a una distancia de Lima menor que otras ciudades importantes del país. Arequipa, por ejemplo, está a más de 1000 kilómetros; Trujillo, a 560 kilómetros; y Chiclayo, a 770 kilómetros. El acceso a Huancayo por vía terrestre desde Lima se produce a través de la carretera Central, a través de Tielio.

Esta menor distancia entre Lima y Junín podría representar una enorme ventaja para explotar la reducción de costos de transporte. Sin

15 Este porcentaje fue el cuarto más bajo en el país, después de Loreto, Huancavelica y Ayacucho. El promedio nacional fue 22%.

16 El departamento con segundo mayor porcentaje de sistema vecinal en la red vial es Lambayeque, con 67%. Otros departamentos con un porcentaje de red vecinal mayor de 65% fueron Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Piura.

Gráfico 2.5
RED VIAL POR TIPO DE SUPERFICIE DE RODADURA EN JUNÍN, 2006



Fuente: MTC.

embargo, la situación de la red vial nacional no permite tal reducción de costos. En particular, a diferencia de la Panamericana —hacia el norte o hacia el sur—, la carretera Central cruza los Andes y presenta grandes cambios de pendiente, múltiples curvas y gran congestión, que demoran y encarecen el transporte.¹⁷

Se calculó el costo en tiempo para llegar a Huancayo y se comparó con el costo en tiempo para llegar a otras ciudades del Perú. Para ello, se utilizó la información de la empresa de transporte interprovincial Cruz del Sur. El cuadro 2.1 muestra que para llegar desde Lima a varias ciudades de la costa norte y sur del país se requiere menos de 100 minutos por cada 100 kilómetros. Por el contrario, para llegar de Huancayo a Lima se requiere más de 120 minutos por cada 100 kilómetros. En realidad,

17 En agosto del 2009, el presidente del Comité de Minas, Canteras e Industrias de la Asociación de Exportadores (ADEX), Gonzalo Roselló, sostuvo que los costos por combustible son sumamente altos como consecuencia de la alta pendiente de la carretera y la falta de oxígeno. Por ello, consideró que es importante la construcción del túnel Transandino y la modernización del ferrocarril Central.

las cifras parecen indicar que el mayor tiempo utilizado obedece al uso de la carretera Central. De hecho, para llegar a Cerro de Pasco y Huánuco también se utiliza la carretera Central, y para llegar a estas ciudades se requieren más de 110 minutos por cada 100 kilómetros. Esta duración por kilómetro es muy parecida a la de la ruta Lima-Huancayo y es 50% mayor que la existente para llegar a las ciudades de la costa norte y sur del país.

Por lo tanto, no sorprende que el costo del pasaje por kilómetro en la ruta Lima-Huancayo sea también relativamente alto. De acuerdo con las cifras de la empresa Cruz del Sur, el costo del pasaje Lima-Huancayo es 56 nuevos soles, lo que equivale a 18,79 nuevos soles por cada 100 kilómetros. Por el contrario, el costo del pasaje a Tumbes, Piura, Arequipa, Ilo, Tacna y Cusco es menor de 10 nuevos soles por cada 100 kilómetros.

El alto costo del viaje en la ruta Lima-Huancayo depende no solo del tiempo sino además de otros factores, tales como la pendiente y las curvas a lo largo de la carretera Central, que pueden llevar a un mayor gasto de combustible. De hecho, incluso controlando por el tiempo de viaje, el costo del pasaje a Huancayo también es relativamente alto.¹⁸

El mayor costo en tiempo y recursos para llegar a Huancayo se explica por varias razones. En particular, el gran tráfico que caracteriza a la carretera Central, el estado físico de dicha carretera y la geografía de la sierra no permiten que los autos transiten a la misma velocidad que en la Panamericana Norte o en la Panamericana Sur. Estos altos costos de transporte no obedecen a una menor oferta, ya que existe un gran número de empresas que ofrecen el servicio de transporte de pasajeros entre Lima y Huancayo.

b) *Transporte ferroviario*

Junín cuenta con dos ferrocarriles: Callao-Huancayo, administrado por Ferrovías Central Andina S. A., y Huancayo-Huancavelica. De esta manera, Junín se encuentra interconectado con el principal puerto del país, el Callao, y con la sierra sur. El ferrocarril Callao-Huancayo recorre una extensión de 489,0 kilómetros, mientras que el ferrocarril Huancayo-

18 Esto resulta en un mayor costo del pasaje Lima-Huancayo, el cual equivale a 8,6 nuevos soles por cada hora de viaje. Por el contrario, trasladarse a Tumbes, Piura, Chiclayo, Arequipa, Ilo, Tacna, Cajamarca, Cusco y Ayacucho cuesta menos de 7 nuevos soles por cada hora.

Cuadro 2.1
COSTOS DE TRANSPORTE

	Distancia (km)	Duración (horas)	Costo de pasaje (soles)	Min por cada 100 km	Soles por cada 100 km	Soles por cada hora
<i>Costa norte</i>						
Lima-Tumbes	1259	19:00	110	90,55	8,74	5,79
Lima-Piura	981	15:00	89	91,74	9,07	5,93
Lima-Chiclayo	770	12:00	78	93,51	10,13	6,50
Lima-Trujillo	561	09:00	68	96,26	12,12	7,56
Lima-Huaraz	406	08:00	58	118,23	14,29	7,25
<i>Costa sur</i>						
Lima-Nazca	444	06:45	66	81,17	14,88	9,78
Lima-Arequipa	1009	15:00	96	89,20	9,51	6,40
Lima-Ilo	1186	18:15	103	91,04	8,68	5,64
Lima-Tacna	1293	19:00	103	88,17	7,97	5,42
<i>Sierra</i>						
Lima-Huancayo	298	06:30	56	120,81	18,79	8,62
Lima-Cajamarca	861	16:00	87	111,50	10,10	5,44
Lima-Cusco	1105	21:00	140	114,03	12,67	6,67
Lima-Ayacucho	543	09:30	64	99,45	11,79	6,74
Lima-Cerro de Pasco*	302	07:00		139,07		
Lima-Huánuco*	410	08:00		117,07		

Fuente: Provias, Promperu, Empresa de Transportes Cruz del Sur.

Las tarifas corresponden al servicio Cruzero de Cruz del Sur.

* La información sobre tiempo en bus es obtenida de Promperú. Para todos los demás trayectos, la duración corresponde a información de Cruz del Sur.

Huancavelica atraviesa 134,3 kilómetros. En comparación con otros ferrocarriles del Perú, el ferrocarril Callao-Huancayo cuenta con la mayor cantidad de locomotoras y de vagones de carga, y con la segunda cantidad más grande de coches de pasajeros. El ferrocarril Huancayo-Huancavelica representa una pequeña fracción del número total de locomotoras y vagones de carga. En el caso de coches de pasajeros, cuenta con el 16% del total nacional.

El ferrocarril Callao-Huancayo se dedica sobre todo al transporte de carga. Este ferrocarril transportó 1,8 millones de toneladas de carga en el 2007, lo que representó el 22% de la carga total transportada por todos los ferrocarriles en el país y resultó en un crecimiento respecto al 2000 (1,3 millones de toneladas). Los ingresos por transporte de carga aumentaron de 33 millones de nuevos soles en 1999 a 69 millones de nuevos soles en el 2007. Por el contrario, el tráfico de pasajeros en el ferrocarril Callao-Huancayo es bastante limitado. En el 2000, este ferrocarril movilizó solo a 930 pasajeros. En los siguientes años aumentó el tráfico de pasajeros, pero solamente llegó a 3000 en el 2007. Este movimiento de pasajeros fue notoriamente inferior al total nacional de 1,6 millones.

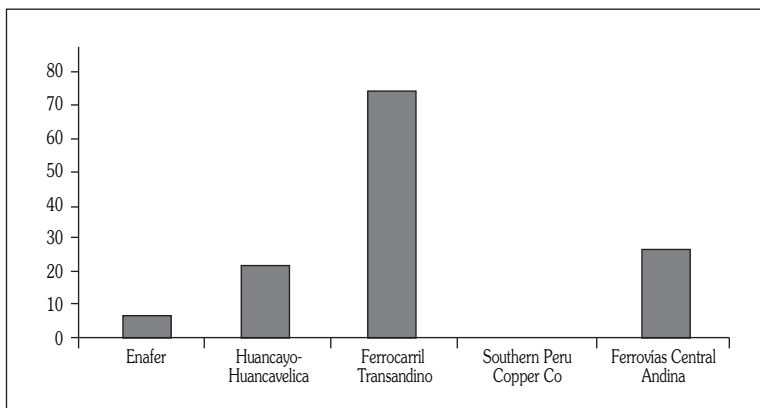
Por otro lado, el ferrocarril Huancayo-Huancavelica transporta anualmente a varios miles de pasajeros y varios miles de toneladas de carga. En el 2007, este ferrocarril transportó a 187 mil pasajeros, y tuvo un ingreso de 1,4 millones de nuevos soles (alrededor de 400 mil dólares). El tráfico de pasajeros ha mostrado una notoria disminución de 622 mil en 1999 a 187 mil en el 2007. El ingreso disminuyó de 2,8 millones de nuevos soles en 1999 a 1,4 millones en el 2007. Asimismo, el transporte de carga disminuyó de 41 mil toneladas en 1999 a 17 mil toneladas en el 2007, y los ingresos por transporte de carga disminuyeron de 917 mil nuevos soles en 1999 a 631 mil nuevos soles en el 2007.

La región Junín no utiliza el transporte ferroviario en gran medida. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un aumento considerable de la demanda por los servicios del ferrocarril Central de Huancayo y el Callao, como consecuencia del crecimiento de la producción minera y los problemas de congestión vehicular en la carretera Central.

c) *Transporte aéreo*

La infraestructura aeroportuaria de Junín es bastante limitada. Tal como indican el número de operaciones, pasajeros y carga, los aeropuertos de Junín representan un porcentaje muy bajo del movimiento nacional. Junín tiene dos aeropuertos nacionales administrados por la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (CORPAC): el aeropuerto de Jauja, Francisco Carlé, y el aeropuerto de Mazamari. Ambos aeropuertos permiten el aterrizaje de aviones B737-200. El aeropuerto de Jauja se encuentra a 3320 metros de altitud, mientras que el de Mazamari está a 685 metros de altitud.

Gráfico 2.6
NÚMERO DE COCHES DE PASAJEROS, 2007



Fuente: MTC. Cuánto.

El movimiento en los dos aeropuertos de Junín es muy bajo en comparación con otros aeropuertos nacionales. En el 2007, los aeropuertos de Jauja y Mazamari realizaron 819 y 1457 operaciones, respectivamente. En total, los aeropuertos de Junín tuvieron un movimiento de 2276 operaciones. Es decir, solamente el 1% del movimiento total aeroportuario de operaciones en vuelos nacionales se llevó a cabo en Junín. Por otro lado, en el 2007 el departamento de Junín tuvo un movimiento total de solamente 14 192 pasajeros, un promedio de solamente 39 pasajeros por día, que es bastante bajo. En el 2007, Junín representó el 0,2% del movimiento total de pasajeros en vuelos nacionales.¹⁹ Por otra parte, en el 2007 el departamento de Junín tuvo un movimiento de 129 toneladas métricas de carga y correo, lo que representó solamente el 0,27% del movimiento total en vuelos nacionales.²⁰

19 Lima-Callao representó el 45%. Cusco y Arequipa representaron el 15% y el 8%, respectivamente. Además, Ica, Lambayeque, Madre de Dios, Piura, Puno, San Martín, Tacna y Ucayali representaron cada uno más del 2% del movimiento nacional en pasajeros.

20 Lima-Callao representó el 51%. Loreto, Cusco y Arequipa representaron el 7%, el 5% y el 4%, respectivamente.

Estas cifras indican que el movimiento de pasajeros y carga en los dos aeropuertos de Junín es muy bajo. Esta situación parece ser un problema de demanda más que de oferta. En la actualidad, en el aeropuerto de Jauja solo aterrizan aviones Fairchild Metroliner (SW4) con capacidad para 20 pasajeros,²¹ pese a que pueden hacerlo aviones B737-200.

d) *Telecomunicaciones*

En términos de telefonía, Junín se encuentra por debajo del promedio nacional. Según datos del Ministerio de Transporte y Comunicaciones para el 2007, entre las 24 regiones, Junín se encontró en el puesto 12 en número de teléfonos fijos per cápita, en el puesto 13 en número de teléfonos celulares per cápita, y en el puesto 7 en número de teléfonos públicos per cápita.

El desempeño de Junín es desfavorable en comparación con la mayoría de departamentos de la costa. Sin embargo, en comparación con los departamentos de la sierra y la selva, Junín se ubicó en el primer puesto en telefonía fija, en el tercero en telefonía celular y en el primero en telefonía pública.

En el 2007, Junín registró 57 teléfonos fijos por cada 1000 habitantes, mientras que el promedio nacional fue de 97,5. Todos los departamentos de la costa tuvieron un mejor desempeño que Junín.²² Sin embargo, en comparación con otros departamentos de la sierra, el desempeño de Junín es más favorable.²³ La situación es similar en telefonía celular. En el 2007, Junín tuvo 377 teléfonos celulares por cada 1000 habitantes; es decir, por cada celular hubo aproximadamente tres personas. El promedio nacional fue 562 celulares por cada 1000 habitantes. Casi todos los departamentos de la costa tuvieron un mayor número de celulares per cápita.²⁴ Por otro

21 Estos aviones corresponden a la aerolínea LC Busre.

22 Lima-Callao, por ejemplo, tuvo 181 teléfonos fijos por cada 1000 habitantes; Arequipa, 110 teléfonos fijos por cada 1000 habitantes. En La Libertad, Lambayeque, Ica, Moquegua y Tacna el número de teléfonos fijos por cada 1000 habitantes fue superior a 80.

23 Cusco, por ejemplo, tuvo tan solo 44 teléfonos fijos por cada 1000 habitantes, mientras que Ayacucho, Apurímac, Cajamarca, Pasco y Puno tuvieron menos de 30 teléfonos fijos por cada 1000 habitantes.

24 En Lima-Callao, Arequipa, La Libertad y Lambayeque, por ejemplo, los números de celulares por cada 1000 habitantes fueron 884, 787, 535 y 564, respectivamente.

CUADRO 2.2
ACCESO A TELEFONÍA, 2007

<i>Por cada 1000 habitantes</i>			
	<i>Teléfonos fijos</i>	<i>Teléfonos celulares</i>	<i>Teléfonos públicos</i>
TOTAL	8,97	66,17	7,61
Junín	11,20	98,82	3,60
Costa	8,77	59,79	7,07
Sierra	8,48	109,30	9,46
Selva	14,77	107,28	11,64
	<i>Teléfonos fijos</i>	<i>Teléfonos celulares</i>	<i>Teléfonos públicos</i>
Valor real (1)	56,89	376,82	4,89
Valor esperado (2)	51,35	386,68	4,06
Diferencia (1)-(2)	5,54	-9,86	0,83
% valor real	9,7%	-2,6%	17,1%

Fuente: OSIPTEL, Cuánto.

Nota: Se ha calculado el valor esperado a partir de tres regresiones, en las cuales las variables dependientes fueron el número de teléfonos fijos per cápita, el número de celulares per cápita y el número de teléfonos públicos per cápita. Las variables explicativas fueron el PIB per cápita y constante. El valor esperado es el valor estimado para Junín según los estimadores de la regresión y el PIB per cápita de Junín.

lado, Junín se encontró en una situación bastante similar que la de otros departamentos de la sierra.²⁵

Estos bajos niveles de telefonía fija y celular podrían verse contrarrestados por una mayor penetración de la telefonía pública. Sin embargo, Junín también presenta bajos niveles de telefonía pública. En el 2007, registró 4,9 teléfonos públicos por cada 1000 habitantes, mientras que el promedio nacional fue de 6,2. Sin embargo, en comparación con algunos departamentos de la costa, Junín tuvo un nivel alrededor del promedio.²⁶ Además, el desempeño de Junín fue superior que el de otros departamentos de la sierra.²⁷

25 El número de celulares per cápita en Cusco y Puno, por ejemplo, fue similar al de Junín, mientras que Apurímac, Ayacucho, Cajamarca y Pasco tuvieron un menor número.

26 Si bien Arequipa tuvo 6,2 teléfonos públicos por cada 1000 habitantes, los niveles en La Libertad, Lambayeque, Piura y Tumbes fueron menores de 5 teléfonos públicos.

27 En Cajamarca, Pasco y Puno, por ejemplo, el número de teléfonos públicos por cada 1000 habitantes fue 2,6, 2,5 y 2,7, respectivamente.

El cuadro 2.2 muestra las diferencias entre el número de teléfonos —fijos, celulares y públicos— y los valores esperados para el PIB per cápita de Junín. Los resultados muestran que Junín tiene un número de teléfonos fijos y públicos muy superior al valor esperado. En el caso de los teléfonos celulares, sin embargo, existe una brecha del 2,6%. Es decir, aunque Junín no tiene en general un nivel elevado de teléfonos en comparación con los departamentos de la costa, el nivel de telefonía no es bajo para sus niveles de actividad económica.

Por otro lado, la región Junín tiene un nivel de uso de Internet similar al promedio nacional. En el 2007, el 29,7% de la población de 6 y más años de edad tenía acceso a Internet; el promedio nacional fue de 30,1%. En regiones con PIB per cápita similar —tales como La Libertad, Lambayeque, Piura y Cusco— el uso de Internet fue menor.²⁸ De hecho, el porcentaje esperado de la población de 6 y más años de edad con acceso a Internet en Junín —dado su nivel de PIB per cápita— es 23,2; es decir, Junín tiene una penetración de Internet superior en 6 puntos porcentuales al valor esperado.

En consecuencia, la cobertura telefónica —fijos, celulares y públicos— se encuentra relativamente en los niveles esperados para su ingreso. No obstante, está por debajo de los niveles observados en regiones de la costa. Además, las tasas de crecimiento de telefonía fija y celular en Junín han sido mayores que el promedio nacional en los últimos años. En lo referente al uso de Internet, la región Junín no presenta deficiencias.

e) *Energía eléctrica*

El acceso al servicio de energía eléctrica es un componente importante de la competitividad. Junín tiene un acceso al servicio de energía eléctrica similar al promedio nacional. En el 2007, las empresas eléctricas tuvieron 163 clientes por cada 1000 habitantes de Junín. Este nivel fue ligeramente superior al promedio nacional de 159. Con respecto a los departamentos de la costa, Junín se ubicó ligeramente por debajo del promedio;²⁹ y en

28 En La Libertad y Lambayeque fue aproximadamente del 25%, y en Piura y Cusco, menor del 21%.

29 Junín tuvo un menor número de clientes per cápita que Lima-Callao, Arequipa, Ica, Moquegua, Tacna y Tumbes, pero tuvo un mayor número de clientes per cápita que Áncash, La Libertad, Lambayeque y Piura.

comparación con la sierra y la selva, las empresas eléctricas tuvieron un mayor número de clientes per cápita en Junín.³⁰ Además, el número de clientes per cápita en Junín es superior en un 11% al valor esperado para su nivel de PIB per cápita.

Por otro lado, en el 2007 la facturación por venta de energía eléctrica per cápita en Junín fue similar al promedio nacional (cuadro 2.3). Junín tuvo una facturación per cápita menor que los departamentos de la costa,³¹ pero mayor que el promedio de la sierra y la selva. En términos del PIB departamental, la facturación por venta de energía eléctrica en Junín se encontró alrededor del promedio nacional y por debajo del promedio de la costa.

CUADRO 2.3
ACCESO AL SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, 2007

	Número de clientes de las empresas eléctricas		Facturación por venta de energía eléctrica	
	Total	Por cada 1000 hab	Per cápita (U\$)	Con respecto al PIB
Total	4 366 555	159,3	66,8	18,6
Junín	200 057	163,2	51,0	18,5
Costa	3 158 471	182,5	89,7	20,1
Sierra	928 202	122,7	28,3	13,3
Selva	279 882	110,3	25,5	12,5

Fuente: OSINERG, INEI, Cuánto.

En resumen, un áomponente de infraestructura en Junín presenta debilidades significativas que podrían limitar el crecimiento económico y la inversión. El obstáculo más importante es el débil estado de la red vial, el principal medio de transporte. El porcentaje de asfaltado en la región es muy bajo con relación a los observados en otras regiones; esto se debe, en gran parte, a la importancia de la red departamental y vecinal. Además, la situación de la carretera Central no es óptima, lo que ocasiona altos costos de transporte. Las alternativas de transporte —ferrocarriles y aeropuertos— todavía se encuentran muy lejos de ser un sustituto de las carreteras y caminos. Por otro lado, Junín presenta algunos avances en telecomunicaciones y en el acceso al consumo de energía eléctrica.

30 En la sierra y selva, solamente Pasco tuvo una mayor penetración que Junín.

31 Los departamentos de Lima-Callao, Arequipa, Áncash, Ica y Moquegua tuvieron una mayor facturación per cápita que Junín.

2.3 CAPITAL HUMANO

El capital humano es uno de los factores más importantes para el crecimiento económico. En particular, bajos niveles de capital humano podrían representar serios cuellos de botella en un contexto de crecimiento económico de largo plazo. Ciertamente, no existen barreras legales que impidan la movilidad de personas entre regiones. Sin embargo, dado que la movilidad no es perfecta, un bajo nivel de capital humano podría limitar el crecimiento de la región.

En esta sección se realiza un análisis de varios indicadores para determinar los niveles de capital humano de la región Junín, identificar diferencias interregionales y averiguar si los niveles observados en Junín representan una potencial restricción al crecimiento económico. Tal como se mostrará, Junín tiene niveles de educación similares al promedio nacional en algunos indicadores. Además, los retornos marginales a la educación sugieren que la falta de esta no constituye una restricción al crecimiento económico en el corto plazo.

a) *Logros educativos, cobertura y progreso*

De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), los niveles de educación en Junín se encuentran ligeramente por debajo del promedio nacional. Junín tiene niveles por debajo de los departamentos de la costa, pero muy por encima de la mayoría de departamentos de la sierra y selva.

En el 2007, la tasa de analfabetismo en la población de más de 15 años de Junín fue 12,8%, mientras que el promedio nacional fue 10,5% (gráfico 2.7). En comparación con departamentos de similar PIB per cápita—La Libertad, Lambayeque, Piura—, la tasa de analfabetismo de Junín se encuentra cercana al promedio. En los últimos años, la tasa de analfabetismo de Junín aumentó de 10,6% en el 2002 a 12,8% en el 2007. Por el contrario, la tasa de analfabetismo promedio nacional disminuyó de 11,9% en el 2002 a 10,5% en el 2007.³²

32 Este aumento del analfabetismo puede parecer extraño. La explicación parece estar relacionada con el fenómeno migratorio. Junín ha recibido la migración de habitantes de otras regiones de la sierra que tienden a tener niveles educativos menores que los habitantes locales, lo que aumentaría la tasa de analfabetismo en la región. Por lo tanto,

Por otro lado, Junín presentó niveles de educación secundaria y de educación superior alrededor del promedio nacional. En el 2007, alrededor del 39% de la población de Junín tenía secundaria completa. El promedio nacional fue ligeramente superior (41%). Junín se encontró ligeramente por debajo de la mayoría de los departamentos de la costa, donde se tuvo un porcentaje promedio de 42,1% de población con secundaria completa.³³ Sin embargo, tuvo un porcentaje mayor que todos los departamentos de la sierra. En lo referente a educación superior, la situación es similar. En el 2007, alrededor del 12% de la población de Junín tenía educación universitaria completa, porcentaje ligeramente inferior al promedio nacional (13%).³⁴ Asimismo, las estimaciones indican que la tasa de analfabetismo de Junín es inferior a su valor esperado —dado el PIB per cápita de Junín—, y los niveles de educación secundaria y universitaria son mayores que los valores esperados. Así, por ejemplo, Junín tiene un porcentaje poblacional con educación universitaria superior en 2,55 puntos porcentuales al valor esperado y un porcentaje poblacional con educación secundaria completa ligeramente mayor al valor esperado (cuadro 2.4). Esto muestra que el nivel de capital humano de Junín es superior a su valor esperado; solo el porcentaje poblacional con educación primaria resulta inferior al valor esperado.

Junín tiene una tasa de matrícula de alrededor del promedio nacional, sobre todo en educación primaria y secundaria. En el caso de la educación primaria —población de 6 a 11 años de edad—, la tasa de matrícula en Junín fue de 97,9%, mientras que el promedio nacional fue 98,5%.³⁵ Para la educación secundaria —población de 12 a 16 años de edad—, la tasa de matrícula en Junín fue 93,9%, superior al promedio nacional, que es de 89,9%.³⁶ Sin embargo, las tasas de matrícula de

mientras que la tasa de analfabetismo en Junín se encontraba por debajo del promedio nacional en el 2002, en el 2007 se encontró por encima del nivel nacional.

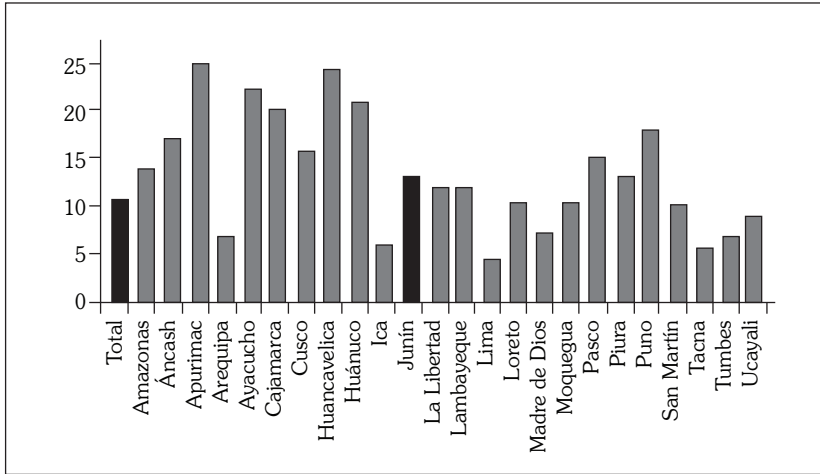
33 Por ejemplo, dichos porcentajes fueron 48% en Lima, 42% en La Libertad, 43% en Arequipa y 47% en Ica.

34 Lima y Arequipa tuvieron porcentajes notoriamente mayores que Junín. En ambos departamentos, el porcentaje fue 19%. Sin embargo, Junín tuvo el mismo porcentaje que La Libertad y este fue superior al de Lambayeque, Áncash, Tumbes y al de casi todos los departamentos de la sierra y selva del país.

35 En realidad, todos los departamentos registraron tasas superiores al 95%.

36 Incluso varios departamentos de la costa presentaron tasas de matrícula menores que Junín. Lima, por ejemplo, tuvo una tasa de matrícula de 93%. En La Libertad y Lambayeque, las tasas fueron 83% y 88%, respectivamente. En la sierra, solo Cusco y Apurímac tuvieron mayores tasas de matrícula que Junín.

Gráfico 2.7
TASA DE ANALFABETISMO EN POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS (%)



Fuente: INEI.

Cuadro 2.4
INDICADORES DE EDUCACIÓN Y VALORES ESPERADOS

	Tasa de analfabetismo (%)	% población con educación primaria	% población con educación secundaria	% población con educación universitaria
Valor real (1)	12,80	29,00	39,00	12,00
Valor esperado (2)	13,31	32,99	39,11	9,45
Diferencia (1)-(2)	-0,51	-3,99	0,11	2,55

Nota: Se ha calculado el valor esperado a partir de cuatro regresiones, en las cuales las variables dependientes fueron la tasa de analfabetismo, el porcentaje de la población con educación primaria completa, el porcentaje de la población con educación secundaria completa, y el porcentaje de la población con educación universitaria completa. Las variables explicativas fueron el PIB per cápita y una constante. El valor esperado es el valor estimado para Junín según los estimadores de la regresión y el PIB per cápita de Junín.

Junín en educación primaria y secundaria son menores que los valores esperados para su PIB per cápita en 0,47 y 4,47 puntos porcentuales, respectivamente (cuadro 2.5).

Cuadro 2.5
TASA DE MATRÍCULA Y VALORES ESPERADOS

	6-11 años	12-16 años
Valor real (1)	97,90	93,00
Valor esperado (2)	98,37	98,37
Diferencia (1)-(2)	-0,47	-4,47

Nota: Se ha calculado el valor esperado a partir de dos regresiones, en las cuales las variables dependientes fueron la tasa de matrícula de 6 a 11 años, y la tasa de matrícula de 12 a 16 años. Las variables explicativas fueron el PIB per cápita y una constante. El valor esperado es el valor estimado para Junín según los estimadores de la regresión y el PIB per cápita de Junín.

Junín presenta niveles de progreso educativo ligeramente por encima del promedio nacional si consideramos los porcentajes de repeticiones en educación primaria y secundaria pública con respecto al total de alumnos matriculados al inicio del año escolar. En el 2007, Junín tuvo un porcentaje de repitentes de 7,5% en educación primaria pública, mientras que el promedio nacional fue de 9,1%. Varios departamentos de la costa tuvieron un mayor progreso educativo que Junín,³⁷ mientras que en la sierra y la selva las tasas de repetición fueron mayores.³⁸ En el caso de la educación secundaria, Junín tuvo un porcentaje de repeticiones de 4,7%, menor que el promedio nacional de 5,8%.³⁹

Con respecto al atraso escolar, se utilizan los porcentajes de alumnos en educación primaria y secundaria pública con atraso escolar, que miden el porcentaje de matriculados en primaria o secundaria que tienen dos o más años que la edad establecida para el grado en curso. En el 2007, el 16% de los alumnos de educación primaria pública en Junín presentaban atraso escolar; el promedio nacional fue 17,7%.⁴⁰ Asimismo, el 18,4% de los alumnos de educación secundaria pública en Junín presentaron atraso

37 Lima-Callao, Arequipa, Moquegua, Tacna y Tumbes tuvieron un porcentaje de repeticiones menor del 7%.

38 Solamente Madre de Dios y Puno tuvieron menores tasas de repeticiones que Junín.

39 En la costa, solo Arequipa, Piura, Tacna y Tumbes tuvieron porcentajes de repeticiones menores que Junín.

40 Por lo general, los departamentos de la costa tuvieron mejor desempeño, mientras que en la sierra y la selva los porcentajes de atraso en la mayoría de departamentos fueron mayores que en Junín.

escolar, y el promedio nacional fue 19,2%.⁴¹ Estas cifras muestran que el atraso escolar en Junín no es un problema serio para el estándar nacional.

b) Calidad de la educación

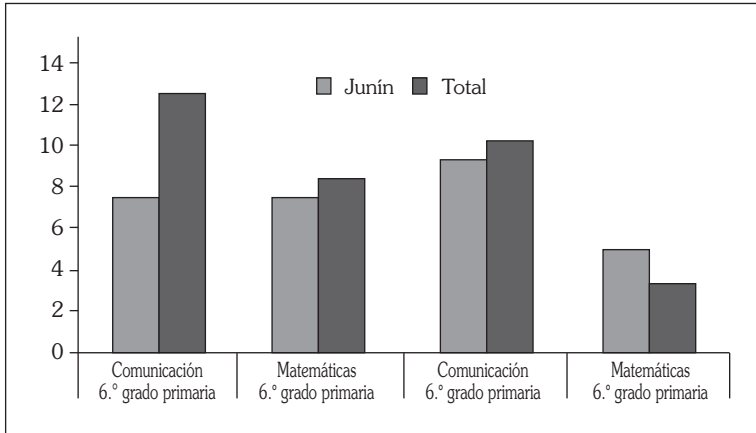
La cobertura y el progreso educativo de Junín pueden mostrar pocas diferencias interregionales y ubicarse alrededor del promedio nacional. No obstante, la calidad educativa es otro factor importante para la formación del capital humano. ¿Cómo se desempeña Junín en términos de la calidad de la educación respecto a otras regiones?

El rendimiento es una variable proxy de la calidad de la educación. Los datos de la Encuesta Nacional de Evaluación 2004 permiten determinar la situación de Junín en comparación con otras regiones (Ministerio de Educación 2005). El gráfico 2.8 reporta los porcentajes de alumnos con rendimiento suficiente en Junín y a nivel nacional, en secundaria y en primaria, en las materias de Comunicación y Matemáticas. A nivel nacional, los porcentajes de rendimiento suficiente son extremadamente bajos. En quinto grado de secundaria, por ejemplo, solo el 2,9% de los alumnos tuvieron un rendimiento suficiente en Matemáticas. Además, las cifras señalan que el rendimiento en Matemáticas es bastante menor que el rendimiento en Comunicación; y el rendimiento es menor en secundaria que en primaria.

En la región Junín los niveles de rendimiento son también bastante bajos. Por ejemplo, solo el 4,6% de los alumnos del último año de secundaria tuvieron un rendimiento suficiente en Matemáticas. Por otro lado, en primaria, el rendimiento en Comunicación y en Matemáticas es similar; y en secundaria, el rendimiento suficiente en Matemáticas es menor que el rendimiento en Comunicación. Sin embargo, la situación no es muy diferente en otros departamentos del país, incluso en los departamentos de la costa. En general, los bajos niveles de rendimiento parecen ser un serio problema educativo en todo el Perú.

41 De manera similar a lo ocurrido en el caso de la educación primaria, la mayoría de departamentos de la costa tuvieron menores tasas de atraso en educación secundaria pública que Junín, mientras que todos los departamentos de la sierra y la selva tuvieron mayores índices de atraso que Junín.

Gráfico 2.8
 RENDIMIENTO SUFICIENTE EN COMUNICACIÓN Y MATEMÁTICAS (% ALUMNOS)



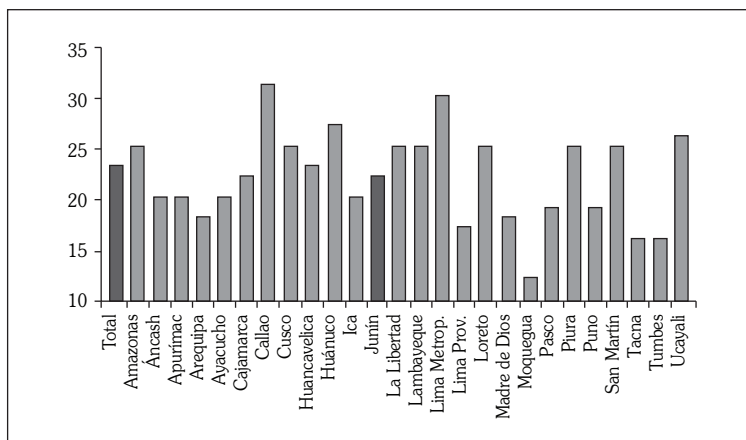
Fuente: Ministerio de Educación.

Los recursos educativos —que comprenden tanto a los docentes como los libros y la infraestructura— pueden afectar la calidad de la educación. Un mayor número de docentes resulta en una educación más personalizada. En el 2007, Junín tuvo 24 526 docentes en el sistema educativo nacional escolarizado. A su vez, el tamaño de clase —número de alumnos por clase— puede influir en la calidad de la educación, ya que un tamaño de clase muy grande implica una atención menos personalizada y menor aprovechamiento de los conocimientos impartidos. En el 2007, Junín tuvo un tamaño de clase de 22 alumnos en educación primaria; el promedio nacional fue 23.⁴² En el caso de la educación secundaria, el tamaño promedio de clase en Junín fue 28, ligeramente menor que el promedio nacional de 29.⁴³ Es decir, Junín presenta niveles de recursos educativos similares al promedio nacional, lo que explicaría parcialmente por qué la calidad educativa de Junín es similar al promedio nacional.

42 En la costa, Lima-Callao, La Libertad, Lambayeque y Piura tuvieron mayores tamaños de clase que Junín.

43 Lima-Callao, Lambayeque, La Libertad, Piura y Cusco tuvieron tamaños de clase superiores de 30. Sin embargo, en ningún caso el tamaño de clase fue mayor de 34.

Gráfico 2.9
TAMAÑO DE CLASE EN EDUCACIÓN PRIMARIA, 2007



Fuente: Ministerio de Educación.

Un indicador que puede influir en la calidad de la educación es el porcentaje de profesores titulados. Los profesores titulados probablemente tienen mayores conocimientos que los profesores no titulados, por lo que a mayor porcentaje de profesores titulados, es probable que sea mayor la calidad educativa. Según cifras del Ministerio de Educación para el 2007, el 89,2% de los profesores de primaria de Junín son titulados. Este porcentaje es mayor que el promedio nacional de 85,4%.⁴⁴ En el caso de profesores de secundaria, el porcentaje de profesores titulados en Junín es 83,7%, ligeramente mayor que el promedio nacional de 82,7%.

Otro indicador importante es el porcentaje de profesores con inasistencias. Aunque una región tenga un alto número de docentes por alumno, las inasistencias pueden ir en desmedro de la calidad educativa. En el 2007, el 10,6% de los profesores de educación primaria de Junín tuvieron por lo menos una inasistencia, mientras que el promedio nacional fue 13,0%.

44 Lima Metropolitana tiene un porcentaje de profesores titulados de solamente 73,7%. En la costa, Arequipa, Callao, Ica, Lambayeque, Lima Metropolitana, Piura y Tumbes tuvieron porcentajes de profesores titulados menores que Junín.

Junín obtuvo el séptimo porcentaje más bajo.⁴⁵ En la costa, los porcentajes tienden a ser menores que en la sierra y la selva. Sin embargo, Junín tuvo porcentajes similares a los de muchos departamentos de la costa.⁴⁶ Por otro lado, el 16,3% de alumnos de secundaria de Junín pierden al menos una sesión de clase por inasistencia del profesor. Esta tasa es relativamente baja desde una perspectiva regional: Junín tuvo la cuarta tasa más baja en el Perú. El promedio nacional fue 21,9%.⁴⁷

Por otra parte, un alto porcentaje de alumnos de Junín cuentan con textos escolares del Ministerio de Educación. Entre los alumnos de sexto grado de primaria, el porcentaje fue 80,1%. Este porcentaje es mayor que el promedio nacional de 76,1%. Junín obtuvo la octava tasa más alta a nivel nacional.⁴⁸ En quinto año de secundaria, el 93,6% de los alumnos de Junín tuvo textos escolares oficiales; esta es la quinta tasa más alta a nivel nacional.⁴⁹

La disponibilidad de determinados recursos influye en la calidad de la educación. Por eso se han considerado los porcentajes de centros de educación secundaria pública con suficientes computadoras, con acceso a Internet y con electricidad en el año 2007. Junín se encuentra alrededor de los niveles promedio a nivel nacional. Los porcentajes de centros con suficientes computadoras fueron 5% en Junín y 4,5% a nivel nacional. Los porcentajes de centros con acceso a Internet fueron 31,4% en Junín y 36,9% a nivel nacional. Los porcentajes de centros con electricidad fueron 82,5% en Junín y 77,1% a nivel nacional.

c) Retornos a la educación

Si la falta de educación representa una restricción para el crecimiento económico y la inversión, entonces los retornos marginales a la educación

45 En Lima Metropolitana, el porcentaje de alumnos que pierden clase fue 10,5%.

46 En Arequipa y Lambayeque, por ejemplo, los porcentajes fueron 9,8% y 10,5%, respectivamente. Los departamentos con mayor porcentaje de alumnos perjudicados por la inasistencia de los profesores fueron Amazonas (17,6%), Ayacucho (19,4%), Cajamarca (17,1%), Loreto (17,1%) y Puno (16,5%).

47 Lima Metropolitana tuvo un porcentaje de alumnos perjudicados por inasistencias de docentes de 25,2%. Solamente Áncash, Apurímac y Moquegua tuvieron tasas menores que Junín.

48 Lima Metropolitana tuvo una tasa de 69,7%. La Libertad y Lambayeque tuvieron tasas menores que Junín.

49 El promedio nacional fue 89,9%.

serían altos. En esta subsección se analizan los retornos marginales a la educación en Junín y se comparan con los de otras regiones. Para ello, se estima una ecuación de Mincer para todo el país, utilizando información estadística de la Encuesta Nacional de Hogares 2008. La variable dependiente es el logaritmo neperiano de los ingresos en la principal ocupación dependiente.⁵⁰ Las variables explicativas son el número de años de educación —multiplicadas por una dummy para cada departamento—, la edad y la edad al cuadrado. El estimador del número de años de educación mide el aumento en puntos porcentuales del ingreso como consecuencia de un año adicional de educación.

El gráfico 2.10 reporta los estimadores del número de años de educación.⁵¹ Todos los estimadores fueron significativos al 1%. En la región Junín, el estimador fue 0,1056, lo que significa que un año adicional de educación lleva a un aumento de 10,56% en los ingresos laborales. En Lambayeque, La Libertad y Piura, los estimadores fueron 0,1030, 0,1084 y 0,0954, respectivamente. Por lo tanto, los retornos a la educación en Junín se encuentran alrededor de los observados en regiones con similar PIB per cápita.

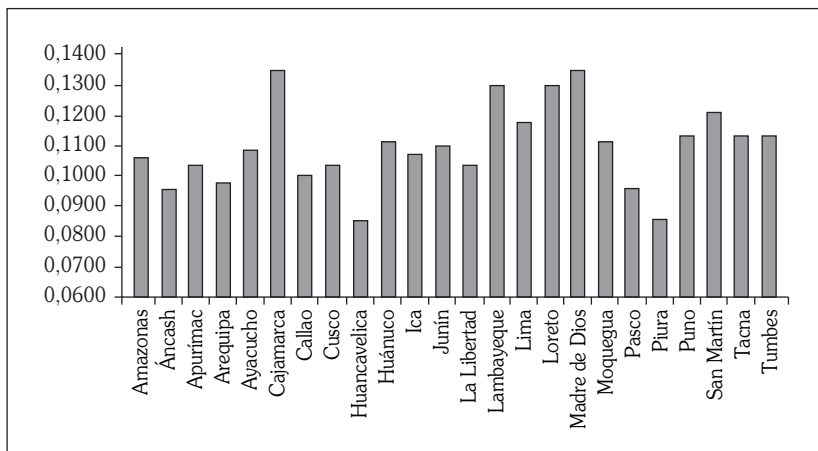
El nivel de los retornos en Junín indica que la falta de educación no es una restricción al crecimiento de la región. En el corto plazo, otros factores parecen tener un efecto más significativo en el crecimiento y la inversión. Sin embargo, este resultado no descarta que el nivel de educación pueda convertirse en una restricción relevante para el crecimiento económico en algunos años, una vez que se superen otras restricciones más importantes en este momento.

En resumen, Junín presenta niveles de capital humano semejantes al promedio nacional y a los de regiones con similar PIB per cápita. Los indicadores de cobertura y logros educativos —tales como la tasa de analfabetismo, la tasa de matrícula, el atraso educativo, entre otros— muestran que Junín es una región muy parecida al promedio nacional. Una de las mayores debilidades del sistema educativo es la calidad. Los niveles de

50 Los resultados no cambian considerablemente cuando utilizamos los ingresos totales tomando en cuenta tanto los ingresos en la principal ocupación dependiente como los ingresos en la ocupación dependiente secundaria, y en las ocupaciones independientes principal y secundaria.

51 Además, la constante de la regresión fue 2,9473, el coeficiente de la edad fue 0,0955 y el coeficiente de la edad al cuadrado fue -0,0009. Estos coeficientes también fueron significativos al 1%.

Gráfico 2.10
RETORNOS MARGINALES DE LA EDUCACIÓN



Fuente: Cálculos propios.

comprensión de lectura y de habilidad matemática son bastante bajos. Sin embargo, este es un problema generalizado en todo el país, y no exclusivo de la región Junín. Por otro lado, los retornos marginales a la educación en Junín se encuentran alrededor del promedio nacional. Por lo tanto, la educación —en cantidad y calidad— no limita, hoy en día, el crecimiento económico de la región. Las diferencias en el crecimiento económico entre Junín y las regiones de la costa del país no parecen deberse a la falta de educación, los altos retornos o la baja calidad.

No obstante, en el largo plazo, una vez que se resuelvan otros problemas, el nivel de educación podría convertirse en un obstáculo para el crecimiento económico. Por ello, será importante la mejora de la calidad de la enseñanza. Para lograrlo, el Banco Mundial (2008) recomienda la aplicación de estándares y metas, el apoyo a las capacidades y la rendición de cuentas.

3. Riesgos macroeconómicos a nivel subnacional

A nivel subnacional, los agentes económicos consideran el entorno macroeconómico de la región donde realizarán posibles inversiones para impulsar la producción. Las regiones del Perú enfrentan un contexto similar en cuanto a la política monetaria y cambiaria, que está a cargo del Banco Central de Reserva. Asimismo, las regiones enfrentan un entorno similar en cuanto a la sostenibilidad fiscal nacional y de riesgo soberano. Sin embargo, en el contexto de descentralización en el Perú, la política fiscal puede diferir entre las regiones, reflejando fallas de gobierno a nivel subnacional. Durante el proceso descentralizador,⁵² se transfirieron competencias, funciones y recursos a los gobiernos regionales y locales. De esta manera, las fallas del gobierno subnacional pueden convertir la política fiscal en un potencial factor de riesgos de apropiabilidad de los retornos en la producción.

Un débil manejo fiscal subnacional puede llevar a una situación insostenible de la deuda, generando riesgos macroeconómicos específicos para la región. Ante la falta de control del gasto y el endeudamiento subnacional, los agentes económicos pueden anticipar un aumento de las tasas-contribuciones locales y la necesidad de realizar ajustes fiscales en el futuro, lo que generaría incertidumbre para la inversión. Este escenario motivaría la búsqueda de oportunidades en otras regiones, así como inversiones de corto plazo y ganancias rápidas en la región, en vez de inversiones de largo plazo en

52 El proceso de descentralización en el Perú se relanzó en el 2002. La descentralización se desarrolla en un marco legal que comprende principalmente cinco leyes: la Ley de Bases de la Descentralización (2002), la Ley de los Gobiernos Regionales (2002), la Ley de las Municipalidades (2003), la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (2003) y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2007).

sectores productivos con altos rendimientos. Adicionalmente, los gobiernos subnacionales con problemas en sus finanzas reducen su capacidad de entrega de insumos y servicios públicos complementarios para la producción, lo cual podría crear cuellos de botella para la inversión y la producción regional.

Por otro lado, un buen desempeño de la situación fiscal subnacional evidencia la disponibilidad de recursos públicos para proveer bienes y servicios en una región determinada. En principio, este escenario crearía la condición necesaria para promover la inversión privada. Sin embargo, una situación fiscal sólida no es suficiente para promover la producción y el crecimiento económico, ya que es posible que un gobierno subnacional con cuentas fiscales sanas presente debilidades en la entrega eficiente de los insumos públicos necesarios para la producción. En este entorno, la ineficiencia del gasto público subnacional puede producir riesgos de apropiabilidad de los retornos en la producción debido a la falta de infraestructura, servicios básicos, entre otros.

En esta sección se investigan estos dos aspectos de la política fiscal subnacional —la sostenibilidad fiscal y la capacidad de gestión del gasto público—, con el fin de identificar si han representado un obstáculo importante para el crecimiento económico de Junín. El análisis muestra que los gobiernos subnacionales de Junín tienen cuentas fiscales sanas y niveles de deuda sostenibles. Sin embargo, existen deficiencias en la capacidad de ejecución del gasto de inversión en un contexto de bajos niveles de inversión pública.

3.1 LA SOSTENIBILIDAD FISCAL

En el período del 2004 al 2008, las finanzas públicas del gobierno regional de Junín registraron un leve superávit, entre 0,1% y 0,3% del PIB. Cabe notar que la recaudación directa del gobierno regional de Junín es limitada, característica común de los gobiernos regionales. Los ingresos corrientes del gobierno regional de Junín se explican primordialmente por las transferencias provenientes del gobierno nacional, cuya participación alcanzó el 96% de los ingresos totales en el 2008, y el resto corresponde a los ingresos no tributarios —por ejemplo, prestación de servicios—.⁵³ Dentro de las transferencias, los recursos ordinarios son la fuente de recursos más

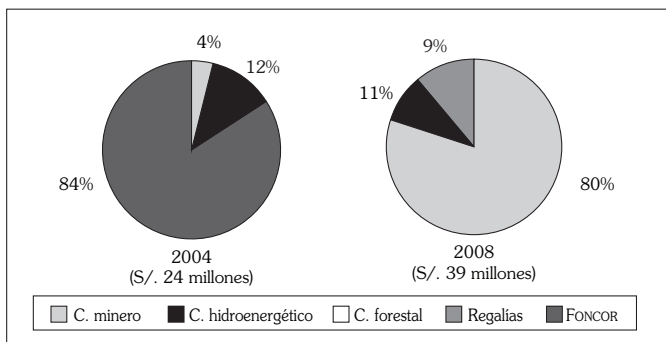
53 El marco legal no permite que los gobiernos regionales introduzcan impuestos, pero sí tienen la facultad de crear tasas y contribuciones.

importante —94% de las transferencias totales—. El 6% restante se explica por los recursos del Fondo de Compensación Regional (FONCOR),⁵⁴ el canon y las regalías mineras.⁵⁵

A nivel de gobierno regional, Junín no es un importante receptor del canon minero y regalías, pues solo recibe el 3% del total asignado en el país; lo mismo sucede a nivel de gobierno local. Esto se debe a que la actividad minera en Junín se centra en la refinación de metales, mientras que la explotación directa es escasa. Según la distribución del canon minero y las regalías, Junín ocupa el lugar 11 de 24 regiones (Ministerio de Economía y Finanzas). Cabe señalar que esta situación cambiará en los próximos años con el desarrollo del proyecto Toromocho y su aporte al canon minero y las regalías.

Como se puede observar en el gráfico 3.1, excluyendo los recursos ordinarios, el monto de transferencias aumentó en 60% entre el 2004 y el 2008, principalmente por el incremento sustancial de los recursos provenientes del canon minero y las regalías, de menos de 1 millón de soles en el 2004 a un

Gráfico 3.1
TRANSFERENCIAS AL GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN
POR TIPO DE FUENTE



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.

54 Los recursos del FONCOR se asignaron a proyectos de inversión. Su distribución se eliminó en el 2006, y como consecuencia, se redujeron los ingresos por transferencias a los gobiernos regionales.

55 El canon minero constituye el 50% del impuesto a la renta que el Estado recibe por la explotación de los recursos mineros. El monto de las regalías mineras proviene del 1%-3% del valor de la producción y se reparte desde el 2005.

poco más de 35 millones de nuevos soles en el 2008. Así, su contribución pasó del 4% al 91% de las transferencias. Estos recursos se podían utilizar exclusivamente para gastos de inversión en infraestructura, pero a partir del 2008, se permitió que el 20% se destinara a actividades de mantenimiento.⁵⁶

Respecto al gasto público regional, los gastos corrientes disminuyeron del 6,5% del PIB en el 2004 al 5,1% del PIB en el 2008, especialmente los gastos de remuneraciones y transferencias. La evolución del gasto corriente sorprende en un contexto de mayores recursos para inversión por el canon, que a su vez requerían mayores gastos para el buen manejo de la preparación y ejecución de los proyectos —tal como recursos humanos en algunos casos especializados— o mantenimiento de las inversiones realizadas. En términos absolutos, la inversión pública se triplicó entre el 2004 y el 2008 —de 37 millones de nuevos soles a un poco más de 100 millones de nuevos soles—, mientras que en términos del PIB se duplicó, pasando del 0,5% al 1,0% del PIB.

Respecto a la situación fiscal de los gobiernos locales de Junín, el balance fiscal fue superavitario en el período 2004-2007, y se registró un déficit en el 2008 (0,1% del PIB). Los ingresos corrientes a nivel local aumentaron en 1,2% del PIB entre el 2004 y el 2008 debido a las mayores transferencias. A pesar de que los gobiernos locales recaudan impuestos —a diferencia del gobierno regional—, las transferencias continúan siendo la principal fuente de financiamiento, con una participación del 83% de los ingresos corrientes. Los ingresos no tributarios y tributarios contribuyen con el 10% y el 7%, respectivamente.

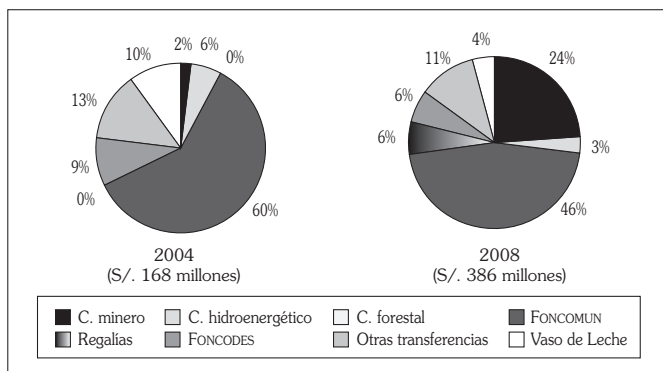
Las transferencias a los gobiernos locales incluyen el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN),⁵⁷ el canon, las regalías, el Fondo Nacional de Cooperación para el Desarrollo (FONCODES) —infraestructura social y productiva—, el programa Vaso de Leche y otros programas alimenticios. El monto de las transferencias más que se duplicó entre el 2004 y el 2008. Si bien los recursos de FONCOMUN continúan siendo la principal fuente de transferencias, su participación disminuyó a menos del 50% en el 2008.⁵⁸

56 El porcentaje permisible para mantenimiento subió al 50% en el 2009.

57 El FONCOMUN es un fondo creado para los municipios, cuya fuente de financiamiento es principalmente el Impuesto de Promoción Municipal (2% sobre las ventas de bienes y servicios). Las reglas de asignación del FONCOMUN han cambiado recientemente.

58 Las transferencias del FONCOMUN son de libre disponibilidad a partir del 2003. El FONCOMUN se puede utilizar como garantía para préstamos, principalmente con el Banco de la Nación.

Gráfico 3.2
TRANSFERENCIAS AL GOBIERNO LOCAL DE JUNÍN
POR TIPO DE FUENTE



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.

Los recursos del canon minero y las regalías ocupan el segundo lugar como fuente de transferencias, con una participación del 30% en el 2008; dicha participación era apenas del 2% en el 2004.

La mayor parte del gasto público local se asignó al gasto de capital —63% del gasto total— y el resto se destinó al gasto corriente en el 2008, principalmente para bienes y servicios. Cabe notar que se registró una situación opuesta en el 2004, cuando el gasto corriente alcanzó casi el 60% del gasto total. El gasto corriente a nivel local prácticamente se mantuvo entre el 2004 y el 2008. El gasto en inversión local aumentó de 70 millones de nuevos soles en el 2004 a casi 300 millones de nuevos soles en el 2008 (en 1,6 puntos porcentuales del PIB).

Por otro lado, la deuda emitida por el gobierno regional y los gobiernos locales es exclusivamente interna.⁵⁹ También existe otro tipo de deuda, conocida como «otras obligaciones».⁶⁰ En el cuadro 3.1 se presenta la deuda

59 Para contraer deuda externa, los gobiernos subnacionales requieren la garantía del gobierno central. La Municipalidad Metropolitana de Lima es el único gobierno subnacional que ha emitido deuda externa.

60 La deuda «otras obligaciones» incluye el pago del seguro social de salud (ESSALUD), las pensiones a la Oficina de Normalización Previsional, el Fondo Nacional de Vivienda y la deuda con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Cuadro 3.1
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA TOTAL DE LA REGIÓN DE JUNÍN
(en nuevos soles)

	2004	2005	2006	2007	2008
Deuda interna	9 860 417	29 629 026	15 254 185	10 383 51	14 227 791
Gobierno local	9 860 417	29 629 026	15 254 185	10 383 510	14 227 791
Gobierno regional	0	0	0	0	0
Otras obligaciones	0	1 473 007	6 252 308	7 442 193	2 195 355
Gobierno local	0	1 460 964	6 252 308	7 375 083	2 157 723
Gobierno regional	0	12,043	0	67 110	37 632
Deuda total (gob. regional y locales)	9 860 417	31 102 033	21 506 493	17 825 703	16 423 146

Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.

subnacional según los diferentes tipos de endeudamiento. En el caso del gobierno regional de Junín, el único componente de deuda es «otras obligaciones». El monto de la deuda del gobierno regional alcanzó alrededor de 37 mil nuevos soles en el 2008. En el caso de los gobiernos locales, el 87% de la deuda total corresponde a deuda interna y el resto se refiere a «otras obligaciones». La mayor parte de la deuda interna de los gobiernos locales está compuesta por préstamos de mediano y largo plazo con el Banco de la Nación, el BBVA Banco Continental y el Ministerio de Vivienda. La deuda total de los gobiernos subnacionales muestra una tendencia decreciente entre el 2005 y el 2008, alcanzando 0,15% del PIB.

En el Perú existe un marco legal que, para promover la responsabilidad fiscal,⁶¹ establece límites y reglas al endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Estudios recientes encontraron que el conjunto de reglas fiscales subnacionales presenta algunos problemas de inconsistencia interna (Gómez, Martínez-Vázquez y Sepúlveda 2009, y Morón, Llem-pén y Seminario 2009). En el cuadro 3.2 se observa que el gobierno regional de Junín cumplió con seis de las siete reglas fiscales «numéricas»

61 La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, la Ley General de Endeudamiento del Sector Público, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, y el Decreto Legislativo 955 de Descentralización Fiscal.

Cuadro 3.2
 CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS FISCALES DEL GOBIERNO
 REGIONAL DE JUNÍN, 2008

<i>Reglas fiscales</i>	<i>Cumplimiento</i>
1. Stock de deuda total / ingresos corrientes netos \leq 100%	sí
2. Servicio de deuda total / ingresos corrientes netos $<$ 25%	sí
3. Resultado primario (promedio últimos 3 años) $>$ 0	sí
4. Deuda de corto plazo \leq ingresos corrientes/12	no
5. Stock de deuda total sin garantía / ingresos corrientes netos \leq 40%	sí
6. Servicio de deuda sin garantía / ingresos corrientes netos \leq 10%	sí
7. Variación real anual del gasto no financiero neto \leq 3%	sí

Fuente: Gómez, Martínez-Vásquez y Sepúlveda (2009).

establecidas. La regla 4 del endeudamiento (máximo) de corto plazo no se cumplió; sin embargo, hay que tener en cuenta que esta regla no se cumple en 19 de los 24 gobiernos regionales del país (Gómez, Martínez-Vásquez y Sepúlveda 2009).

Los resultados de las reglas fiscales a nivel local (cuadro 3.3) muestran que el porcentaje de gobiernos locales que cumplen con las reglas 1, 2, 5 y 6 es satisfactorio en cada caso. Es decir, tanto el *stock* como el servicio de la deuda total —y sin garantía— se mantienen, —casi— en la totalidad de los municipios locales, por debajo del nivel exigido por la norma. No obstante, solo el 50% de los gobiernos locales cumplen con la regla 3 sobre el balance primario positivo. Además, un porcentaje muy bajo de los gobiernos locales cumplen con las reglas 4 y 7 (29% y 18%, respectivamente). Los bajos porcentajes de cumplimiento de las reglas 3, 4 y 7 de los gobiernos locales de Junín son similares a los encontrados en el análisis agregado de gobiernos locales (Morón, Llempén y Seminario 009) y no afectan las finanzas locales consolidadas.⁶²

En resumen, el análisis muestra que la situación fiscal de los gobiernos subnacionales de Junín es sana, y el buen desempeño fiscal se refleja en

62 En el marco del Plan de Estímulo Económico, para mitigar la desaceleración económica se adoptaron reglas fiscales temporales para los gobiernos regionales y locales aplicables para el 2009-2010 (Decreto 108-2009).

Cuadro 3.3
CUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES DE LOS GOBIERNOS
LOCALES DE JUNÍN, 2008

<i>Reglas fiscales</i>	<i>Cumplimiento (% del número de gobiernos locales)*</i>
1. Stock de deuda total / ingresos corrientes netos \leq 100%	98
2. Servicio de deuda total / ingresos corrientes netos \leq 30%	100
3. Resultado primario (promedio últimos 3 años) > 0	50
4. Deuda de corto plazo \leq ingresos corrientes/12	29
5. Stock de deuda total sin garantía / ingresos corrientes netos \leq 45%	81
6. Servicio de deuda sin garantía / ingresos corrientes netos \leq 25%	100
7. Variación real anual del gasto no financiero neto \leq 3%	18

Fuente: Morón, Llampén, Seminario (2009)

*La estimación se realizó sobre la base de 123 gobiernos municipales.

niveles de deuda sostenibles. Por lo tanto, los gobiernos subnacionales de Junín tienen la condición fiscal, asociada a la disponibilidad de recursos y financiamiento sostenible, para proveer insumos y servicios a la región.

3.2 LA GESTIÓN DEL GASTO SUBNACIONAL

El proceso descentralizador del Perú se ha caracterizado por dos aspectos que han afectado la eficiencia del uso de los recursos públicos (Radics y Vásquez 2009).⁶³ El primer aspecto se refiere a la transferencia de funciones —o programas— a los gobiernos subnacionales sin otorgarles suficientes recursos asociados ni la autonomía necesaria para su ejecución, principalmente en el caso de los gobiernos regionales. A nivel regional, varias de las funciones transferidas ya se venían ejerciendo hasta el 2003 por los consejos transitorios de administración regional de manera desconcentrada, por lo que las discrepancias entre gerencias regionales y direcciones regionales han

63 El marco legislativo del proceso descentralizador presentó varios problemas que disminuyeron la eficiencia del uso de los recursos públicos, incluyendo la ambigüedad sobre la definición de *competencia* y *función*, así como la falta de claridad entre las funciones exclusivas y compartidas entre los distintos niveles de gobierno.

afectado la provisión de insumos y servicios públicos. El segundo aspecto se relaciona con la significativa asignación de recursos provenientes de la explotación minera y petrolera para algunos gobiernos subnacionales, cuya única función asociada es la inversión sin un uso definido.⁶⁴

Asimismo, la implementación del proceso de acreditación para la transferencia de funciones sectoriales a los gobiernos regionales sufrió profundas debilidades. En particular, el diseño original de acreditación se flexibilizó sustancialmente en el 2007, el año del *shock* descentralista.⁶⁵ Se estableció una nueva modalidad, que permitió acreditar a todos los gobiernos regionales, incluyendo a aquellos que no cumplían con los requisitos mínimos para asumir las nuevas funciones. Mediante la suscripción de convenios marco intergubernamentales de cooperación entre los ministerios sectoriales y los gobiernos regionales, se han transferido diversas funciones a estos últimos en la modalidad «por potenciar» sus capacidades.

En el caso de los gobiernos locales, la transferencia de responsabilidades ha sido gradual y se ha enfocado en programas sociales y productivos tales como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), el FONCODES, Provías Rural-Descentralizado, el Programa Integral de Nutrición, los programas de la red de protección social —el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (INABIF), Wawa Wasi, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual—, entre otros. En el proceso de transferencias, se avanzó a un ritmo diferente según los programas y las capacidades de las provincias y distritos.⁶⁶ A nivel local se utilizaron convenios de gestión y cooperación en la transferencia de programas.

Entre el 2004 y el 2008 se realizó la acreditación para la transferencia a los gobiernos regionales de 180 funciones en 17 sectores;⁶⁷ sin embargo, alrededor del 17% quedaba pendiente de transferirse efectivamente

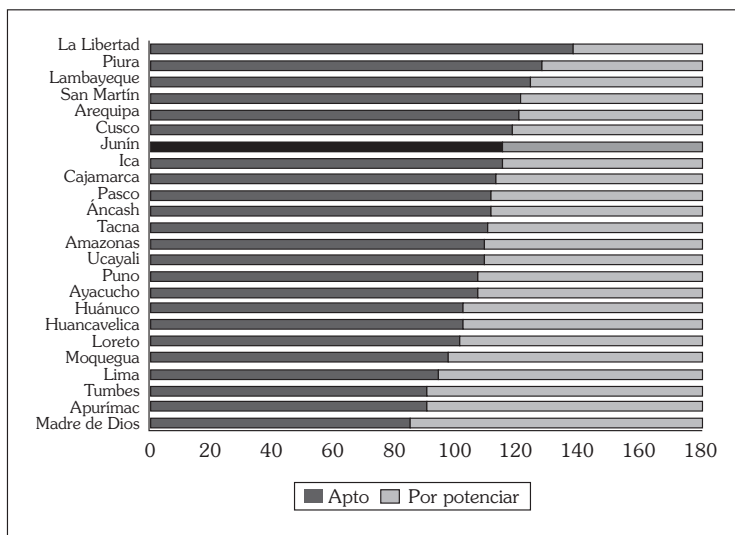
64 En los años recientes, se permitió destinar un porcentaje a actividades de mantenimiento.

65 Conforme con las medidas anunciadas por el gobierno nacional, el proceso de transferencia de competencias sectoriales a los gobiernos regionales debía concluir a fines del 2007. Sin embargo, hasta esa fecha solo se alcanzó a transferir el 79% de las funciones. Este plazo se amplió hasta fines del 2009.

66 Existen programas piloto de gestión de la atención primaria de salud y de la gestión educativa —educación inicial y primaria—, pero se han realizado pocos avances al respecto.

67 Los sectores incluyen agricultura, medio ambiente, comercio exterior, defensa civil, turismo, artesanía, pesquería, industria, energía y minas, educación, población, desarrollo social, trabajo, transporte, telecomunicaciones, salud, vivienda y saneamiento.

Gráfico 3.3
GOBIERNOS REGIONALES: FUNCIONES CERTIFICADAS, 2004-2008



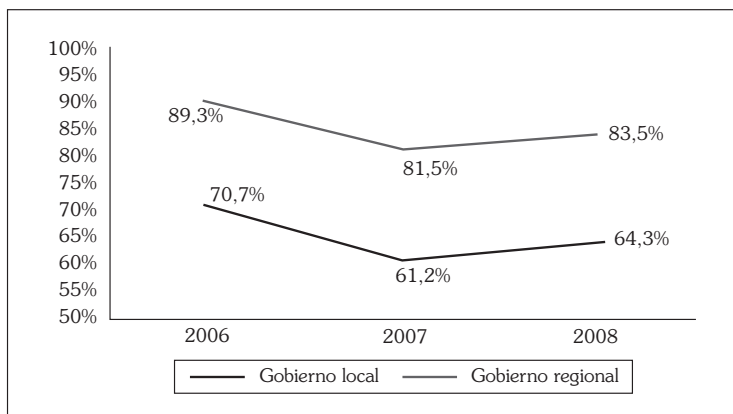
Fuente: Defensoría del Pueblo.

—mediante resolución ministerial o decretos supremos—. En el caso de Junín, el gráfico 3.3 muestra que 115 funciones de un total de 180 se acreditaron al gobierno regional con la modalidad «apto» y 65 funciones (36% del total) con la modalidad «por potenciar». Junín se ubica entre las ocho regiones con mayor acreditación de funciones con la modalidad «apto»; no obstante, el porcentaje de funciones acreditadas «por potenciar» es alto y, por lo tanto, para el buen ejercicio de estas se requería el fortalecimiento de capacidades.⁶⁸

De las funciones transferidas, el gobierno regional de Junín no cumplía con los requisitos mínimos en varios sectores: agricultura —más del 75% de las funciones acreditadas «por potenciar»—, comercio exterior, población y desarrollo social —todas las funciones «por potenciar», al igual que el resto

68 Los gobiernos regionales con funciones declaradas «por potenciar» deberían cumplir gradualmente con los requisitos mínimos de la modalidad «apto», pero existen debilidades en el monitoreo de los avances.

Gráfico 3.4
EVOLUCIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL GASTO
SUBNACIONAL, 2006-2008*



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.

*Se calcula el gasto devengado total/PIM (%).

de las regiones—, trabajo y promoción del empleo, transporte, vivienda y saneamiento —todas las funciones «por potenciar» como la mayoría de las regiones— y medio ambiente.

Para analizar la capacidad de gasto de los gobiernos subnacionales de Junín, es importante considerar el contexto descrito. En el período 2006-2008, el nivel de ejecución promedio del gasto total del gobierno regional de Junín alcanzó 85%, mientras que el nivel de ejecución presupuestal promedio de los gobiernos locales llegó a 65%. Ambos niveles son similares al promedio tanto regional como local. Ante los mayores ingresos por el canon minero y regalías en los últimos años, la ejecución del gasto presupuestal disminuyó entre el 2006 y el 2007, y se observaron ligeras mejoras en el 2008.

Gran parte del presupuesto regional de Junín se asigna a los sectores sociales: educación, salud y saneamiento, y previsión social —87% del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) en el 2008—. En algunos sectores se observa una buena ejecución del gasto, como en educación y previsión social (mayor del 95%). Sin embargo, se registra una débil ejecución del gasto en salud y saneamiento, sector importante para el desarrollo de capital humano y de oportunidades. También se observa una lenta ejecución

en sectores relevantes para el desarrollo exportador como transporte y agricultura, cuya participación conjunta es del 10% del PIM. Así, las debilidades en las capacidades de algunos sectores, identificadas al momento de la acreditación de funciones —modalidad «por potenciar»—, han afectado la ejecución presupuestal del gobierno regional.⁶⁹

Con respecto al gasto de los gobiernos locales de Junín, en el 2008 se asignó el 54% del PIM a los sectores transporte, educación, salud y saneamiento. En particular, se observan deficiencias en el desempeño de la ejecución presupuestal en las áreas de transporte y educación (59% y 42%, respectivamente), insumos complementarios para la producción. Además, la ejecución del gasto total en el sector agrario también es débil (59%) y se le asigna casi el 5% del PIM, lo cual limita su contribución a la mejora del agro.⁷⁰

Cabe notar que tanto a nivel regional como local, la ejecución del presupuesto asignado a la administración y planeamiento es inferior del 80%, lo que indica la presencia de debilidades en la capacidad para planificar, programar y formular el proceso presupuestario y las políticas de la región. Esto es más importante a nivel local, donde se asigna el 25% del PIM a la administración y planeación.

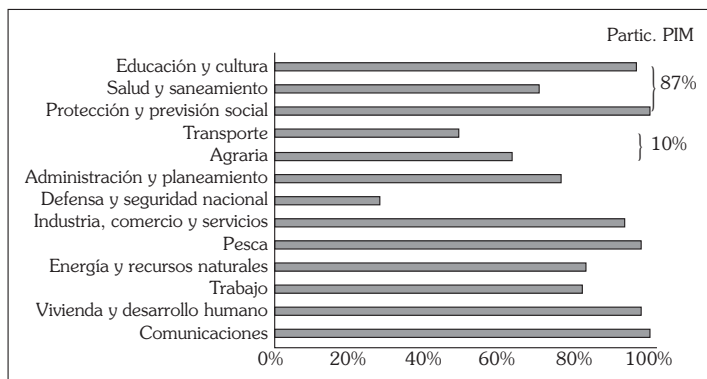
Desde una perspectiva regional, existe una discrepancia significativa en el gasto de inversiones específicamente. El nivel de ejecución de inversiones de los gobiernos subnacionales de Junín ocupa el lugar 14 de 24 regiones. Los gobiernos subnacionales de Junín ejecutaron solo el 54% del gasto asignado para inversiones en el 2008, por debajo del promedio regional y de los niveles observados en regiones con ingreso per cápita similar, como Lambayeque y La Libertad. Los bajos niveles de ejecución en Junín se perciben tanto a nivel regional como local (51% y 55%, respectivamente). No obstante, los gobiernos locales están a cargo de casi el 60% de las inversiones de la región, mientras que el gobierno regional es responsable del 24% (el gobierno nacional ejecuta el resto).

Sobre la base del PIM (en nuevos soles), las regiones con menor disponibilidad de recursos para inversiones no son exclusivamente las que tienen un alto desempeño en la ejecución presupuestal. Algunas regiones, como La Libertad y Piura, reciben un monto de recursos para inversión similar al de Junín y, no obstante, presentan un mejor desempeño en su

69 Se obtienen resultados similares con datos del 2007.

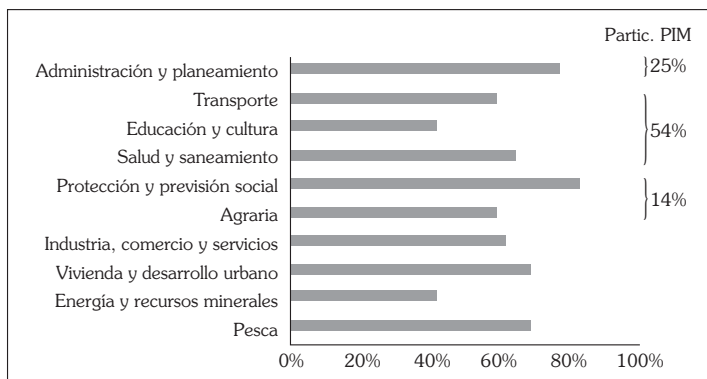
70 Se obtienen resultados similares con datos del 2007.

Gráfico 3.5
GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN: EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, 2008
(presupuesto devengado PIM)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.

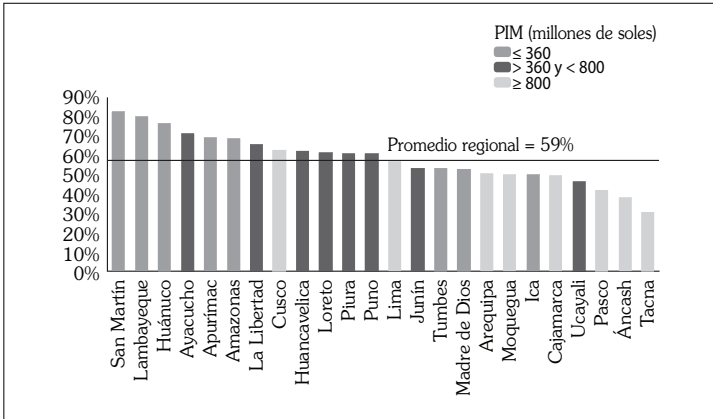
Gráfico 3.6
GOBIERNOS LOCALES DE JUNÍN: EJECUCIÓN PRESUPUESTAL, 2008
(presupuesto devengado PIM)



Fuente: MEF-Portal de Transparencia Económica.

ejecución. Asimismo, Tumbes y Madre de Dios, regiones que reciben los menores recursos presupuestales para inversión, tienen niveles de ejecución similares a los registrados en Junín.

Gráfico 3.7
GOBIERNOS SUBNACIONALES: RANKING DE LA EJECUCIÓN
DE LA INVERSIÓN PÚBLICA, 2008*
(% PIM)



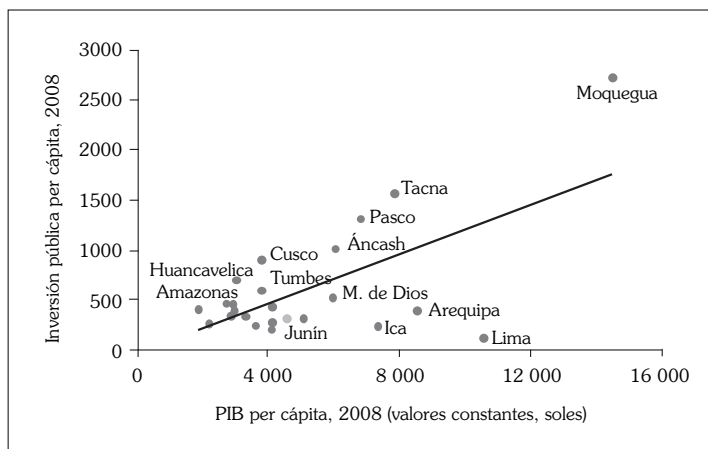
Fuente: Cálculos propios sobre la base de Transparencia Económica.

*Se calcula el gasto devengado por inversión/PIM (%). Incluye gobiernos regionales y locales.

En términos per cápita, el nivel de inversión subnacional del departamento de Junín es bajo considerando su etapa de desarrollo (318 nuevos soles por habitante en el 2008). Si bien algunas regiones mineras registran muy bajos niveles de ejecución —Áncash, Pasco y Tacna—, sus inversiones per cápita son las más altas del Perú. En estas regiones, las deficiencias en la ejecución presupuestal podrían no ser tan relevantes para explicar las barreras al crecimiento económico en cada caso. Sin embargo, el débil desempeño en la ejecución presupuestal regional y local de Junín es un factor importante para entender, en parte, el rezago de su crecimiento respecto a otras regiones, ya que tiene bajos niveles de inversión pública subnacional en términos per cápita. Este resultado también se observa al utilizar el indicador de la inversión pública subnacional respecto al PIB de la región (3,6% del PIB en el 2008).

En teoría, el gasto público contribuye al crecimiento económico a través de su efecto en los factores de producción —el capital y el trabajo— y/o en la generación del progreso tecnológico —la productividad total de

Gráfico 3.8
GOBIERNOS SUBNACIONALES: INVERSIÓN PÚBLICA Y
PIB PER CÁPITA, 2008



Fuentes: Cálculos propios sobre la base de Transparencia Económica e INEL.
*Se utiliza el gasto devengado por inversión. Incluye gobiernos regionales y locales.

factores (Barro 1990)—.⁷¹ No obstante, la evidencia sobre el vínculo entre el gasto público y el crecimiento económico es mixta.⁷² Existen diversos aspectos —como la eficiencia, las fuentes de financiamiento y las condiciones iniciales— que influyen en el impacto de la inversión pública en el crecimiento económico. Si bien el análisis de la calidad del gasto público en Junín va más allá del propósito de esta subsección y del marco analítico aplicado, es importante señalar que mayores niveles de inversión pública regional y local en Junín tendrán un impacto positivo en el crecimiento económico, dependiendo de su calidad y eficiencia.⁷³ A su vez, la calidad de

71 Sobre la base del análisis de siete países en desarrollo que han registrado un rápido crecimiento, un estudio reciente encontró que el gasto público productivo —incluye gastos económicos y gastos en educación y salud— es el más relevante para el crecimiento de corto y mediano plazo (Moreno-Dodson 2008).

72 Los problemas metodológicos y la clasificación del gasto han jugado un rol importante.

73 Una reciente investigación sobre los resultados de la inversión en infraestructura de riego realizada por el gobierno regional de Junín en el período 2003-2007 encontró

la inversión pública dependerá de la solidez de las instituciones del sector público regional y local.⁷⁴

Por último, a nivel subnacional existe un proceso participativo para preparar el plan de desarrollo concertado y el presupuesto participativo. En el marco del proceso participativo se busca que las diversas instituciones de la sociedad definan, en forma concertada con el gobierno regional y los gobiernos locales, los objetivos de desarrollo, así como las prioridades en la utilización de los recursos.⁷⁵ En el caso de Junín, se preparó el *Plan de desarrollo regional concertado para el período 2008-2015* (Gobierno regional de Junín 2008). En este plan se establecen cuatro ejes estratégicos: social, económico, ambiental e institucional.

En conclusión, los gobiernos subnacionales de Junín muestran cuentas fiscales sanas y niveles de deuda sostenibles, lo que sugiere una situación fiscal adecuada y disponibilidad de recursos para proveer insumos y servicios en la región. Sin embargo, se identificaron deficiencias significativas en la capacidad de ejecución del gasto presupuestal, especialmente el gasto de inversión, en ambos niveles de gobierno. En particular, se identificaron debilidades en la ejecución presupuestal en las áreas de salud y saneamiento, infraestructura de transporte y apoyos agrícolas, y educación en el caso del gobierno local. Esta situación afecta el acceso a servicios básicos, la calidad de los insumos complementarios para la producción como el transporte terrestre (sección 2) y la posibilidad de generar sinergias con el sector privado para el desarrollo exportador agrícola (sección 5). Por lo tanto, en un contexto de bajos niveles de inversión pública, la debilidad de la gestión del gasto subnacional asociado principalmente a inversiones es una restricción importante al crecimiento económico de Junín.

que no se está cumpliendo con el propósito de incrementar la productividad agrícola (Rey 2009). De los 10 proyectos investigados, 7 no están operativos, y 2 de los 3 que están funcionando operan con severas restricciones. Estos resultados se deben a la deficiente identificación de los proyectos, la mala ejecución de las obras y la deficiente elaboración de los expedientes técnicos.

74 Herrera y Francke (2007) encuentran que uno de los factores que permitieron una provisión más eficiente de los servicios públicos locales en el Perú fue la participación ciudadana a través de los consejos de coordinación local.

75 Se considera que el presupuesto participativo ha desembocado en un problema de gestión pública, ya que en cierta medida atomiza los alcances del presupuesto regional en particular. Como resultado, en el 2008 se modificó la regulación del presupuesto participativo para compatibilizarlo con las funciones y competencias.

4. El contexto institucional y los riesgos microeconómicos

Las instituciones constituyen un elemento importante para mejorar la competitividad de las empresas.⁷⁶ En particular, el análisis en esta sección se enfoca en los siguientes temas: seguridad, eficiencia burocrática, transparencia, informalidad y tenencia de la tierra. La región Junín presenta varios problemas institucionales que pueden afectar el desarrollo de los negocios. Tal como veremos, el principal problema institucional de Junín es el tamaño de la propiedad. Además, la falta de seguridad podría convertirse en un problema importante en el mediano plazo. La ineficiencia burocrática, la corrupción y la informalidad en Junín no son muy diferentes que en otras regiones del país.

4.1 SEGURIDAD, CRIMEN Y TERRORISMO

Junín presenta bajos niveles de criminalidad. En el 2007, la Policía registró 2548 delitos en este departamento, lo que significa que se registraron 2,1 delitos por cada 1000 habitantes. El promedio nacional fue más del doble: 5,3 delitos por cada 1000 habitantes. El promedio de la costa alcanzó 6,5 delitos por cada 1000 habitantes, notoriamente mayor que en Junín. En Lima-Callao, por ejemplo, la ratio fue 8,2, casi cuatro veces la ratio en Junín.⁷⁷ Asimismo, la región Junín registró a

76 Véase, por ejemplo, Rodrik (2003).

77 Otros departamentos con alto índice de delitos fueron Madre de Dios (12,7), Lambayeque (8,8), Arequipa (7,9), Huancavelica (8,9), Moquegua (8,9) y Tumbes (7,6).

881 personas detenidas por la Policía Nacional por cometer delitos, lo que equivale a 0,8 personas detenidas por cada 1000 habitantes. El promedio nacional fue 1,9, más del doble que en Junín. En general, los departamentos de la costa tuvieron mayores índices delictivos que el promedio nacional, que es de 2,5 detenidos por cada 1000 habitantes. Lima, por ejemplo, tuvo una ratio de 2,7.⁷⁸ Cabe resaltar que Junín tiene un índice delictivo similar al del promedio de la sierra: 0,8 detenidos por cada 1000 habitantes.

Un problema que presenta la región es el de los conflictos sociales. En varias oportunidades, han surgido conflictos sociales que han devenido en la toma de la carretera Central por grupos de personas que buscan llamar la atención de las autoridades y del público en general con el fin de lograr una solución a sus problemas. Según la Defensoría del Pueblo (2009), la mayor cantidad de conflictos sociales después de Lima se ubica en Junín, donde se presentaron 21 conflictos sociales: 19 activos y 2 latentes. Más de la mitad de los conflictos corresponden a la categoría socioambiental y están vinculados a la actividad minera, el manejo de residuos sólidos y el uso de recursos energéticos.⁷⁹ El resto de conflictos están relacionados principalmente con asuntos de gobierno local.

Estos conflictos devienen en grandes costos para las empresas, sobre todo para aquellas que producen productos perecibles y que experimentan la pérdida de estos al no poder transportarlos a tiempo.⁸⁰ La existencia de estos conflictos sociales puede generar costos que afectan los retornos de las empresas que operan en la región. La falta de mecanismos que permitan la canalización de los reclamos de la población por la vía pacífica, así como la insuficiente aplicación de la ley, llevan al surgimiento de estos movimientos sociales, muchas veces violentos.

78 Los departamentos con mayor índice delictivo fueron Madre de Dios (10,9), Lambayeque (5,3), Áncash (2,8), Tumbes (2,7) y Lima (2,7).

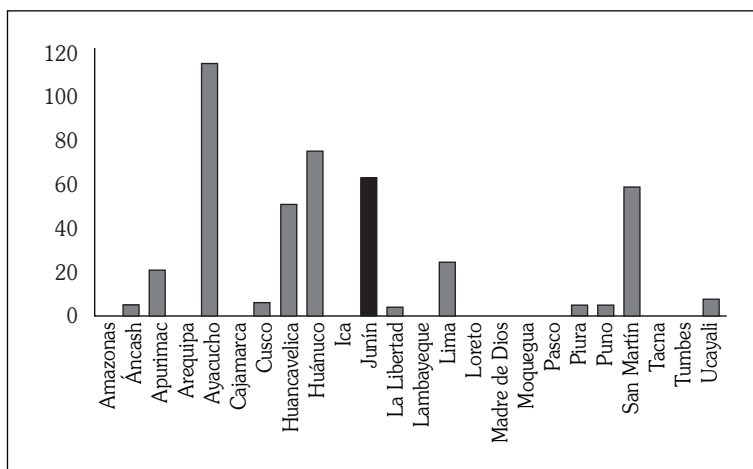
79 En el tema de Doe Run, Cederstav y Barandiarán (2002) y Pajuelo (2005) señalan que el gobierno pudo haberse ocupado de la contaminación de La Oroya de mejor manera. El gobierno no supervisó adecuadamente las leyes y permitió el incumplimiento por parte de la empresa.

80 A mediados del 2009, la paralización de las actividades de la empresa Doe Run llevó a la toma de un tramo de la carretera Central, con las consiguientes pérdidas para los productores y transportistas.

Otro problema de la región Junín se relaciona con el terrorismo. En el 2007, Junín registró 61 acciones subversivas, lo que representó el 15% del total nacional; solo Ayacucho y Huánuco registraron un mayor número de este tipo de acciones. En los últimos años, se ha registrado un rebrote de las incursiones terroristas, luego de una notoria caída en la década de 1990. A nivel nacional, el número de acciones subversivas pasó de 193 en el 2005 a 418 en el 2007. En los departamentos con mayor número de incursiones terroristas —Ayacucho, Huánuco y Junín—, el número de acciones subversivas fue mayor entre el 2005 y el 2007.

El crecimiento del número de atentados terroristas puede generar problemas importantes para la seguridad de la región y para la apropiabilidad de los retornos de la inversión privada. Un mayor número de atentados terroristas implica una mayor inseguridad de la ciudadanía y un mayor riesgo de convertirse en víctima, lo que afecta los costos de seguridad y rentabilidad de las empresas. Tal como se mostró en la sección 1, el terrorismo fue uno de los factores que más afectó a la región en la década de 1980 y principios de la de 1990. Un rebrote del terrorismo podría desincentivar la inversión y el crecimiento de la región.

Gráfico 4.1
NÚMERO DE ACCIONES SUBVERSIVAS, 2007



Fuente: INEI.

4.2 EFICIENCIA BUROCRÁTICA

Las ineficiencias del sector público pueden llevar a un aumento de los costos de las empresas y la reducción de sus beneficios. De acuerdo con el RankinCAD 2008 de Atención al Ciudadano, encuesta realizada por Ciudadanos al Día que evalúa y mide la calidad del servicio que brindan las entidades públicas a la ciudadanía, el gobierno regional de Junín ocupa el quinto lugar en peor atención al público (gráfico 4.2).⁸¹ Para la elaboración de este ranking se tomaron en cuenta seis rubros: el proceso para la realización de trámites, la atención al personal, la transparencia y la corrupción, la infraestructura y las instalaciones, las quejas y los reclamos, y la imagen general.

En el caso de las municipalidades de las capitales departamentales, los resultados muestran que la de Huancayo se ubica como la séptima municipalidad con peor atención al público.⁸² En particular, los usuarios tuvieron que esperar en promedio 38 minutos antes de ser atendidos por el personal de la municipalidad de Huancayo, mientras que el promedio nacional fue 32 minutos.⁸³ Sin embargo, Huancayo tuvo un buen desempeño en el porcentaje de finalización de la gestión realizada. Solo el 3% de los entrevistados en esta ciudad señalaron que tuvieron que volver a la municipalidad para terminar la gestión. A nivel nacional, el 41% de los entrevistados no terminaron la gestión y tuvieron que volver a su respectiva municipalidad.

Así, se puede afirmar que la región Junín presenta algunas deficiencias en la atención al público tanto a nivel del gobierno regional como del gobierno local, por lo que existe un margen para mejorar en esta materia.

4.3 TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN

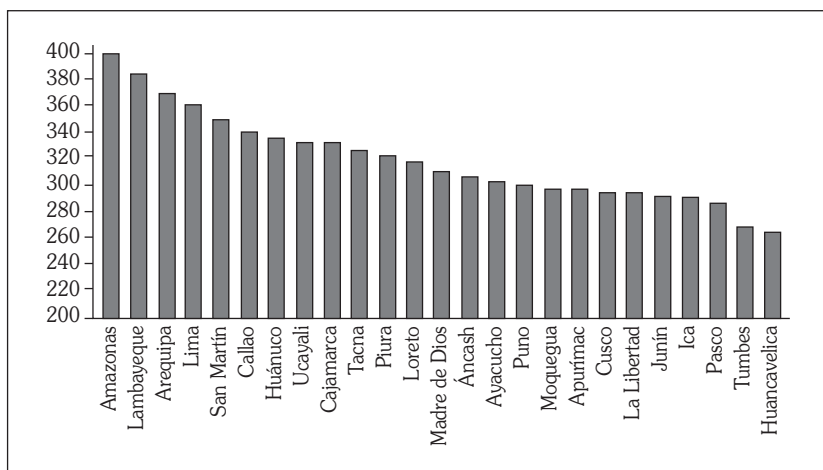
La transparencia en las operaciones de los gobiernos subnacionales resulta importante para reducir la posibilidad de corrupción y facilitar las gestiones

81 Los gobiernos regionales con más debilidades fueron Huancavelica, Tumbes, Pasco e Ica. Junín obtuvo un puntaje de 288. Amazonas alcanzó el puntaje más alto (397) y Huancavelica obtuvo el menor puntaje (261).

82 El puntaje obtenido fue 308.

83 En Lima, Chiclayo y Trujillo los usuarios tuvieron que esperar 19, 13 y 18 minutos, respectivamente.

Gráfico 4.2
RANKING DE ATENCIÓN AL PÚBLICO POR PARTE DE LOS GOBIERNOS
REGIONALES, 2008



Fuente: ONG Ciudadanos al Día.

administrativas. Los resultados del proyecto Iniciativa de Integridad Local (Global Integrity y CAD 2009) son bastante útiles para evaluar la transparencia y rendición de cuentas en las regiones. El cuadro 4.1 muestra los resultados de los indicadores de integridad local en Junín, Lima y otras regiones con PIB per cápita similar al de Junín. Estos indicadores reflejan la existencia de mecanismos de buen gobierno y anticorrupción, así como su eficacia y nivel de acceso a ellos por parte de los ciudadanos. Sobre la base de un promedio simple de estos indicadores, Junín obtuvo un puntaje de 76, el cual es menor que el observado en La Libertad, Lambayeque y Piura, y ligeramente mayor que el del Cusco. Esto significa que la transparencia y la rendición de cuentas en la región Junín se encuentran por debajo de lo esperado para su nivel de ingresos.

En algunos aspectos, sin embargo, Junín alcanzó un puntaje sobresaliente. La región obtuvo un nivel «fuerte» en acceso a la información pública del gobierno regional, rendición de cuentas del Poder Judicial y calidad institucional de las empresas públicas. En comparación con regiones de similar PIB per cápita, los puntos más débiles de Junín se refieren

Cuadro 4.1
EVALUACIÓN SUB-NACIONAL DE BUEN GOBIERNO

	Junín		La Libertad	Lambayeque	Piura	Cusco	Lima
	Índice	Descripción	Índice	Índice	Índice	Índice	Índice
Acceso a la información pública	85	Fuerte	78	90	78	68	93
Rendición de cuentas de la alta dirección del gobierno regional	71	Moderado	72	82	73	65	76
Rendición de cuentas del Poder Judicial	83	Fuerte	75	88	92	85	94
Instituciones de auditoría a nivel regional	69	Débil	85	82	85	67	84
Proceso presupuestario	55	Muy débil	72	71	52	58	76
Transferencias fiscales	78	Moderado	78	91	88	81	91
Empresas públicas	100	Muy fuerte	100	100	100	100	100
Sistemas de compras y contrataciones	70	Débil	76	81	81	84	80
Promedio	76,3		79,5	85,6	81,1	76,0	86,7

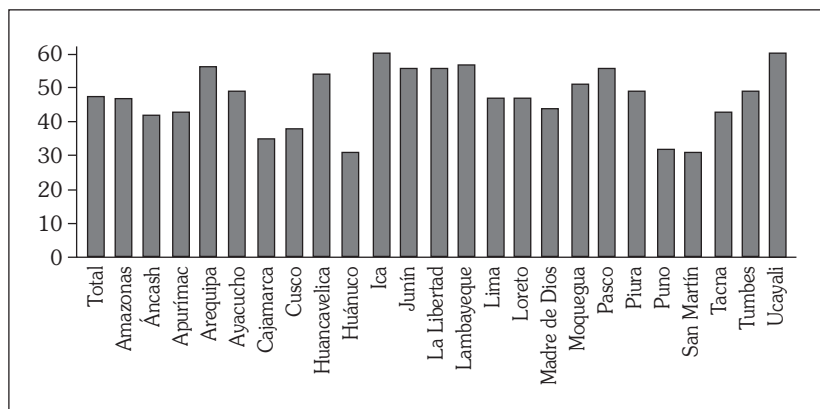
Fuente: Proyecto Iniciativa de Integridad Local (Global Integrity y CAD 2009).

a la calidad de las instituciones de auditoría a nivel regional, el proceso presupuestario y el sistema de compras y contrataciones.⁸⁴

La mejora en la rendición de cuentas y la transparencia son vitales para la lucha contra la corrupción. Dos estudios muestran la evidencia de que Junín enfrenta problemas de corrupción. Un estudio de PROÉTICA (2004) encuentra que alrededor del 83% de los encuestados consideran que la región Junín es corrupta o muy corrupta. La situación de Junín, sin embargo, no es extremadamente grave en comparación con otras regiones

84 Un trabajo más eficiente en estos temas ayudaría a mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la lucha contra la corrupción en la región. En lo referente a las municipalidades, la de Huancayo es una de las que mayor esfuerzo ha realizado para mejorar la transparencia. En octubre del 2004, Huancayo fue una de las municipalidades de las capitales departamentales que alcanzó un mayor nivel de cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que llegó al 83%.

Gráfico 4.3
 PORCENTAJE DE ENTREVISTADOS QUE CONSIDERAN QUE LA
 CORRUPCIÓN AUMENTÓ EN EL 2009 (%)



Fuente: Ciudadanos al Día.

del país. En promedio, el 91% de los entrevistados a nivel nacional consideran que su región es corrupta o muy corrupta.⁸⁵ Una reciente encuesta de CAD (2009) también muestra que la corrupción es un problema en Junín. Según dicha encuesta, alrededor del 55% de la población considera que la corrupción en la región Junín en el 2009 aumentó respecto al 2008 —el promedio nacional fue 46%—. Solo el 6% de los entrevistados consideraron que la corrupción en Junín disminuyó en el 2009.

Alrededor del 15% de los entrevistados en Junín señalaron que por lo menos una vez un funcionario o empleado les había solicitado regalos, propinas, sobornos o coimas para favorecerlos en su consulta, trámite, pago o reclamo. Este es el tercer porcentaje más alto en todo el país; el

85 El porcentaje para Lima Metropolitana también es 91,0%. Por otro lado, la tolerancia a la corrupción en Junín es similar al promedio nacional. Un 25,8% de los pobladores expresaron un rechazo definitivo a la corrupción en Junín; el promedio nacional es 26,8%. Según el mismo estudio, las seis instituciones consideradas como las más corruptas son el Poder Judicial, la Policía Nacional, el gobierno central, el Congreso de la República, el gobierno regional y las municipalidades. Es decir, la corrupción no parece ser un problema exclusivo del gobierno regional y las municipalidades. Por el contrario, la corrupción es mayor en el caso de las instituciones nacionales.

porcentaje promedio nacional fue 5%. Un gran porcentaje de personas accedieron al pedido de soborno en Junín —alrededor del 51%—. Sin embargo, el promedio nacional es también alto (55%), lo que sugiere que la corrupción es un problema generalizado en el país.

Frente a este escenario, no es sorprendente que un bajo porcentaje de personas considere que los recursos públicos son gastados adecuadamente. En Junín, solo el 18% de personas consideran que los recursos públicos son gastados en forma adecuada; este porcentaje es un poco menor que el promedio nacional, que es de 26%.

4.4 INFORMALIDAD

La región Junín presenta uno de los mayores niveles de informalidad. Sin embargo, la informalidad no es mucho mayor que la de otras regiones. Un indicador que aproxima el nivel de informalidad es el porcentaje de trabajadores en la microempresa, independientes, trabajadores familiares no remunerados y otros,⁸⁶ como porcentaje de la PEA. En el 2008, la región Junín presentó un porcentaje alto de trabajadores informales: 80,7% de la PEA (gráfico 4.4). El nivel de informalidad de Junín se sitúa por encima del promedio nacional (75,6%); no obstante, es comparable con los niveles observados en regiones con ingreso per cápita similar.⁸⁷ En general, la informalidad es un problema en todo el país.

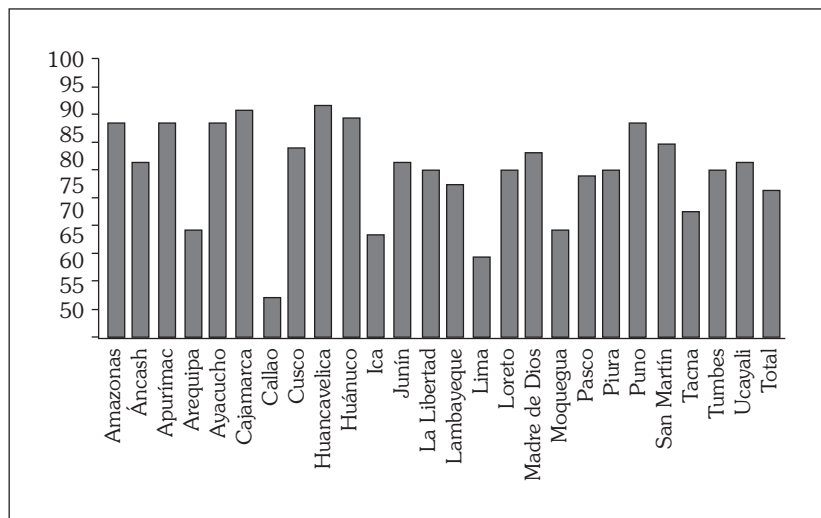
La informalidad representa un problema en las economías, ya que afecta la productividad de las empresas (Banco Interamericano de Desarrollo 2010). Tal como Loayza (2008) sostiene, la informalidad genera una asignación ineficiente de recursos, que se traduce en mayor inseguridad y falta de acceso tanto al crédito como a los mercados internacionales. Por ello se sostiene que la informalidad puede limitar el crecimiento de la economía de la región y, sobre todo, el desarrollo del sector exportador.

En el Perú, la informalidad obedece a un marco normativo que desincentiva el crecimiento del sector formal. Este es un problema cuyas causas

86 El rubro «otros» incluye a trabajadores del hogar y practicantes.

87 El Callao tiene el menor porcentaje de informalidad, pero este también es elevado (56,4%). Las regiones Lambayeque, La Libertad, Piura y Cusco tuvieron porcentajes de informalidad de 77,0%, 79,0%, 79,0% y 83,0%, respectivamente.

Gráfico 4.4
INDICADOR DE INFORMALIDAD (% PEA), 2008



Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

son nacionales y regionales. A nivel nacional, las leyes laborales y tributarias encarecen el trabajo formal. A nivel regional, las prácticas burocráticas —regionales y locales— también pueden contribuir al aumento de la informalidad. Debido a los altos niveles de informalidad en todo el Perú —no solo en Junín—, es probable que las causas nacionales sean más importantes que las causas regionales. Por lo tanto, aunque la mejora de la eficiencia burocrática en Junín pueda llevar a un descenso de la informalidad, una reducción más significativa pasará por un cambio considerable de las políticas nacionales que distorsionan los incentivos y tienden a castigar al sector formal.

4.5 DERECHOS DE LA PROPIEDAD Y TENENCIA DE LA TIERRA

Los derechos de propiedad y la tenencia de la tierra constituyen elementos importantes para promover la inversión privada. En particular, el minifundio

puede constituir un factor limitante para el crecimiento económico, ya que implica un alto costo de coordinación para lograr tamaños de producción que permitan el aprovechamiento de economías a escala. A mayor tamaño de parcela, la coordinación es menos costosa, por lo que los agricultores pueden concertar esfuerzos fácilmente e incrementar la producción de calidad para el mercado externo, y no solo para el autoconsumo o el mercado interno. Con ello, se puede acceder al financiamiento y a la tecnología con mayor facilidad, y por tanto mejorar los niveles de productividad. La situación es más difícil en el caso de los pequeños agricultores.⁸⁸

El tamaño de las parcelas en la región Junín es bastante pequeño.⁸⁹ Según información del Censo Nacional Agropecuario de 1994, el 38% de las unidades agropecuarias de Junín tenían menos de una hectárea y el 26%, más de 5 hectáreas. En contraste, a nivel nacional, el 25% de las unidades agropecuarias tenían menos de una hectárea. Esto significa que el porcentaje del minifundio en Junín es mayor que el observado a nivel nacional. Por otra parte, la distribución de las unidades agropecuarias en las regiones de la costa con similar PIB per cápita que el de Junín es muy diferente. En La Libertad, solo el 13% de las unidades agropecuarias tenían menos de una hectárea, mientras que en Lambayeque, solo el 18%. En contraste, las regiones de la sierra parecen tener una distribución de las unidades agropecuarias comparable con la de Junín. Por ejemplo, el 34% de las unidades agropecuarias del Cusco tenían menos de una hectárea. Así, el tamaño de las unidades agropecuarias evidencia una diferencia significativa entre las regiones «emergentes» de la costa y las regiones de la sierra.

Un análisis al interior de la región Junín muestra que el tamaño promedio de la parcela en la sierra es bastante menor que en la selva. El 49% de las unidades agropecuarias de la sierra tenían menos de una hectárea, y únicamente el 14% tenían más de 5 hectáreas. Por el contrario, solo el 2% de las unidades agropecuarias de la selva de Junín tenían menos de una hectárea, y el 71% de las unidades agropecuarias tenían más de 5 hectáreas. Cabe señalar que este patrón en el tamaño de la tierra que

88 Trivelli, Escobal y Revesz (2006) mencionan que la pequeña agricultura comercial tiene problemas para mejorar sus niveles de productividad y lograr una vinculación exitosa con los mercados financieros y de productos.

89 El Plan Estratégico de la Región Junín (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional 2005) menciona que el excesivo fraccionamiento de las unidades dedicadas a la agricultura constituye una desventaja para el crecimiento de la región.

diferencia a la sierra de la selva también se produce en otras regiones con características geográficas similares a las de Junín. En el Cusco, solamente el 17% de las unidades agropecuarias de la sierra tienen más de 5 hectáreas, mientras que esta cifra alcanza el 60% en la selva. Por lo tanto, la distribución de las unidades agropecuarias al interior de la región Junín también muestra una diferencia importante entre la zona más dinámica —la selva— y la sierra (véase la sección 5).

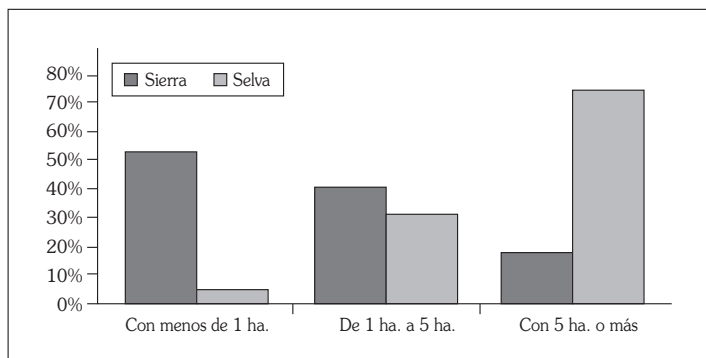
Con el minifundio, los agricultores de la sierra de Junín necesitan asociarse para lograr un tamaño de producción que les permita aprovechar las economías de escala y vincularse a los mercados, lo que genera altos costos de transacción. En la selva de Junín, la situación es muy distinta. El tamaño de las parcelas es bastante mayor. Por ello, la formación de cooperativas-asociaciones ha alcanzado mayor éxito en esta zona, y los productores han sido capaces de aprovechar economías de escala y orientar su producción hacia el mercado externo.

¿Es el minifundio un obstáculo importante para potenciar el crecimiento económico de Junín? En la sección 5 se presentan una serie de casos que evidencian las dificultades que enfrentan las empresas para promover la asociación de los pequeños productores en la sierra y lograr la sostenibilidad de una producción a escala y de calidad. Los casos de exportación en la sierra, como la minería y algunos productos industrializados, están desvinculados del minifundio.⁹⁰ Los casos de éxito agropecuario han requerido la presencia de un ente articulador de la cadena productiva, lo que genera altos costos de transacción. En la selva, el mayor tamaño de las parcelas ha facilitado la formación de cooperativas-asociaciones, lo que a su vez ha simplificado el despegue de productos de exportación.

En consecuencia, el tamaño de las unidades agropecuarias entre Junín y las regiones dinámicas de la costa muestra una diferencia significativa. Además, Junín presenta dos realidades distintas en la zona de sierra y en la zona de selva. En la sierra, el tamaño de las unidades agropecuarias es mucho menor que en la selva, lo cual incrementa los costos de coordinación para el aprovechamiento de economías a escala. Por ello, se puede afirmar que en la sierra de Junín el minifundio representa una restricción importante al crecimiento económico y la inversión.

90 Para la minería se otorgan hectáreas de concesiones mineras.

Gráfico 4.5
DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTORES POR TAMAÑO DE UNIDAD
AGROPECUARIA EN JUNÍN (%)



Fuente: INEI.

En conclusión, la institucionalidad es un factor importante para el crecimiento económico y la inversión privada en una región. Junín presenta algunas deficiencias institucionales. La ineficiencia burocrática, la falta de transparencia, la informalidad y la corrupción parecen tener el mismo peso que en otras regiones del país. Los puntos más críticos se concentran en la distribución de derechos de las parcelas agrícolas en la zona de sierra y la seguridad. El minifundio de la sierra de Junín dificulta el aprovechamiento de economías de escala, lo cual limita el incremento de la productividad y el desarrollo exportador de la región. Por otra parte, el creciente número de atentados terroristas y los conflictos sociales aumentan los costos de las empresas, lo cual afecta su rentabilidad.

5. La diversificación de las exportaciones y el autodescubrimiento

Durante los procesos de desarrollo, el cambio estructural marca el progreso de los países y las regiones con ingresos bajos e ingresos medios. Las nuevas ideas y los descubrimientos son necesarios para generar rendimientos beneficiosos para la inversión privada. Según Hausmann y Klinger (2006), la producción de nuevos bienes es muy diferente de una mayor producción de lo mismo, ya que cada producto involucra insumos específicos como la infraestructura, los derechos de propiedad, el tipo de mano de obra, los requisitos regulatorios, el conocimiento, entre otros.

La probabilidad de que un país o una región lleguen a ser exitosos en la producción de un bien está relacionada con su posibilidad de utilizar sus capacidades existentes en la producción de bienes característicos de regiones o países más avanzados. La rapidez de la transformación estructural dependerá del espacio de productos cercanos en el ámbito donde cada país o región ha desarrollado sus capacidades productivas. Así, la transformación productiva potencial depende de cuán cerca esté un nuevo producto de aquellos productos en los que un país o una región ya desarrollaron una ventaja comparativa.

La debilidad de las estadísticas de las exportaciones a nivel regional en el Perú limita el análisis de la naturaleza del autodescubrimiento en Junín.⁹¹ Sin embargo, el análisis en esta sección se enfoca en la composición y el

91 Hausmann, Hwang y Rodrik (2005), y Hausmann y Klinger (2006), desarrollaron la metodología del «bosque abierto» (*open forest*). Esta metodología considera el nivel de sofisticación en la canasta de exportación, las oportunidades de descubrimiento de productos en el futuro y las implicaciones para la transformación estructural.

desempeño exportador, con el fin de determinar si existen señales de un proceso de diversificación —nuevos productos con mayor valor agregado— en la última década. Además, mediante indicadores alternativos apreciamos los rendimientos de algunos productos de Junín. También utilizamos información cualitativa que nos permite conocer sucesos interesantes en el proceso (o intentos) de descubrimiento de «nuevos» productos.

Esta sección trata de responder a la siguiente pregunta: ¿existe un problema de bajo autodescubrimiento de productos en Junín? Y en este caso, ¿es el bajo autodescubrimiento el factor principal que explica el lento crecimiento económico de la región? El análisis muestra que Junín tiene una canasta de exportaciones poco diversificada y concentrada en productos mineros. Existen fallas de coordinación entre el sector privado, los productores y el sector público que generan altos costos de transacción e impiden el descubrimiento y la consolidación de nuevos productos de exportación.

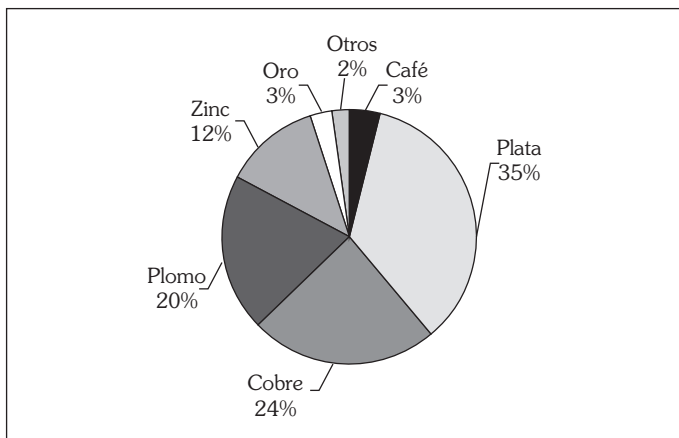
5.1 LA COMPOSICIÓN Y TENDENCIA DE LAS EXPORTACIONES

Las estadísticas de las exportaciones a nivel regional son referenciales, ya que para el desarrollo de la información se toma en cuenta el código de ubicación geográfica (ubigeo)⁹² señalado por las empresas exportadoras en la declaración única aduanera (DUA) correspondiente. Existe un sesgo en la información debido a que, en algunos casos, se registra la exportación de productos de origen departamental como si fuera de Lima. No obstante, las cifras muestran indicios sobre la composición y la tendencia de las exportaciones de Junín.

La canasta de exportación de bienes de Junín es todavía poco sofisticada, ya que depende principalmente de productos elaborados sobre la base de recursos naturales. Las exportaciones tradicionales explican el 98,8% de las exportaciones totales de la región, mientras que el 1,2% corresponde a las exportaciones no tradicionales. Cabe notar que la dependencia de las exportaciones tradicionales en Junín es mucho mayor que la observada a nivel nacional: el 76,0% de las exportaciones del Perú se asocian todavía a productos tradicionales.

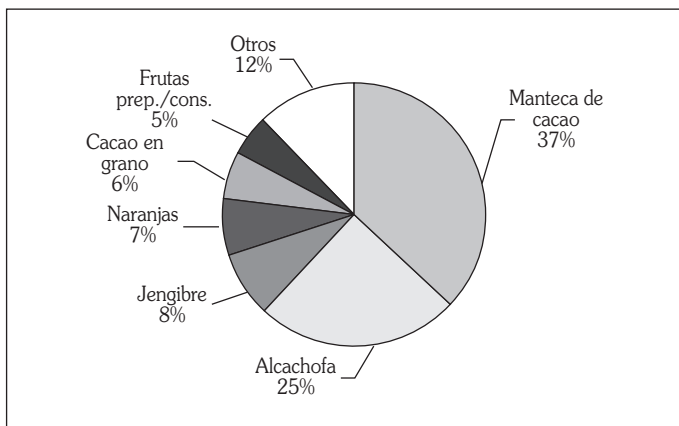
92 El ubigeo es el identificador numérico único que se asigna a cada ámbito político administrativo del país, en sus diferentes niveles —departamento, provincia y distrito—, para la referenciación de los datos estadísticos.

Gráfico 5.1
 PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES TRADICIONALES, 2008
 (% de exportaciones tradicionales totales)



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la SUNAT.

Gráfico 5.2
 PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS NO
 TRADICIONALES, 2008
 (% de exportaciones agrícolas no tradicionales totales)



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la SUNAT.

Los productos mineros —en su mayoría refinados— representan alrededor del 97% de las exportaciones tradicionales, mientras que el café representa el 3%. La participación de las exportaciones de plata, cobre, plomo y zinc en las exportaciones tradicionales corresponde al 91% (gráfico 5.1). Junín ocupa el cuarto lugar como productor de plata y zinc en el país, y el tercer lugar como productor de plomo.

Los productos agropecuarios representan el 45% del total exportado no tradicional y los productos pesqueros —la trucha—, el 15%.⁹³ El sector siderometalúrgico —y la joyería— contribuyen con el 27% de las exportaciones no tradicionales, mientras que el resto se asocia a los textiles y otros productos. Entre los productos de exportación agropecuarios no tradicionales sobresalen el cacao y la alcachofa, y en menor medida, la naranja, el jengibre y las frutas preparadas o en conserva.⁹⁴

El desarrollo exportador en la sierra ha sido lento, con algunos casos de éxito —como la trucha— y otros casos difíciles que se presentarán más adelante. Sucede lo contrario en la selva, que se caracteriza por su dinamismo exportador relacionado principalmente con la producción tradicional del café, aunque también ahora existen «nuevos» productos como el cacao. Es importante mencionar que las condiciones climatológicas son mejores en la selva que en la sierra, donde se presenta gran variabilidad climática, por lo que la producción es estacional. Además, en la sierra no hay un sistema de riego permanente; la producción agrícola depende sobre todo de la lluvia: solo el 10% de las hectáreas cuentan con un sistema de riego.

Alrededor del 75% de las exportaciones totales de Junín se destinan a seis mercados diferentes, lo que muestra un alto grado de diversificación por destino económico. Los principales destinos de los productos de Junín en el 2008 incluyen Estados Unidos (28%), Brasil (13%), Taiwán (13%), Japón (10%), Italia (6%) y Venezuela (5%). Además, los tratados de libre comercio con Estados Unidos, China y Europa podrían presentar buenas oportunidades.

Como se mencionó, Junín depende de los productos primarios, y en este sentido, el entorno internacional favorable benefició el desempeño exportador en el período 2002-2007. Los precios de los productos básicos

93 La trucha se exporta congelada, fresca o refrigerada, en filetes congelados, etcétera.

94 Otros productos agrícolas no tradicionales de exportación son la harina, la sémola y el polvo de maca; el mango preparado o en conserva; el camu camu; los brotes de bambú, etcétera.

se incrementaron significativamente. En particular, los precios de los minerales aumentaron 260% en términos nominales y 168% en términos reales. Como consecuencia, los términos de intercambio mejoraron en un 59% en el período 2002-2007. Esta tendencia se revirtió en el 2008, cuando los términos de intercambio cayeron en 13%.⁹⁵ Este choque favorable en los términos de intercambio explica en gran parte el incremento de las exportaciones y la aceleración del crecimiento económico de la región Junín.

Cuadro 5.1
JUNÍN: EXPORTACIONES (% PIB)

	<i>Tradicional</i>	<i>No Tradicional</i>	<i>Total</i>	<i>Tasa de crecimiento anual nominal (%)</i>
2002	26,5	0,2	26,7	n. d.
2003	26,2	0,5	26,7	8,2
2004	32,4	0,7	33,1	42,6
2005	33,8	0,9	34,7	15,6
2006	44,7	1,0	45,7	65,5
2007	46,1	0,6	46,7	21,5
2008	38,6	0,5	39,1	-6,7

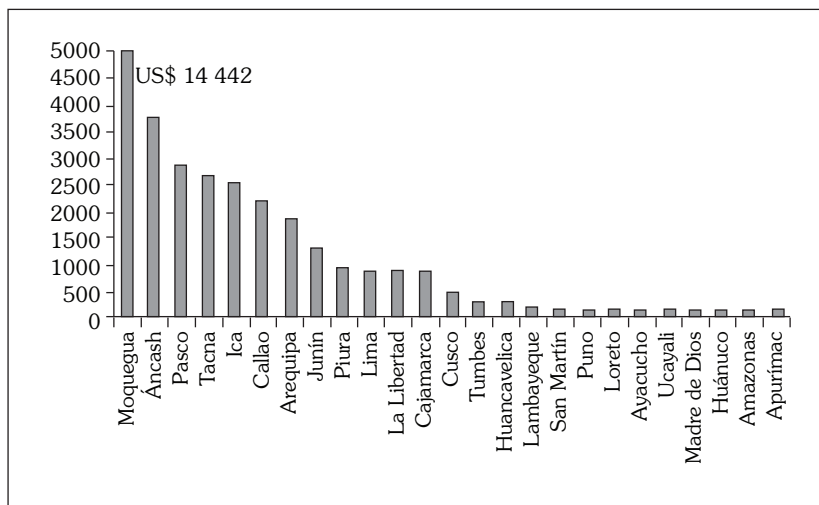
Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la SUNAT y el INEI.

Las exportaciones totales de Junín tuvieron una tendencia creciente durante el período 2002-2007, pero registraron una disminución en el 2008 debido a la caída de los términos de intercambio (cuadro 5.1). Las exportaciones totales de Junín más que se triplicaron entre el 2002 y el 2007 —de 440 millones de dólares a 1579 millones de dólares— y crecieron en promedio a una tasa anual del 30%. Sin embargo, se observa una alta volatilidad en las tasas de crecimiento de las exportaciones tanto tradicionales como no tradicionales, lo cual puede indicar que existen restricciones por el lado de la oferta que afectan el crecimiento sostenido de estas. La volatilidad también puede ser el reflejo de las debilidades en las estadísticas.

95 El alza de los precios de los alimentos y del petróleo en el 2007-2008 afectó los términos de intercambio.

En términos del PIB regional, las exportaciones de bienes en Junín pasaron del 27% en el 2002 al 47% en el 2007; incluso aumentaron las exportaciones no tradicionales, pero son todavía menores del 1% del PIB regional. A pesar de que las exportaciones de Junín se han triplicado en términos per cápita, aún se encuentran por debajo de los niveles observados en regiones que cuentan con abundantes recursos mineros como Moquegua, Áncash y Pasco, y en regiones que han logrado diversificar su canasta de exportación de bienes como Ica y Arequipa (gráfico 5.3). Si bien el desempeño exportador de Junín, en términos per cápita, parece superior al del Cusco y La Libertad —donde existe un mayor dinamismo económico—, las exportaciones en estas regiones se incrementaron a un mayor ritmo en los últimos años.⁹⁶ Al 2007, las exportaciones per cápita de Junín ascendieron a alrededor de 1290 dólares.

Gráfico 5.3
EXPORTACIONES PER CÁPITA, 2007
(US dólares)



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la SUNAT e INEI.

96 No se incluyen las exportaciones de servicios de turismo, que en el Cusco y La Libertad son importantes.

Cabe señalar que en el análisis exportador regional es importante considerar la producción «exportada» a otras regiones del país. Según la información disponible (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional 2005), se estima que el 40% de la producción agropecuaria total de Junín se dirige hacia el mercado de Lima, mientras que un 30% se destina a los mercados externos y locales, y el resto es autoconsumo. En particular, la producción de la sierra de Junín se caracteriza por abastecer al mercado limeño; de ahí que esta zona es conocida como la «despensa de Lima».⁹⁷ En el caso de la selva, gran parte de la producción de cítricos y frutas también se envía a Lima.

5.2 (DES)VENTAJAS COMPETITIVAS

En esta subsección se utilizan estadísticas de producción —relativamente más confiables— para averiguar la capacidad agrícola de la región Junín. Entre las exportaciones tradicionales, el único producto no minero es el agrícola; y entre las exportaciones no tradicionales, los productos agrícolas presentan la mayor contribución. Un análisis comparativo nacional e internacional en cuanto al rendimiento de algunos productos agrícolas de Junín nos permitirá averiguar cuán competitivo es el sector y cuáles son sus posibilidades de desarrollo exportador.

En el cuadro 5.2 se muestran los productos agrícolas de Junín que tienen una mayor contribución a nivel nacional —al menos 10% de la producción nacional—. De los 13 principales productos agrícolas, llama la atención que solo 3 —la naranja, el café y el cacao— se exporten a los mercados internacionales, según la información disponible sobre las exportaciones. Junín produce el 47% de la naranja, el 30% del café y el 12% del cacao a nivel nacional. También sorprende que si Junín es el principal productor de piña del país (57% de la producción nacional) todavía no se logre exportar esta fruta, cuando actualmente otras regiones envían este producto al exterior.

97 El valle del Mantaro ofrece productos agropecuarios como los lácteos y la carne de res y ovino. En la zona alta de Junín se centra la producción de alpaca, cuya lana —y también carne— se vende como materia prima. La llegada de Plaza Vea a la ciudad de Huancayo ha generado dinámicas de producción. Los productores de las diversas comunidades del valle del Mantaro y zonas aledañas abastecen al supermercado con varios productos como verduras, hortalizas y carnes.

Cuadro 5.2
**PRODUCTOS AGRÍCOLAS DE JUNÍN CON MAYOR PARTICIPACIÓN
 EN LA PRODUCCIÓN NACIONAL, 2008***
 (Volumen producido en Junín/Volumen producido a nivel nacional)

<i>Producto</i>	<i>Participación %</i>
Piña	57
Naranja	47
Café	30
Arveja grano verde	27
Haba grano verde	26
Mashua	23
Mandarina	21
Maíz choclo	18
Palta	15
Cacao	12
Olluco	10
Papa	10
Cebada grano	10

Fuente: MINAG.

*Según principales productos listados por el Ministerio de Agricultura.

Algo similar sucede con la mandarina y la palta, pues otras regiones exportan ambas frutas. Al parecer, los productos presentan problemas de calidad que no les permiten alcanzar los estándares exigidos para la exportación; en algunos casos, los cultivos —sobre todo los cítricos y frutales— son afectados por problemas de salubridad. Cabe señalar que en la región existen pocas cooperativas u asociaciones de productores de frutas.

En el cuadro 5.3 se indica el ranking de la producción agrícola, incluyendo los productos con un volumen superior a las 15 mil toneladas métricas. Según los datos disponibles, de los 15 productos agrícolas, solo 2 —la naranja y el café— son de exportación. Junín todavía no exporta productos como el plátano, que en el Perú se considera una fruta de exportación importante. Cabe señalar que la mayor producción agrícola se registra respecto a la papa, que se destina al consumo nacional.

Sobre la base de la producción total dividida por la superficie —kilogramos por hectárea—, los rendimientos agrícolas de cultivos importantes en

Cuadro 5.3
 PRODUCTOS AGRÍCOLAS CON MAYOR VOLUMEN
 DE PRODUCCIÓN EN JUNÍN, 2008*
 (Toneladas métricas)

<i>Ranking de producción</i>	
Papa	357 618
Naranja	176 089
Plátano	163 331
Piña	137 584
Café	82 053
Alfalfa	68 853
Maíz choclo	67 831
Yuca	55 028
Mandarina	39 700
Cebolla	28 837
Arveja grano verde	27 526
Palta	19 950
Cebada grano	18 502
Haba grano verde	16 530
Olluco	16 060

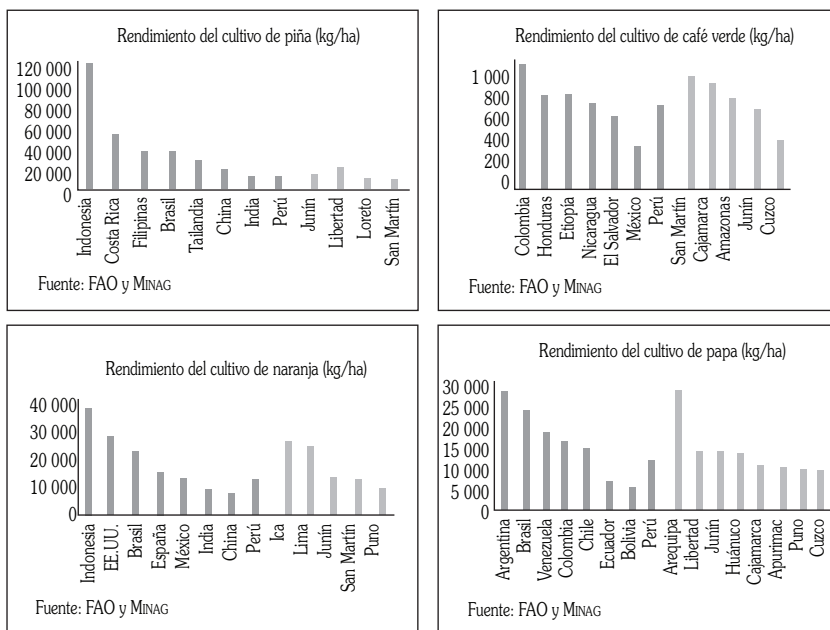
Fuente: MINAG.

*Según principales productos listados por el Ministerio de Agricultura.

Junín son bajos con relación a otras regiones y países competitivos (gráfico 5.4). Como se puede observar, el rendimiento del cultivo de piña en Junín es ligeramente superior que el rendimiento nacional, pero se sitúa muy por debajo de los rendimientos de Indonesia, Costa Rica y Brasil, importantes exportadores mundiales de esta fruta. En el caso de la producción de café, en el 2007 Junín ocupó el cuarto lugar en el rendimiento de este cultivo, después de las regiones productoras de San Martín, Cajamarca y Amazonas. Además, el rendimiento del café de Junín es inferior que el de exportadores a nivel global, por ejemplo, Colombia y algunos países de Centroamérica. Cabe señalar que en Junín se presenta una alta variabilidad en los rendimientos del cultivo de café; por ejemplo, en el 2008 este departamento lideró el nivel de rendimiento nacional. Por otra parte, el rendimiento del cultivo de cacao en Junín ha tenido una tendencia creciente desde principios de esta

década, pero todavía no alcanza los niveles de rendimiento observados en la región San Martín.

Gráfico 5.4
RENDIMIENTO DE CULTIVOS POR PRINCIPALES PAÍSES Y REGIONES PRODUCTORAS DE PERÚ, 2007



Si bien el rendimiento del cultivo de naranja en Junín se asemeja al nivel nacional, existen otras regiones con condiciones más difíciles que presentan mayor competitividad, como Ica. A su vez, el rendimiento de naranja está lejos de alcanzar el de Brasil, principal exportador de este producto en Sudamérica. En el caso de la papa, su rendimiento en Junín es similar e incluso superior de otras regiones de la sierra, excepto Arequipa. No obstante, el rendimiento de este producto agrícola es más bajo que el de otros países sudamericanos.

Es importante mencionar que un mayor rendimiento de cierto cultivo puede reflejar varios aspectos: una mejor calidad de la tierra —por suelo, clima u otra característica física— o una explotación más intensiva en trabajo

o en técnicas agrícolas —abonos, riego, productos fitosanitarios, semillas seleccionadas, etcétera—. ⁹⁸ En cuanto a la calidad de la tierra, Junín presenta ventajas competitivas similares en comparación con otras regiones —y países— selváticos; por ello, los rezagos relativos en el rendimiento de algunos productos agrícolas de Junín posiblemente se explican por las debilidades en las técnicas agrícolas, que limitan el desarrollo exportador del sector.

5.3 MÁS ALLÁ DE LAS ESTADÍSTICAS⁹⁹

Las debilidades de la información estadística a nivel regional limitan la profundidad del análisis cuantitativo sobre el desarrollo exportador. Por ello, esta subsección intenta complementar dicho análisis mediante una exploración cualitativa del potencial exportador de la región, considerando que esto ayudará a identificar algunos factores que obstaculizan la mayor competitividad agrícola y, en general, el surgimiento de nuevos productos y sectores. En esta subsección se describen «sucesos» referidos a productos tradicionales y no tradicionales importantes para la economía de Junín.

a) *El éxito del café y la trucha*

El café, producto tradicional cultivado durante varias décadas, actualmente es el producto líder de la región. En 1966 se creó La Florida, primera organización cooperativa de pequeños productores cafetaleros de la región Junín, ubicada en La Merced.¹⁰⁰ Los principales factores que explican la formación de esta cooperativa fueron la necesidad de mejorar el sistema de comercialización y de acortar la cadena de intermediación en el mercado local y nacional. En un principio, esta cooperativa se enfocó al mercado nacional, y después de un proceso de maduración, a partir de 1990 empezó a exportar. Desde un inicio, la cooperativa La Florida contó con un Departamento Agropecuario dedicado a la asistencia técnica. A

98 La mecanización implica un aumento de la rapidez en el cultivo, la productividad y la rentabilidad.

99 Esta subsección se preparó sobre la base de entrevistas realizadas en la región Junín y en Lima.

100 A la fecha existen otras cooperativas en Chanchamayo, pero son de menor tamaño. Para un análisis del dinamismo asociativo en la producción del café en el Perú, véase Remy (2007).

lo largo de las décadas de 1980 y 1990, esta cooperativa sobrevivió al desorden generado por la violencia de Sendero Luminoso.¹⁰¹

Durante mucho tiempo, el sistema mundial le asignaba una cuota fija a cada país productor de café, con lo cual se aseguraba cierta estabilidad de los precios; no obstante, en 1989 este sistema llegó a su fin y los precios se desplomaron. Como consecuencia de este proceso, la cooperativa La Florida y otras del país llegaron, en 1997, a un punto crítico vinculado a los bajos precios del café. Sin embargo, La Florida logró identificar el segmento de café orgánico e ingresar a este después de realizar un gran esfuerzo para mejorar la calidad y los procesos de certificación. Cabe señalar que para llevar a cabo exitosamente la transformación al café orgánico era necesario contar con suficiente capital social, tecnología, capacitación y acceso al crédito. Los obstáculos relativos a estos aspectos fueron superados dentro de la estructura de esta cooperativa cafetalera. En particular, se creó el Departamento de Crédito, que posteriormente pasó a convertirse en la Cooperativa de Ahorro y Crédito La Florida.¹⁰² El éxito de la cooperativa La Florida se debió, en parte, al buen manejo gerencial, que facilitó la superación de algunos obstáculos para el desarrollo del café orgánico.

Actualmente se presentan varios retos para el desarrollo de la producción de café en Junín. La mayor parte de las plantaciones cafetaleras son antiguas, lo cual afecta la productividad. Así, se requiere una tecnología adecuada para la renovación de las plantas cafetaleras. Además, se necesita una tecnología apropiada para producir un café con mayor valor agregado —por ejemplo, tostado molido—. Asimismo, se requieren plantas procesadoras en los centros de producción. Hoy en día, el Perú es el primer exportador de café orgánico en el mundo —sobre todo en grano— y Junín es uno de los principales productores del país.

Por otra parte, la producción de trucha a mayor escala en la región Junín comenzó a fines de la década de 1970, cuando se creó Piscifactorías de los Andes en Quichuay, a 3340 metros de altitud. El río Achamayo alimenta sus pozas generando las condiciones óptimas para la cría. Después de varios intentos con diversos productos, la trucha fue elegida como el de mayor potencial para establecer un sistema productivo de calidad, decisión

101 La Florida sufrió la destrucción de varios almacenes y se quemaron grandes volúmenes de café.

102 En un principio, el financiamiento provenía de fuentes financieras en Europa y actualmente también de fuentes peruanas.

en la que influyó la intuición empresarial. En su centro de producción, esta empresa ha desarrollado un proceso unificado «de la poza al cliente», cría, producción y empaque. Además, aplica un control sanitario integral que garantiza la calidad de sus productos.

Piscifactorías de los Andes comenzó a exportar a principios de la década de 1980, y a pesar de la violencia terrorista continuó abasteciendo a algunos mercados externos durante esos años. En la década de 1990, superado en cierta medida el problema del terrorismo, regresaron los buenos tiempos en la producción. Además, en ese momento la empresa logró introducir el consumo de trucha a la capital del país. La mayor demanda por trucha, que la empresa no podía satisfacer individualmente, incentivó la crianza por parte de pequeños productores de otras áreas de la sierra de Junín.

En la década del 2000, Piscifactorías de los Andes emprendió un nuevo esfuerzo para incrementar la exportación de trucha, y así se inició el desarrollo de cadenas de valor de este producto en Junín.¹⁰³ Para ello fue importante identificar a proveedores locales capaces de producir de manera sostenible. Piscifactorías de los Andes se convirtió en el acopiador de trucha de la zona. Los buenos resultados de la articulación entre esta empresa y los pequeños productores llevaron a la consolidación del acceso a los mercados externos.

La experiencia de articulación de Piscifactorías de los Andes muestra que se requirió mucha inversión para capacitar a los productores. Por otra parte, la empresa asumió un rol facilitador constante, que permitió el surgimiento de la confianza mutua con los pequeños productores a los que compraba la trucha, así como la solvencia financiera (Kuramoto 2008).¹⁰⁴ Asimismo, la capacitación del personal de la empresa se ha convertido en uno de los principales pilares de su desarrollo. Piscifactorías de los Andes es la empresa exportadora de trucha arcoiris más importante del Perú; en el 2007 concentró el 94% de las exportaciones. Actualmente, la empresa

103 Estos esfuerzos se complementaron con el proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza (PRA) de la Agencia de Cooperación de Estados Unidos (USAID).

104 La cadena de valor de la trucha presenta una serie de barreras de entrada relacionadas con los altos niveles de inversión requeridos por esta actividad económica. Aunque la inversión inicial puede ser baja, a medida que la producción se va expandiendo se requiere mucho capital de trabajo.

exporta a 8 diferentes mercados de Europa y Norteamérica, y ofrece 42 productos diferentes, desde la trucha fresca hasta enlatados y conservas.¹⁰⁵

Es importante mencionar que Piscifactorías de los Andes empezó a extenderse a otras áreas del Perú, y en el 2002 abrió una planta en Puno. Una de las limitaciones para extenderse en la región Junín ha sido la contaminación de las corrientes de agua y la posibilidad de encontrar resistencia para el uso del recurso hídrico, ya que es difícil obtener la «licencia» social en un contexto de frecuentes conflictos relacionados con el uso de los recursos naturales.

b) *Las dificultades para el «despegue» de la producción: la maca y la alcachofa*

La maca ha sido tradicionalmente un cultivo para el autoconsumo y prospera a una altitud mayor de 4000 metros. Esta planta se cultiva principalmente en la provincia de Junín. Su producción se promovió a mediados de la década de 1990, tras el interés de la empresa Química Suiza.¹⁰⁶ Como consecuencia, se formó la Asociación de Productores de Maca de Junín. La empresa Química Suiza se convirtió en la principal acopiadora de la maca seca. Sin embargo, no se logró consolidar la producción de maca a escala, ya que surgieron problemas entre las asociaciones de productores, otros acopiadores y la empresa.

Por esos años, la maca pasó a ser considerada patrimonio genético nacional. Con el fin de preservarla, se prohibió la exportación de semillas y productos en estado natural o sometidos a procesos de transformación primaria. Se permitió únicamente la exportación de harina de maca o subproductos con mayor valor agregado. Desde entonces, los intentos de asociación han sido débiles. No obstante, algunas experiencias lograron fortalecerse y venden su producción directamente a empresas exportadoras. Además, algunos productores han logrado la certificación orgánica. Actualmente, se observa la existencia de mucha intermediación y problemas en el sistema de comercialización, lo que dificulta el acceso a los precios internacionales.

105 Aproximadamente el 70% de la producción se exporta y el resto se vende en el mercado interno.

106 La empresa Química Suiza financió un proyecto en conjunto con el Centro de Investigación de la Papa.

Por otro lado, la producción de alcachofa (criolla) se inició en la década de 1990, pero su consumo era mínimo y estaba enfocado en el mercado nacional. Cuando en el 2005 la empresa AgroMantaro instaló su planta procesadora en el valle del Mantaro, Concepción, surgieron muy buenas expectativas para el crecimiento del cultivo de alcachofa en la zona.¹⁰⁷ La empresa había iniciado la producción de alcachofas en tierras de la costa. Como parte del desarrollo del negocio, se consideró instalar la planta procesadora en la sierra para disponer de cultivos todos los meses del año y además generar valor agregado. La producción sostenible de alcachofa en el valle del Mantaro parecía tener potencial. El desarrollo y la productividad del cultivo de alcachofa requieren un clima templado frío y suelos profundos, y por ello el valle del Mantaro y varias de sus provincias parecían zonas adecuadas.

La alcachofa se convirtió en un producto bandera de la región. Al principio, se evidenciaron varias debilidades para estructurar la cadena productiva, y para superarlas la empresa AgroMantaro formó alianzas con diversas organizaciones.¹⁰⁸ En particular, existía un problema de oferta del producto en la zona para poder exportar, por lo que se requería formar una cartera sostenible de proveedores.

Más de 200 familias de pequeños agricultores cambiaron sus cultivos tradicionales por la alcachofa. Esta empresa invirtió en la capacitación de los agricultores de la zona y ofreció financiamiento directo para brindarles asistencia técnica. AgroMantaro se convirtió en el acopiador de alcachofas de los pequeños agricultores del valle del Mantaro. En el 2006, la empresa empezó a exportar alcachofa procesada de las variedades criolla (con espinas) y española, en fondos y corazones de alcachofa, tanto en latas como en frascos. Los destinos de exportación fueron Estados Unidos, España y Francia.

Sin embargo, el cultivo de alcachofa no logró sostenerse por varias razones; incluso otras empresas se fueron de la zona. Una de las razones es que la cadena productiva estaba fuertemente desarticulada. La superficie cosechada se fue extendiendo por el valle interandino de manera

107 Cabe señalar que en la región ya había una planta procesadora más pequeña.

108 En un inicio, el apoyo de USAID, mediante el Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza (PRA), fue importante para facilitar la entrada a la zona con los primeros agricultores; también se apoyó en la generación del paquete tecnológico y la asistencia técnica en el campo. Asimismo, se formaron alianzas —algunas más recientes— con la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), Cáritas, AgroRural, etcétera.

desorganizada. Además, no se manejó adecuadamente la calidad de los cultivos para mantener la homogeneidad y cumplir las exigencias del mercado. No todos los agricultores estaban comprometidos con la entrega de la producción; de los más de 200 proveedores agrícolas que había en un inicio, solamente se mantuvo la mitad. Los factores externos, como los cambios de clima, también afectaron la producción.

La variedad de alcachofa que predomina en la zona (criolla con espina) tiene algunas limitaciones para su exportación.¹⁰⁹ En Junín se continúa produciendo y exportando alcachofa, pero este cultivo ha dejado de tener el dinamismo inicial y el potencial para atraer inversiones y convertirse en un producto líder.

c) *La búsqueda de diversificación y los «nuevos» productos agropecuarios*

Como parte del proceso de diversificación de cultivos, en Chanchamayo ha surgido la producción de cacao. En particular, la ubicación geográfica de la provincia de Satipo es apropiada para este tipo de cultivos, debido a la baja altura de los suelos, inferior de los 1000 metros.

La Cooperativa Agraria Cafetalera y Cacaotera Satipo (CACC) representa a los cafetaleros y cacaoteros en el ámbito de la selva central de Junín. La CACC fue fundada en 1965, y desde entonces los asociados han acumulado experiencias y fortalezas que, en los últimos años, les han permitido superar circunstancias adversas y diversificar sus cultivos. Si bien la producción de cacao en pocas cantidades comenzó en la zona en la década de 1990, a partir del 2000 se manifestó un mayor interés por este cultivo. El cacao se convirtió en una alternativa de ingreso, en particular por la diferencia en los niveles de productividad respecto al café en esta zona. Así, algunos agricultores cambiaron el cultivo de café en sus tierras por cacao. En esta zona también se produce el cacao orgánico, para lo cual los agricultores han cumplido con las normas de certificación.

La CACC inició la actividad de acopio de cacao en el 2005. Durante los primeros años, el producto se vendió en el mercado nacional, y en el

109 Las variedades sin espina son las únicas aceptadas por la agroindustria para la producción de alchofines o alcachofas BB —en frasco, en lata o congelados—. Estados Unidos solo acepta en fresco las variedades sin espina. La variedad criolla es utilizada únicamente en el mercado local, y sus fondos se destinan al mercado internacional.

2007 lograron exportarlo a Suiza. Además, la CACC exporta según los estándares del comercio justo, para lo cual ha cumplido con la normatividad y ha recibido la certificación.¹¹⁰ No obstante, los retos que presenta el desarrollo del cacao en Satipo se centran en el proceso de poscosecha, que es cuando se debe lograr la homogeneidad del producto y elevar su calidad para así acceder a mercados que ofrezcan mejores condiciones.¹¹¹ También se requiere asistencia técnica para el control de la calidad.

Por otra parte, la empresa Highland Coffee de Chanchamayo lidera los esfuerzos para transformar las frutas propias de la región —naranja, piña, mango, guanábana, carambola, etcétera— en mermeladas, néctares y licores destinados al mercado exportador. A través de alianzas con más de 50 pequeños productores de la zona de selva, la empresa ha logrado acopiar la producción requerida para la transformación de las frutas. Highland Coffee también realiza esfuerzos en la deshidratación de frutas a través de deshidratadoras solares.

Otro producto interesante son las hojuelas de papas nativas, que en este momento se destinan al mercado interno minorista. Mediante el programa estatal AgroRural, se brindó a los agricultores capacitación para el proceso, así como apoyo para la compra de las maquinarias necesarias en la producción. Los productores colocan estas hojuelas en las bodegas de la zona y existe la posibilidad de venderlas en los supermercados. Sin embargo, una barrera a la entrada es que les exigen producir lo suficiente para abastecer a la principal cadena de supermercados en Huancayo y el resto del país.

Según la Dirección Regional de Agricultura de Junín, el cultivo de algunos «nuevos» productos agrícolas en la selva —como el camu camu y el sacháinchi, entre otros— se ha duplicado y hasta triplicado en los tiempos recientes.¹¹² Sin embargo, no existe información al respecto. La Dirección Regional hace un seguimiento estadístico a los 123 cultivos que el INEI considera prioritarios dada su importancia económica. Los «nuevos» productos agrícolas —en su mayoría no tradicionales— que empiezan a cultivarse en Junín están excluidos de dicha lista.

110 La normatividad para el comercio justo incluye estándares en el aspecto social, transparencia, equidad, cuidado del medio ambiente, entre otros. El precio tiene un *premium*.

111 El proceso de poscosecha consiste en la fermentación, el presecado y el secado.

112 Existe una iniciativa de pequeña escala impulsada por la ONG Organismo para el Desarrollo Integral Sostenible (ODEINS) para la elaboración de barras de chocoínchi.

Por otro lado, la llegada de la empresa Gloria a Junín con un centro de acopio en Concepción incentivó la producción de lácteos. Esta empresa ha generado una demanda segura, ya que compra aproximadamente el 85% de la producción. Pero si bien las cadenas productivas funcionan y el acopiador recibe la leche, aún no existe una transformación para su venta final. Esta experiencia muestra la importancia de contar con un acopiador «seguro» para motivar la producción de un «nuevo» producto agropecuario. En este caso, el producto se destina al consumo interno.

La empresa privada Láctea Andina, dedicada sobre todo a la cría de ganado, recientemente ha modernizado su planta industrial en el valle del Mantaro para incrementar la producción de quesos gourmet de leche de oveja; en la actualidad se venden en el mercado nacional, y eventualmente se espera exportarlos a otros mercados.¹¹³ Como Láctea Andina invierte en el mejoramiento de la raza ovina, se ha establecido un convenio entre esta empresa y la comunidad campesina de Chongos Alto, que cuenta con el apoyo estatal a través de AgroRural. La idea es que las comunidades aledañas también participen en este proyecto. A la empresa le interesa contar con una producción de leche asegurada; las comunidades, por su parte, cuidan el rebaño y cooperan en su reproducción. El éxito del programa dependerá del apoyo técnico, el compromiso de las comunidades —que, después de siete años, se quedarán con el ganado ovino—, los conocimientos para un buen manejo, así como la infraestructura productiva. Además, existe un compromiso de compraventa de la leche por 15 años.

d) Algunos casos de transformación (no agropecuaria) industrial

En el caso de los productores de textiles y artesanías, ellos señalan que encuentran difícil asociarse debido a su propia idiosincrasia, ya que son muy desconfiados. Esto genera que, habitualmente, tengan que vender sus productos al mercado externo a través de intermediarios, ya que no pueden abastecer pedidos grandes. Por otro lado, hicieron referencia a la dificultad para encontrar mano de obra calificada en la industria textil, así como a la alta rotación en los puestos de trabajo. Por otra parte, los

113 Después de haber realizado varios intentos por comprar grandes extensiones de tierra para destinarlas a la producción ganadera, la empresa Láctea Andina centró su atención en las tierras comunales, lo que la llevó a realizar una inversión sostenible con las comunidades. De este modo, la empresa Láctea Andina logró insertarse en la cadena productiva.

artesanos consideran que existe potencial en la zona, principalmente por la herencia ancestral.

e) *Lecciones de los casos*

Mediante el análisis de «casos», en esta subsección se identifican algunos patrones comunes. En la mayoría de las experiencias —tradicionales o nuevas—, el desarrollo de un producto requiere un gran esfuerzo de articulación de la cadena productiva —asistencia técnica, capacitación, financiamiento, etcétera—, lo que incrementa los costos de transacción en los procesos de desarrollo productivo. Las propias cooperativas-asociaciones y las empresas han asumido frecuentemente el rol de ente articulador. El Estado no se ha involucrado suficientemente en el proceso de coordinación entre la empresa o cooperativa-asociación y los pequeños productores.¹¹⁴ En general, las alianzas entre el sector público, el sector privado y la academia son limitadas.

En los casos de la sierra, las fallas de coordinación son más evidentes y significativas, ya que el minifundio genera una mayor necesidad de asociarse. Para alcanzar una producción sostenible a escala manteniendo los estándares de calidad, son cruciales las alianzas entre la empresas y los pequeños productores, lo que, a su vez, requiere tiempo para construir lazos de confianza. La creación de asociaciones de pequeños productores facilitaría la articulación con las empresas, pero la información cualitativa muestra que existen muchas debilidades al respecto. En la selva, la organización y la formación de cooperativas ha logrado consolidarse de mejor manera en torno a ciertos productos —en parte, debido al mayor tamaño de las parcelas—, por lo que se han resuelto varias fallas de articulación de la cadena productiva. Sin embargo, en algunos casos todavía se observan debilidades en el acceso a la información y la disponibilidad de tecnología y capacitación para mejorar la calidad de la producción y fomentar su transformación.

A pesar de que las diversas experiencias descritas en esta subsección ofrecen algunas lecciones, al parecer estas no se internalizan en los intentos de diversificación y/o desarrollo de nuevos productos. Se aprende poco de los casos y el efecto «derrame» de la información sobre estos es insuficiente, lo que dificulta el intento por reducir los costos de transacción en

114 El gobierno regional realiza un esfuerzo mediante las mesas de diálogo enfocadas en la alcachofa, la trucha y los textiles.

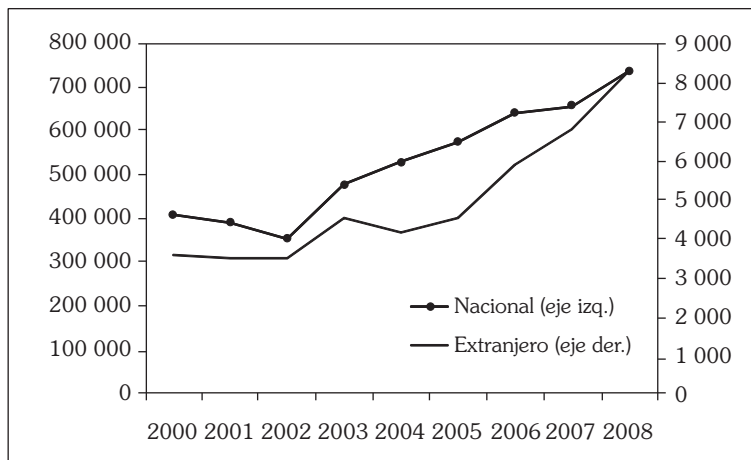
los procesos de diversificación y desarrollo productivo regional. Las fallas en la coordinación entre los actores principales continúan y complican el proceso de descubrimiento y consolidación de nuevos productos susceptibles de ser exportados. En este contexto, la amplificación de los casos de éxito es lenta.

5.4 EL DESARROLLO DEL TURISMO

El departamento de Junín comprende territorios andinos y valles selváticos con espléndidos paisajes y un clima típicamente tropical. También cuenta con diversas áreas naturales protegidas, tales como la Reserva Comunal Asháninka y Machiguenga, el Santuario Histórico de Chacamarca, el Parque Nacional Otishi y la Reserva Nacional de Junín, que protege el segundo lago más grande del Perú. Cabe señalar que las áreas protegidas representan una gran parte del territorio de la región.

El número de turistas que visitan Junín ha crecido en forma gradual desde principios del 2000. La región Junín recibe básicamente a turistas nacionales. En el 2008, se reportó un número de arribos nacionales superior a los 700 mil —en comparación con los cerca de 350 mil que llegaron

Gráfico 5.5
JUNÍN: NÚMERO DE TURISTAS, 2000-2008



Fuente: MINCETUR

en el 2002—, mientras que el número de turistas extranjeros alcanzó la cifra de 8 mil. A pesar de la pequeña participación de los turistas extranjeros en el total de arribos a la región (solo 1%), se observa una tasa de crecimiento promedio anual significativa en los últimos seis años (16%). Tras el crecimiento turístico en la presente década, Junín se ubica en el puesto 6 de 23 regiones en cuanto al número total de turistas —excluyendo Lima—, por debajo de los departamentos de Cusco, Arequipa, La Libertad, Ica y Áncash.¹¹⁵ Si se considera solo el turismo nacional, Junín se ubica en el cuarto lugar.

Según la Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERÚ), Junín es uno de los cinco destinos nacionales más visitados por el turista nacional;¹¹⁶ muchos de estos viajeros proceden del mismo departamento y viajan para conocer otras ciudades, visitar a sus familiares o realizar actividades recreativas. La mayoría de los turistas nacionales cuyo lugar de residencia difiere del departamento de Junín proceden de Lima y Callao, con una participación de 58%, mientras que los viajeros procedentes de las provincias de Lima representan el 17%.¹¹⁷ Asimismo, resulta interesante señalar que Junín es la segunda región elegida como destino de los limeños, luego de Ica. Por otra parte, el turismo extranjero tiene como principales países emisores a Estados Unidos (22%), Alemania (12%), Francia (11%), y Chile, España, Reino Unido y Canadá con cerca del 20% en conjunto. Esta distribución del mercado se ha mantenido en los últimos cuatro años.

Los principales desafíos para incentivar la demanda de turistas extranjeros y nacionales están relacionados con la falta de infraestructura turística —hoteles, restaurantes, servicios turísticos de calidad, etcétera—, infraestructura de transporte —camino asfaltado— y la escasa oferta histórico-cultural del departamento. Sin embargo, Junín cuenta con una atractiva oferta para los viajeros interesados en el turismo de aventura, el turismo vivencial y el turismo de naturaleza. La región tiene potencial para desarrollar aún más el turismo nacional si se aprovecha la ventaja comparativa que le ofrece su cercanía a Lima y el hecho de ser el principal punto de paso tanto de los viajeros de otros departamentos que se dirigen

115 En el 2008, el Cusco recibió más de 1 600 000 turistas, Arequipa alcanzó casi 1 200 000 y La Libertad, 990 000.

116 Perfil del vacacionista nacional (PROMPERÚ 2007).

117 Las regiones vecinas de Huancavelica, Huánuco y Pasco participan con el 15%.

hacia la capital —por negocios, educación o turismo— como de aquellos que tienen que atravesar el departamento de Junín para llegar a otros destinos. El paseo panorámico a través del Ferrocarril Central Andino (Lima-Huancayo) presenta una oportunidad para potenciar el turismo en el valle del Mantaro. En Chanchamayo se ubica la selva más cercana a Lima, que permite un recorrido ecoturístico-vivencial con opciones que van desde las visitas a una serie de cataratas hasta el recorrido por la ruta del café. Además, la gran variedad de reservas protegidas constituye un potencial para el desarrollo del ecoturismo.

En conclusión, la canasta de exportaciones de Junín se encuentra poco diversificada y se concentra en los productos mineros. Las exportaciones no tradicionales son escasas y se asocian sobre todo a productos agrícolas —y pesqueros—. Además, los rendimientos de algunos productos agrícolas se encuentran rezagados respecto a los niveles mundiales. Por otra parte, se realizan esfuerzos para generar un proceso de diversificación y autodescubrimiento de «nuevos» productos —principalmente agrícolas y de agronegocios—, pero estos aún requieren consolidarse.

El análisis realizado en esta sección evidencia que las fallas de coordinación entre el sector privado, los productores y el sector público impiden el descubrimiento y la consolidación de nuevos productos y sectores de exportación. Estas fallas de coordinación y el escaso aprendizaje de las experiencias productivas resultan en altos costos de transacción en el funcionamiento de la cadena productiva. Las propias cooperativas-asociaciones y las empresas asumen el papel de ente articulador, mientras que el rol del Estado es limitado. En la sierra, las fallas de coordinación se profundizan por la existencia del minifundio, que dificulta el desarrollo de una producción sostenible a escala con estándares de calidad. Las fallas de coordinación en la selva, donde existen cooperativas más consolidadas en ciertos productos, resultan en debilidades en el acceso a información y en la disponibilidad de tecnología para mejorar la calidad de la producción y fomentar su transformación. Así, el proceso de industrialización en Junín es lento; en particular, el desarrollo de la industria del turismo se da de manera muy pausada. Junín presenta un problema de bajo autodescubrimiento de productos de exportación, lo cual constituye un importante obstáculo para el crecimiento económico regional.

6. ¿Es el acceso al crédito una restricción al crecimiento?

El buen funcionamiento del sistema financiero es un componente importante de una estrategia de desarrollo y crecimiento. Varios estudios han encontrado una relación significativa entre el nivel del desarrollo financiero y el crecimiento económico (Levine, Loayza y Beck 2000; Loayza, Fajnzylber y Calderón 2005). Sin embargo, los sistemas financieros son imperfectos debido a que existe información asimétrica, costos de transacción, entre otros elementos. Además, los microempresarios y pequeños empresarios suelen enfrentar problemas como la disponibilidad de colateral y de un historial crediticio, lo que afecta su acceso al financiamiento.¹¹⁸

Con relación a las finanzas locales, el Perú obtiene buenos resultados en el acceso al financiamiento respecto a otros países de América Latina (Love 2009). Además, el Perú tiene el mejor clima de negocios para las microfinanzas en el mundo, según el Índice Microscope 2009 (Economist Intelligence Unit 2009), lo que ha ayudado a la democratización del microcrédito en el país.¹¹⁹ Cabe señalar que en el análisis del sistema financiero de Junín es importante tomar en cuenta que el 73% de las empresas tienen entre uno y cinco trabajadores (ENAHO 2007). Así, en Junín es primordial el rol de las instituciones de microfinanzas como fuente de financiamiento.

118 Love (2009) encuentra que, en América Latina, las empresas pequeñas utilizan menos productos financieros y tienen menor acceso al financiamiento que las empresas grandes.

119 El Índice Microscope incluye indicadores en tres categorías: marco regulatorio, clima de inversión y desarrollo institucional. En el 2009 se calculó para 55 países en el mundo.

Respecto a las finanzas internacionales, la falta de información restringe el análisis sobre el acceso al capital externo a nivel regional. El Perú recibe flujos significativos de inversión extranjera directa; no obstante, la disponibilidad de información por región es limitada. Cabe señalar que las remesas son un flujo de divisas importante en el país, y en particular Junín es un destinatario de remesas relevante.¹²⁰ Según el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), las remesas pueden convertirse en una fuente de financiamiento para el desarrollo empresarial a través de las instituciones microfinancieras.

Por otro lado, la falta de crédito local resultaría en un obstáculo para el crecimiento económico regional si se observara poca competencia en el sistema financiero con presencia en la región, un alto costo de financiamiento y un bajo crecimiento del crédito en términos relativos. Si sucediera lo contrario, se descartaría la escasez de crédito como una restricción.

En esta sección, se analiza el acceso al crédito como una posible restricción al crecimiento económico de Junín. También se analiza la dinámica de las remesas como fuente adicional de financiamiento. Los resultados muestran que el costo de financiamiento es menor y la profundización financiera es mayor en Junín —y acorde con su nivel de ingreso—. Asimismo, los flujos de remesas han complementado el acceso al financiamiento.

6.1 EL SISTEMA FINANCIERO Y EL COSTO DE FINANCIAMIENTO

El sistema financiero en el Perú presenta una alta dolarización, aunque en la última década esta ha registrado una reducción gradual. El coeficiente de dolarización de las obligaciones con el sector privado se ha reducido de 67% en diciembre del 2001 a 47% en diciembre del 2008.¹²¹ Como tal, para el caso de Junín es importante examinar el comportamiento de las tasas de interés en nuevos soles y en dólares. En Junín, el coeficiente de dolarización de los créditos del sistema financiero es mucho menor que a nivel nacional, ya que alcanzó 23,8% en diciembre del 2008.

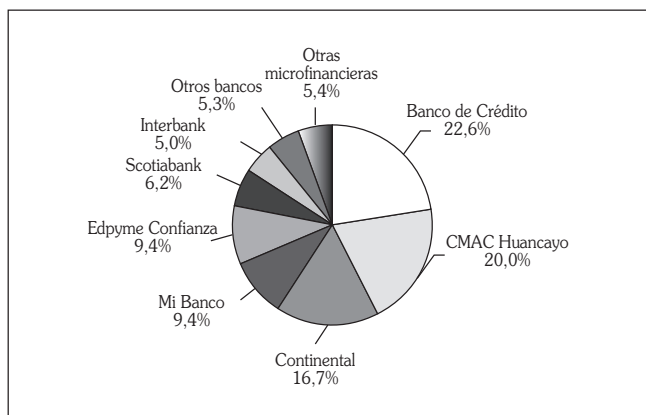
El sistema financiero en Junín se encuentra muy diversificado (gráfico 6.1). En el 2008, las empresas bancarias participaron con el 65% del

120 Las remesas ayudan a suavizar el consumo de los hogares y fomentan la inversión en educación, salud y vivienda (Banco Mundial 2006).

121 Cabe señalar que el coeficiente de dolarización financiera llegó al 39% en agosto del 2008; sin embargo, la crisis internacional influyó en el incremento del coeficiente en los meses posteriores.

crédito total y las instituciones microfinancieras contribuyeron con el 35%, en particular las cajas municipales y empresas de desarrollo de pequeña y microempresa (Edpyme).¹²² En la región Junín operan 8 bancos y 10 instituciones microfinancieras.¹²³ Los bancos De Crédito, Continental y Scotiabank colocaron el 46% del crédito total, mientras que la Caja Municipal de Huancayo, Mi Banco y Edpyme Confianza cubrieron el 39%.¹²⁴ La amplia actividad de las instituciones microfinancieras y su alta participación en el mercado crediticio indican que las micro y pequeñas empresas (Mype), que son importantes en la dinámica de crecimiento económico de Junín, disponen de alternativas de crédito.

Gráfico 6.1
PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS
EN EL MERCADO CREDITICIO, 2008
(% del crédito total)



Fuente: Cálculo propios a partir de datos de la SBS.

122 Cabe señalar que Mi Banco realiza actividades para las Mype, pero legalmente es una entidad bancaria. Entre el 2005 y el 2008, la participación de las empresas bancarias y las Edpyme en el crédito total aumentó frente a la de las cajas municipales. Un factor que puede explicar esta tendencia es que, en los últimos años, los bancos han desarrollado productos de acceso para las Mype.

123 Durante el 2008 y el 2009, varias instituciones microfinancieras, incluyendo cajas municipales, entraron a operar en la región Junín.

124 La Caja Municipal de Huancayo explica el 37% del mercado de microcrédito en Junín.

Cuadro 6.1
TASA DE INTERÉS REAL PARA CRÉDITOS EN MONEDA NACIONAL

Institución financiera	Moneda nacional							
	Crédito comercial				Crédito microempresa			
	Menores de 360 días		Mayores de 360 días		Menores de 360 días		Mayores de 360 días	
	Dic-05	Dic-08	Dic-05	Dic-08	Dic-05	Dic-08	Dic-05	Dic-08
Banco de Crédito	3,8	1,9	-	2,8	37,2	20,0	35,6	20,6
Scotiabank	4,6	1,6	6,0	2,8	43,7	26,9	44,4	26,2
Mi Banco	39,9	21,6	32,6	22,0	55,5	42,0	45,0	34,6
BBVA Banco Continental	12,1	9,4	5,2	4,2	34,9	25,5	28,2	20,2
Caja Municipal de Huancayo	26,3	38,5	23,0	19,1	56,3	42,5	38,8	33,8
Edpyme Confianza		30,5	-	26,9	55,6	53,2	46,0	35,7
Promedio bancario	6,0	4,2	5,9	4,3	44,4	35,1	41,0	29,8
Promedio cajas municipales	31,5	24,0	33,5	18,2	51,3	38,9	44,9	32,1
Promedio Edpyme	33,0	31,4	28,4	25,4	58,6	50,1	51,2	37,0

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de SBS.

Al 2008, el 68% de las colocaciones del sistema financiero en Junín se asignó al crédito comercial y microcrédito (35% y 33%, respectivamente). El crédito para el consumo explica el 24% del total y el resto corresponde a los préstamos hipotecarios.¹²⁵ Así, los datos muestran que el sistema financiero de Junín es competitivo y cuenta con amplio apoyo para las Mype.

Por otra parte, el costo de financiamiento en nuevos soles y en dólares disminuyó significativamente entre el 2005 y el 2008 (cuadros 6.1 y 6.2). La reducción de la tasa de interés real se observa tanto en las empresas bancarias como en las instituciones microfinancieras que operan en Junín. Asimismo, las menores tasas de interés real se registran para el crédito comercial y el crédito microempresa, y para los préstamos de corto plazo y mediano plazo.

Cabe notar que la tendencia de las tasas de interés real de las principales instituciones financieras de Junín sigue muy de cerca a la tendencia de

125 En el caso de la Caja Municipal de Huancayo, en Junín se asigna el 51% de los préstamos a los microcréditos y el 19%, al crédito comercial.

Cuadro 6.2
TASA DE INTERÉS REAL PARA CRÉDITOS EN MONEDA EXTRANJERA

Institución financiera	Moneda extranjera							
	Crédito comercial				Crédito microempresa			
	Menores de 360 días		Mayores de 360 días		Menores de 360 días		Mayores de 360 días	
	Dic-05	Dic-08	Dic-05	Dic-08	Dic-05	Dic-08	Dic-05	Dic-08
Banco de Crédito	11,4	5,9	-	4,7	29,8	20,1	30,6	22,3
Scotiabank	10,1	8,4	17,8	7,1	33,0	21,6	30,8	20,8
Mi Banco	27,9	19,4	21,9	18,7	33,1	26,1	30,9	22,6
BBVA Banco Continental	14,4	12,9	12,0	11,8	24,4	24,9	25,5	22,6
Caja Municipal de Huancayo	54,1	-	26,2	15,3	45,0	49,5	37,2	26,3
Edpyme Confianza	-	40,3	19,6	26,8	41,3	40,3	36,8	26,8
Promedio bancario	11,8	8,3	12,7	6,8	30,1	22,3	30,6	21,5
Promedio cajas municipales	22,0	14,7	20,6	16,6	31,1	23,7	28,0	21,3
Promedio Edpyme	26,5	26,0	24,1	19,7	34,4	30,9	33,0	27,7

Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la SBS.

las tasas de interés real promedio nacional (en nuevos soles y en dólares). Además, las tasas de interés real de las empresas bancarias de Junín son, en su mayoría, menores que las del promedio nacional. En el caso de las instituciones microfinancieras de Junín, los resultados son mixtos respecto al promedio nacional, pero lo importante es que existe una variedad de este tipo de instituciones que generan opciones de financiamiento para las Mype.

Con respecto al crédito comercial (nuevos soles), la mejor opción se ofrece en los bancos. Las tasas de interés real de los bancos para un crédito comercial son de un dígito, mientras que las tasas que ofrecen las instituciones microfinancieras son de dos dígitos —y pueden llegar a más del 30%—. Las tasas de interés de las instituciones microfinancieras son elevadas; el margen puede alcanzar hasta más de 30 puntos porcentuales por encima de las tasas bancarias para un crédito microempresarial menor de 360 días (nuevos soles) y hasta 15 puntos porcentuales para préstamos mayores de 360 días. Cabe señalar que los microempresarios valoran otros elementos incluso más que el costo del crédito, tales como la rapidez del

acceso al crédito y los requerimientos de documentación.¹²⁶ Se observa una situación similar con relación a las tasas de interés en dólares.

La diversificación del sistema financiero en Junín genera competencia mediante alternativas de financiamiento para todo tipo de empresas. El análisis de las tasas de interés reales (en nuevos soles y en dólares) indica que los niveles han disminuido en los últimos años, tanto para el crédito comercial como para el crédito a la microempresa. En diversos casos, las tasas de interés reales son menores que el promedio nacional, y en los casos donde son mayores, existen otras opciones para obtener un mejor costo.

Por otro lado, la falta de información limita la posibilidad de realizar un análisis sobre las tasas de interés a nivel sectorial en Junín. Sin embargo, se conoce que el crédito agrícola es por lo general más costoso debido a diversos factores, como los cambios climáticos y temas de sanidad agraria, que involucran un mayor riesgo.¹²⁷

6.2 LA DISPONIBILIDAD DE CRÉDITO

El nivel de profundización financiera en Junín resulta el esperado para su nivel de ingreso (gráfico 6.2). El crédito del sistema financiero llegó al 13,5% del PIB en el 2008, mientras que el promedio regional alcanzó el 13,8% del PIB. La profundización financiera en Junín es mayor que en regiones de la sierra como Cusco, pero es menor que en regiones dinámicas de la costa como La Libertad y Lambayeque (supera el 20% del PIB).

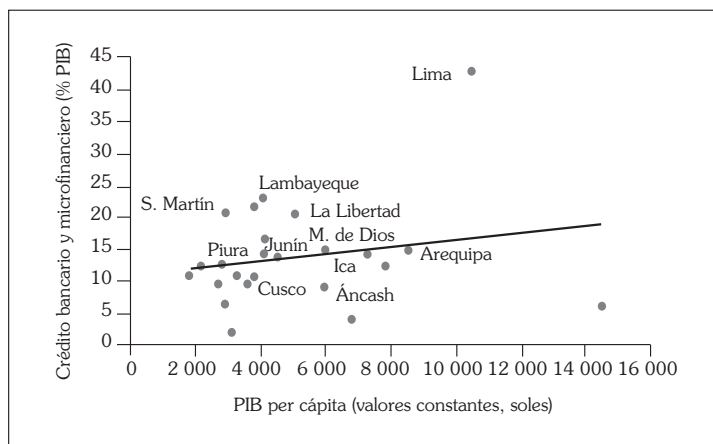
Cabe resaltar que el crédito en Junín, en términos absolutos, se quintuplicó entre el 2002 y el 2008. Durante este período, la tasa de crecimiento anual del crédito en la región alcanzó en promedio 32%. En comparación con regiones de ingreso similar, Junín presenta el mayor ritmo de crecimiento del crédito.¹²⁸ Como proporción del PIB, el crédito pasó del 5% en el 2002 a 13,5% en el 2008. Por otra parte, la tasa de crecimiento anual del crédito en Junín fue superior que la tasa de crecimiento anual de los depósitos en el período 2002-2008 (12,8%), lo que indica un dinamismo en el acceso al crédito. Cabe señalar que el nivel de depósitos en la región

126 Dato establecido sobre la base de encuestas y *focus groups* para lanzar nuevos productos en la Caja Municipal de Huancayo.

127 En la Caja Municipal de Huancayo, la tasa de interés para el sector agrícola (45%) es mayor que para el sector de servicios (25%-35%).

128 Incluye Áncash, Cusco, Lambayeque, La Libertad y Piura.

Gráfico 6.2
CRÉDITO BANCARIO Y MICROFINANCIERO, 2008

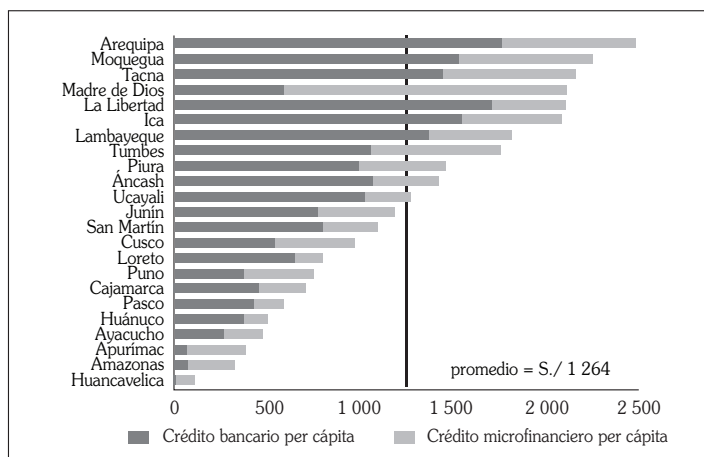


Junín es similar a los niveles observados en regiones más dinámicas como Piura (alrededor del 9% del PIB).

El nivel de crédito en Junín en términos per cápita se acerca al promedio regional (gráfico 6.3). Junín ocupa el lugar 12 de 23 regiones en cuanto al crédito per cápita otorgado por los bancos (782 nuevos soles por habitante), mientras que se posiciona en el lugar 10 respecto a las colocaciones per cápita de las instituciones microfinancieras (418 nuevos soles por habitante). El financiamiento de las instituciones microfinancieras explica el 35% del total, lo que significa que están operando activamente. No obstante, existe todavía un margen para aumentar el acceso al financiamiento con el fin de alcanzar los niveles observados en regiones de ingreso similar, como Lambayeque y La Libertad. En un entorno de bajas tasas de interés, esta situación sugiere debilidades en la demanda por financiamiento, que podría vincularse a las fallas de coordinación entre los actores claves y/o a las debilidades en los insumos complementarios que afectan la rentabilidad de los proyectos (véanse las secciones 2 y 5).

En el 2008, el 69,6% del crédito total de las nueve provincias de Junín se concentró en la provincia de Huancayo (sierra), donde casi el 85% se destina al distrito de Huancayo, capital de la región. En las provincias de la selva con potencial agroexportador —Chanchamayo y Satipo— solo se destina

Gráfico 6.3
CRÉDITO PER CÁPITA, 2008



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la SBS y el INEI.

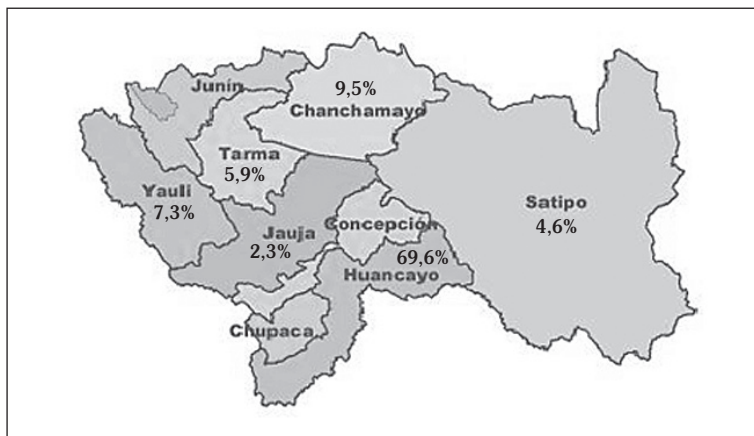
el 14% de los préstamos. En otras provincias de la sierra —Jauja, Tarma y Yauli— se asigna el 15,5%. Cabe señalar que la provincia de Huancayo concentra el 38% de la población, que en su mayoría es urbana; le siguen Satipo y Chanchamayo —con el 16% y el 14%, respectivamente—, donde la población rural supera el 50%.¹²⁹ Además, algunos exportadores de la zona de selva tienen acceso al financiamiento de la banca internacional.

Por último, para el desarrollo exportador o expansión del mercado interno —en particular agrícola— es crucial el acceso al financiamiento. En el caso de la Caja Municipal de Huancayo, la distribución de la cartera de Junín por actividad económica en el 2008 muestra que el 26% se asigna al comercio —mayoreo y menudeo—; el 15%, al sector de transportes, almacenamiento y comunicaciones; el 7%, a las actividades inmobiliarias y empresariales; el 5%, a la agricultura-ganadería; el 5%, a la industria manufacturera; y el resto, a otros sectores.¹³⁰ La distribución de la cartera de la Caja Municipal de Huancayo refleja la estructura del PIB por actividad económica, la cual muestra una economía orientada hacia los servicios en

129 El 21% de la población total se ubica en Jauja, Tarma y Yauli.

130 El 26% de la cartera corresponde a créditos para el consumo y el 4%, a créditos hipotecarios.

Mapa 6.1
 ACCESO AL CRÉDITO POR PROVINCIA, 2008
 (% DEL CRÉDITO TOTAL)



Fuente: Cálculos propios a partir de datos de la SBS.

un contexto de alta informalidad. También indica que sectores económicos como la agricultura y la industria manufacturera representan una baja proporción del crédito, lo que podría explicarse en parte por una oferta restringida de proyectos rentables en estos sectores.

Algunos estudios señalan que la falta de acceso al mercado de crédito es uno de los principales factores que impiden realizar innovaciones en la pequeña agricultura comercial en el valle del Mantaro para elevar su productividad y vincularse más exitosamente a los mercados, así como para asegurarse frente a eventos inesperados de impacto negativo (Trivelli, Escobal y Revesz 2006).¹³¹ Cabe señalar que en el 2008 Junín recibió el mayor monto de créditos de Agrobanco después de Lima, 18% del crédito total asignado a las regiones. Esto significa que el acceso al crédito agrícola a través del sistema financiero en Junín se complementa con los recursos de Agrobanco, siendo Junín un beneficiario importante.

En resumen, el crecimiento del crédito en Junín ha sido superior que el de regiones con ingreso per cápita similar. Si bien los niveles de crédito

131 Los productores de esta zona enfrentan diversos tipos de *shock* mediante sus propios recursos: formando redes sociales, recurriendo al prestamista informal y/o diversificando sus actividades económicas (Trivelli Escobal y Revesz 2006).

en Junín en términos del PIB todavía no alcanzan los observados en la costa, el fuerte dinamismo del acceso al crédito ha permitido alcanzar el promedio regional. En términos per cápita, el acceso al microcrédito se posiciona en la región desde una perspectiva comparativa; no obstante, el acceso al crédito bancario todavía presenta rezagos que, posiblemente, se relacionan con debilidades en la oferta de emprendimientos rentables.

6.3 EL ROL DE LAS REMESAS COMO POTENCIAL FUENTE DE FINANCIAMIENTO¹³²

En el Perú existen 704 746 hogares con migración internacional; es decir, se trata de hogares en los que al menos uno de sus miembros reside en forma permanente en el exterior y envía remesas.¹³³ A nivel departamental, el 82% de los hogares con migración internacional se concentra en 10 departamentos (gráfico 6.4). Junín ocupa el séptimo lugar en cuanto al porcentaje de hogares con migración internacional; esto significa una participación del 3,4% (24 271 hogares).

Existe una relación positiva entre el número de emigrantes internacionales y el monto de remesas del exterior. En el período 2002-2008, se observa un aumento del número de peruanos en el exterior, que ha resultado en un incremento continuo de las remesas (gráfico 6.5). Las cifras oficiales del envío de remesas hacia el país bordearon los 2437 millones de dólares en el 2008.¹³⁴ El valor aproximado del flujo de remesas enviado a Junín llegaría a 83 millones en el 2008.

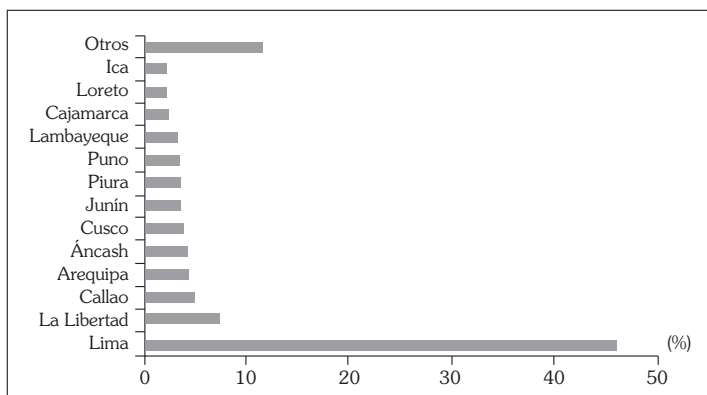
El 54% de los hogares con migración internacional reciben las remesas en forma mensual y en un monto promedio de 593 nuevos soles (198 dólares). Esto significaría que, en Junín, cerca de 13 106 hogares con migración internacional reciben un monto de remesas similar cada mes. Aproximadamente el 47% de la personas receptoras de remesas tienen ingresos por trabajo; esto significa que dichos envíos pueden ser un ingreso adicional —representan alrededor del 30% de los ingresos—, lo que permite generar ahorros.

132 Esta subsección se preparó sobre la base del informe *Perú: migración internacional en las familias peruanas y perfil del peruano retornante* (Instituto Nacional de Estadística e Informática 2009).

133 La población total de los hogares con migración internacional es de 2 700 827 personas.

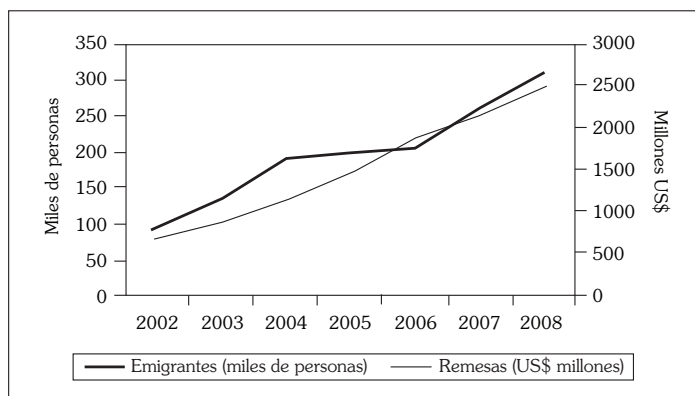
134 El principal país desde donde los peruanos envían remesas es Estados Unidos (40,7% del total). En segundo lugar, se encuentra España con 15,3% y luego Japón con 9,4%.

Gráfico 6.4
HOGARES CON EMIGRACIÓN INTERNACIONAL, 2007
(distribución %)



Fuente: INEI.

Gráfico 6.5
REMESAS Y EMIGRACIÓN INTERNACIONAL DE PERUANOS, 2002-2008



Fuente: INEI y BCRP.

En el Perú, una parte de las remesas se gasta en consumo a corto plazo. El 75% de las remesas se destina a gastos de consumo familiar, incluyendo necesidades básicas como alimentación, salud, pago de servicios básicos —electricidad, agua, etcétera—. Le siguen, en orden de

importancia, la educación, la vivienda, los ahorros y otros. En particular, los ahorros por remesas son una fuente potencial de financiamiento para desarrollar proyectos productivos. Hay programas crediticios que están reconociendo la importancia de estos flujos de divisas. Más aún, la constante preocupación de las personas que envían las remesas sobre el uso eficiente de dicho dinero ha generado que diversas entidades financieras ofrezcan mecanismos o programas particularmente innovadores.

En Junín, la Caja Municipal de Huancayo, que posee un gran número de clientes receptores de remesas, ha creado un programa especial para otorgar créditos denominado Credirremesas, el cual ha tenido una favorable acogida por parte de sus clientes. Este programa de crédito permite prestar recursos por un monto máximo de 15 mil nuevos soles pagaderos hasta en 15 meses, y debe ser utilizado para establecer un pequeño negocio o una microempresa.¹³⁵

Por lo tanto, los flujos de divisas a Junín a través de las remesas han complementado el acceso al financiamiento para la micro y la pequeña empresa. Mediante la movilización de ahorros y los programas innovadores, las remesas han contribuido al crecimiento del microcrédito en la región, constituyendo una fuente adicional de financiamiento.

En conclusión, el sistema financiero de Junín se encuentra diversificado. El costo de financiamiento ha disminuido, e incluso las tasas de interés son menores o similares que las del promedio nacional. Asimismo, el crecimiento del crédito ha aumentado significativamente en los últimos años, por lo que existe una mayor profundización financiera en la región. En términos relativos, los niveles de crédito bancario todavía se sitúan por debajo de los observados en las regiones dinámicas de la costa, mientras que el acceso al microcrédito ha tenido un mayor dinamismo. Los flujos de remesas también contribuyeron al mayor financiamiento para el desarrollo de las micro y pequeñas empresas. Así, el análisis en esta sección permite descartar la falta de acceso al financiamiento como una restricción importante para el crecimiento económico de Junín. Sin embargo, es necesario continuar desarrollando la profundización financiera y descentralizar el acceso al financiamiento fuera de la capital en actividades económicas con potencial exportador.¹³⁶

135 Tras la crisis financiera internacional, el programa ha sido suspendido, al menos temporalmente.

136 Además de Agrobanco, COFIDE es una de las pocas entidades financieras que está apoyando cadenas productivas agroexportadoras en la sierra.

Conclusiones y recomendaciones

Sobre la base de la información disponible y el marco analítico de Diagnóstico de Crecimiento, este estudio ha identificado los principales obstáculos para potenciar el crecimiento económico de la región Junín. La evidencia muestra que Junín tiene dos zonas claramente distintas, la sierra y la selva, cada una con sus propias dinámicas y barreras a la producción y el crecimiento económico. Las exportaciones de Junín son mayormente mineras, y a pesar de los esfuerzos para generar un autodescubrimiento de «nuevos» productos y sectores, el proceso de diversificación productiva —productos con mayor valor agregado— se encuentra poco consolidado.

En la sierra de Junín, el pequeño tamaño de las parcelas —característica común de la sierra peruana— parece ser el obstáculo más importante para un mayor desempeño económico ligado al desarrollo exportador. Esto se debe a que el minifundio implica altos costos de transacción para asociarse y aprovechar las economías de escala en la información de mercados y precios, la búsqueda de productos y clientes, el acceso a la tecnología y el crédito, entre otros. Además, esta situación se agrava ante la presencia de fallas de coordinación entre los actores claves. Los casos más evidentes de descubrimiento de «nuevos» productos de exportación han estado desvinculados del minifundio —transformación industrial— o han sido aquellos en los que una empresa ha asumido el rol de ente articulador con los pequeños productores. De esta manera, una empresa facilita la estructura de la cadena productiva y resuelve —en cierta medida— las fallas de coordinación para asociarse y asegurar volúmenes de producción adecuados y de buena calidad. Ante la estructura

fragmentada de la tierra, la asociatividad de los productores es central para generar un dinamismo productivo e innovador en sectores con potencial exportador.

En la selva, el cuello de botella más importante para el crecimiento económico tiene características diferentes. El mayor tamaño de las parcelas, y por ende los menores costos de transacción, han facilitado la asociación de los productores de la selva, principalmente en el sector agrícola. La existencia de cooperativas en torno a algunos productos ha facilitado el desarrollo exportador —y el acceso al crédito—, lo que explicaría en parte el mayor dinamismo de esta zona de Junín. Sin embargo, el obstáculo más importante en la selva se refiere a las fallas de coordinación entre los actores claves, lo que todavía impide el fácil acceso a la tecnología y a la información; si estas dificultades se resolvieran, podrían mejorar tanto los niveles de productividad como la calidad de los productos; de este modo se generaría un mayor valor agregado y un mayor acceso a los mercados.

Una barrera relevante para el crecimiento económico de Junín, tanto en la sierra como en la selva, se relaciona con las significativas deficiencias de gestión para ejecutar el gasto público que muestran tanto el gobierno regional como los gobiernos locales; estas deficiencias están asociadas principalmente a inversiones, en un entorno de bajos niveles de inversión pública. Como consecuencia, se observan debilidades en el estado de la infraestructura vial y de otros insumos complementarios para la producción, como los apoyos agrícolas. Los niveles de asfaltado en la red vecinal de Junín son muy bajos. Esta situación afecta la ventaja geográfica de su cercanía a Lima, ya que encarece los costos de transporte reduciendo la rentabilidad de las empresas y de los productores de la región. Además, la debilidad de la infraestructura vial afecta el descubrimiento y desarrollo de nuevos productos. Esta situación se complica ante la falta de mecanismos de coordinación entre los actores.

Existen otros obstáculos que si bien actualmente parecen secundarios respecto a los anteriores, podrían convertirse en barreras importantes en el futuro. Así, la contaminación de los suelos y las aguas como consecuencia de la actividad minera, que se explica en parte por la débil aplicación de la Ley de Gestión Ambiental, podría perjudicar activamente el desarrollo de otras actividades productivas, como la agricultura, la acuicultura y el turismo. Mientras no se tomen medidas de control y supervisión

adecuadas, peligra el aprovechamiento de los recursos naturales de la región. En la selva, la expansión de la frontera agrícola debe realizarse de manera sostenible, conservando los recursos forestales y las áreas protegidas, las cuales son claves para el desarrollo de otras actividades, como el turismo y la captura de carbono. Asimismo, la calidad de la educación podría constituirse en una limitante en la medida en que se requiera conocimiento técnico y especializado.

Este estudio permite recomendar algunas políticas públicas que podrían reducir y/o eliminar gradualmente las barreras más importantes al crecimiento económico en la región Junín:

- Fomentar la formación de cooperativas y/o asociaciones en torno a los productos con mayor potencial exportador.¹³⁷
- Promover la titulación de parcelas sobre la base de un tamaño más competitivo.
- Facilitar un mecanismo de diálogo flexible entre el sector privado y el sector público, para identificar insumos complementarios específicos.
- Facilitar el acceso a información y tecnologías a través de alianzas entre el sector público, el sector privado y la academia.¹³⁸
- Fortalecer la ejecución del gasto en infraestructura vial —sobre todo a nivel provincial y distrital—, los apoyos agrícolas y los servicios básicos. Asimismo, fortalecer las áreas de planificación.
- Monitorear y supervisar la aplicación de las normas para el buen manejo de los recursos naturales de la región. En algunos casos, sería necesario revisar las regulaciones o establecer nuevas.
- Fomentar una visión de crecimiento y desarrollo sostenible de largo plazo.

Las políticas públicas que se sugieren no son exclusivas; sin embargo, para promover un crecimiento económico más acelerado se requiere darles prioridad. A su vez, se debe continuar avanzando en las mejoras relativas

137 A través del reforzamiento de las cadenas productivas, la región Junín ganó el primer puesto en el concurso Región Exporta 2009, realizado por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo. Recientemente, se creó la marca «Junín», que se mostrará en los productos y servicios de calidad de la región.

138 En el 2009, se aprobó el reglamento de la Ley de Productividad Competitiva, con el fin de apoyar la ejecución de obras para fortalecer las cadenas productivas. Los gobiernos locales y regionales pueden utilizar hasta el 10% del presupuesto, básicamente del canon, en proyectos productivos, previo concurso público.

a la calidad de la educación, la descentralización del financiamiento y el fortalecimiento de la transparencia y rendición de cuentas, así como la seguridad. Los procesos de desarrollo e industrialización son dinámicos, y conforme Junín pase a una etapa más próspera, las barreras más relevantes al crecimiento económico serán otras. Cabe señalar que el desarrollo del proyecto minero Toromocho traerá nuevas oportunidades y desafíos a la región.

Referencias bibliográficas

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2010 *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Washington, D. C.: BID.

BANCO MUNDIAL

2008 *¿Qué puede hacer un gobierno regional para mejorar la educación? El caso de Junín*. Lima: Banco Mundial.

2006 *Global Economic Prospects*, Washington, D. C.: Banco Mundial

BARRO, R.

1990 «Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth». *Journal of Political Economy*, 98, October, pp.103-125.

BLACKSMITH INSTITUTE

2007 *The World's Worst Polluted Places: The Top Ten of the Dirty Thirty*. New York: Blacksmith Institute.

CEDERSTAV, A. y A. BARANDIARÁN

2002 *La Oroya no espera: análisis de la contaminación ambiental por el complejo metalúrgico y sus impactos en la salud*. Lima: AIDA.

CHIRINOS, R.

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

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN

2003 *Informe final*. Lima: CVR.

CORAL, I.

1994 *Desplazamiento por violencia política en el Perú, 1980-1992*. Documento de Trabajo 58. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2009 *Hacia una descentralización al servicio de las personas: recomendaciones en torno al proceso de transferencia de competencias a los gobiernos regionales*. Serie Informes Defensoriales 141. Lima: Defensoría del Pueblo.

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT

2009 *Microscopio global sobre el entorno de negocios para las microfinanzas*. Reino Unido: Economist Intelligence Unit, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Andina de Fomento y Corporación Financiera Internacional.

GOBIERNO REGIONAL DE JUNÍN

2008 *Plan de desarrollo regional concertado de Junín 2008-2015*. Huancayo: Gobierno Regional de Junín.

GÓMEZ, J. L., J. MARTÍNEZ-VÁZQUEZ y C. SEPÚLVEDA

2009 *Endeudamiento y estabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales en el Perú: propuestas de reforma*. Versión preliminar. Lima: CAF.

HAUSMANN, R., D. RODRIK y A. VELASCO

2005 «Growth Diagnostics». Working Paper, Kennedy School of Government, Universidad de Harvard.

HAUSMANN, R., J. HWANG y D. RODRIK

2005 «What you Export Matters». NBER Working Paper N.º 11905, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

HAUSMANN, R. y B. KLINGER

2006 «Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space», Research Working Paper N.º 06-041,

Kennedy School of Government Faculty, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.

HAUSMANN, R., B. KLINGER y R. WAGNER

2008 «Doing Growth Diagnostics in Practice: A Mindbook», CID Working Paper N.º 177, Center for International Development, Universidad de Harvard, Cambridge, MA.

HERRERA, P. y P. FRANCKE

2007 «Análisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes». Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

INSTITUTO FRASER

2009 *Encuesta de empresas mineras 2008-2009*. Vancouver: The Fraser Institute.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

2009 *Perú: migración internacional en las familias peruanas y perfil del peruano retornante*. Lima: INEI.

KURAMOTO, J.

2008 «Integración de los pequeños productores de trucha con los mercados externos: ¿una meta lejana?», *Economía y Sociedad* N.º 69, Consorcio de Investigación Económica y Social, pp. 40-45.

LEVINE, R., N. LOAYZA y T. BECK

2000 «Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes», *Journal of Monetary Economics*, 46 (1), pp. 31-77.

LOAYZA, N.

2008 «Causas y consecuencias económicas de la corrupción en el Perú», *Estudios Económicos*, N.º 15, Lima, Banco Central de Reserva del Perú, pp. 43-64.

LOAYZA, N., R. RANCIÈRE, L. SERVÉN y J. VENTURA

2007 «Macroeconomic Volatility and Welfare in Developing Countries» *World Bank Economic Review*, Vol. 21, N.º 3, pp. 343-357.

- LOAYZA, N., P. FAJNZYLBER y C. CALDERÓN
2005 *Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- LOVE, I.
2009 «What are the Determinants of Financial Access in Latin America?». En P. Fajnzylber, L. Guasch y H. Lopez (eds.). *Does the Investment Matter? Washington D. C.: Banco Mundial*.
- MANRIQUE, N.
1987 *Mercado interno y sierra central, 1820-1930*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO (MINCETUR)
y AGENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (USAID)
2005 *Plan Estratégico Regional Exportador: Región Junín*. Lima: MINCETUR y USAID.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN
2005 *Perfil educativo de la región Junín*. Lima: Ministerio de Educación.
- MORENO-DODSON, B.
2008 «Assessing the Impact of Public Spending on Growth: An Empirical Analysis for Seven Fast Growing Countries». Policy Research working paper N.º 4663. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- MORÓN, E., Z. LLEMPÉN y C. SEMINARIO
2009 *Descentralización y desempeño fiscal a nivel subnacional: el caso de Perú*. mimeo. Banco Interamericano de Desarrollo.
- PAJUELO, R.
2005 *Medio ambiente y salud en La Oroya: sistematización de un programa de intervención*. Lima: CooperAcción.
- PROÉTICA
2004 *Tercera encuesta nacional sobre corrupción*. Lima: PROÉTICA.

PROMPERÚ

2007 *Perfil del vacacionista nacional*. Lima: PROMPERÚ.

RADICS, A. y F. VÁSQUEZ

2009 «La descentralización fiscal en Perú». Mimeo. Lima: Banco Interamericano de Desarrollo.

REMY, M. I.

2007 *Cafetaleros empresarios: dinamismo asociativo para el desarrollo en el Perú*, Lima: Oxfam Internacional e Institutos de Estudios Peruanos.

REY, W.

2009 «Evaluación de resultados de la inversión en infraestructura de riego del gobierno regional Junín 2003-2007», mimeo, Huancayo.

RODRIK, D.

2003 «Institutions, Integration and Geography: In Search of the Deep Determinants of Economic Growth». En D. Rodrik. *Search of Prosperity: Analytic Country Studies on Growth*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

SCHLIESSER, R.

2009 «Aplicación de la metodología de diagnóstico de crecimiento en el ámbito subnacional», mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.

TRIVELLI, C., J. ESCOBAL y B. REVESZ

2006 *La pequeña agricultura comercial: límites y posibilidades para su desarrollo*. Documento de trabajo N.º 150. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

YAMADA, G.

2010 *Migración interna en el Perú*. Documento de trabajo N.º 86. Lima: Universidad del Pacífico.

WEBB, R. y G. FERNÁNDEZ BACA

2008 *Perú en números*. Lima: Cuánto.

PÁGINAS WEB

Banco Central de Reserva del Perú	< www.bcrp.gob.pe >
Ciudadanos al Día	< www.cad.org >
Gobierno Regional de Junín	< www.regionjunin.gob.pe >
Instituto Nacional de Estadística e Informática	< www.inei.gob.pe >
Ministerio de Economía y Finanzas	< www.mef.gob.pe >
Ministerio de Educación	< www.minedu.gob.pe >
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	< www.mintra.gob.pe >
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	< www.mtc.gob.pe >
Superintendencia de Banca, Seguros y AFP	< www.sbs.gob.pe >
Transportes Cruz del Sur	< www.cruzdelsur.com.pe >

Anexo metodológico¹³⁹

El marco analítico de Diagnóstico de Crecimiento,¹⁴⁰ que en esencia está referido a una estructura económica de carácter homogéneo o que al menos sea representable por una función de producción única, no está limitado al análisis nacional. En muchos casos puede ser inclusive más apropiado aplicarlo al ámbito regional.

Schliesser (2009) considera la posibilidad de establecer dos etapas para la aplicación del Diagnóstico de Crecimiento: los factores que difieren a nivel subnacional y los factores cuya incidencia depende de la intensidad de uso en la industria regional.¹⁴¹ En el caso del estudio de Junín, el análisis se concentró en la primera etapa. La evidencia ha sido suficiente para descartar varias hipótesis e identificar los obstáculos más importantes para el crecimiento económico de la región Junín.

Dentro del conjunto de factores que son evaluados en el Diagnóstico de Crecimiento, existe un subconjunto de factores que pueden variar a nivel subregional. Este subconjunto de factores que muestran variación interregional constituye la más probable fuente de varianza en términos de crecimiento económico a nivel subnacional y es, por lo tanto, el primer conjunto

139 Esta sección se basa principalmente en la nota metodológica «Aplicación de la metodología de Diagnóstico de Crecimiento en el ámbito subnacional», preparada por Reinier Schliesser (julio del 2009).

140 Hausmann, Rodrik y Velasco (2005).

141 En el último caso, una restricción a nivel nacional sobre un factor de producción dado afectará más a la región que tenga ventajas comparativas en la industria que utiliza más intensivamente el factor productivo sujeto a la restricción.

de hipótesis que debe ser evaluado a la hora de realizar un diagnóstico de crecimiento regional. En el marco de las categorías del árbol de posibilidades del Diagnóstico de Crecimiento, Schliesser (2009) identifica las siguientes potenciales restricciones con eventual varianza interregional:

ALTO COSTO DE FINANCIAMIENTO

- *Finanzas locales (poca competencia-altos costos):* factores históricos, economías de escala en las finanzas (equilibrios múltiples). Regiones con menor penetración de los servicios financieros —bien sea por efectos inerciales del desarrollo del sistema bancario o por tener una baja densidad que incrementa el costo medio de los servicios bancarios— pueden verse afectadas por un limitado acceso al crédito, aunque la disponibilidad agregada de crédito sea adecuada. En regiones con alta población rural e informalidad, las instituciones microfinancieras-cajas rurales juegan un rol más relevante, por lo que es necesario realizar un análisis desagregado del sistema financiero. Por su naturaleza, estas instituciones presentan costos de financiamiento más elevados que el sistema bancario. En algunas regiones también se puede observar un «centralismo» financiero en el que la intermediación se concentra en la capital, rezagando el acceso al crédito al interior de la misma región.

BAJOS RETORNOS SOCIALES

- *Geografía-infraestructura:* Las condiciones geográficas-climáticas varían entre regiones y, en consecuencia, afectan diferencialmente el potencial de crecimiento. En forma adicional, el estado de la infraestructura —que en gran medida puede contrarrestar los efectos de las condiciones geográficas— también puede variar significativamente, y es posible encontrar que los retornos a la inversión en infraestructura no se igualen entre regiones de una misma nación como consecuencia de un acceso desigual a los recursos públicos, una baja capacidad de ejecución del presupuesto público o a una dicotomía con respecto a las preferencias del votante medio. En este sentido, podría darse el caso de que las inversiones potencialmente más rentables tengan lugar en zonas que no son las que concentran a la mayoría de la población

o en las que la participación política es débil (Hausmann, Klingler y Wagner 2008).

- *Capital humano (imperfecta movilidad, capital específico o complementariedad entre factores)*. En el caso de alta movilidad, si se observa un nivel de capital humano por debajo del promedio nacional y están presentes retornos altos, entonces podrían existir problemas de complementariedad, lo que frena la igualación de los retornos y, en consecuencia, se constituye en una barrera al crecimiento. Si, por el contrario, se observa un nivel de capital humano por debajo del promedio nacional y bajos retornos, entonces esta no sería una restricción vinculante. En el caso de imperfecta movilidad de capital o de que exista capital específico para industrias en las que la región podría tener ventajas, es posible que variaciones regionales afecten el potencial de crecimiento.

BAJOS RETORNOS PRIVADOS

- *Riesgo micro (corrupción, crimen, estabilidad política, red tape, etcétera)*: Diferencias regionales en la calidad de las instituciones públicas locales pueden afectar el potencial de crecimiento de una región comparativamente con el resto. Esto es más importante mientras más descentralizado sea el gobierno. También la distancia —geográfica, política y efectiva— con respecto a la capital puede ser un factor relevante en la agilidad para la tramitación de permisología cuando el gobierno funciona de manera centralizada.
- *Riesgo macro (política fiscal inestable o ineficiente)*. Los problemas de estabilidad macro a nivel subnacional se centran en la parte fiscal. Dependiendo del grado de descentralización y de las posibilidades de endeudamiento, los gobiernos subnacionales pueden llegar a una situación fiscal insostenible, lo cual afectaría las reglas del juego local y los incentivos para realizar inversiones productivas en la región —por ejemplo, el gobierno subnacional tiene recursos limitados para proveer los factores complementarios—. Por otro lado, los gobiernos subnacionales con una situación fiscal sostenible pueden presentar debilidades en su capacidad de gestión; por ejemplo, baja ejecución del gasto público, baja recaudación de recursos propios.
- *Externalidades de coordinación (no observables)*: Existen problemas de coordinación entre el gobierno subnacional y el sector privado local

para promover el desarrollo de productos sofisticados con mayor valor agregado —regiones que concentran sus exportaciones en productos tradicionales—, así como de servicios —el ejemplo clásico del sector turístico—. Este obstáculo es más difícil de identificar porque no hay observables. En el análisis a nivel subnacional, el mercado doméstico de comercio interregional —y particularmente a la capital del país— puede llegar a ser el más relevante.