

Macrorregión sur, conflictos y desarrollo territorial

*Carlos Leyton M.**

Sumilla

Los conflictos asociados con la explotación de recursos naturales merecen especial atención, por cuanto estos no solo se relacionan con las demandas legítimas de la población (especialmente las relacionadas al uso del agua y la afectación del medioambiente, las causas de mayor significación en la generación de conflictos sociales), sino también, en algunos casos, con la participación de actores sociales que, envueltos en las vestiduras de líderes o políticos, persiguen un beneficio personal únicamente.

Por estas razones y otras, es necesario que la gestión de los conflictos sea un tema prioritario para las autoridades en términos de fijación de políticas públicas, además de ser tratado de manera profesional. Hay un sinnúmero de experiencias que muestran como el mal manejo de un conflicto escala a posiciones de violencia inadmisibles. Es preciso remarcar que la conflictividad social no solamente afecta la paz y tranquilidad necesarias para el desarrollo de todas las actividades de una sociedad, sino también la gobernabilidad y legitimidad de las autoridades en todos sus niveles.

EN LA MACRORREGIÓN SUR SE REPORTARON, a inicio del presente año, 53 conflictos¹, cifra que la coloca como la macrorregión de mayor conflictividad comparada con las otras tres, según la Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En el sur, el Cusco reporta la mayor conflictividad con 16 controversias, seguido de Apurímac con 14 casos, Puno con 13 casos, luego Arequipa con nueve, Tacna con cinco, Madre de Dios con tres y, finalmente, Moquegua con dos conflictos. De los conflictos reportados, 35 de ellos están relacionados con asuntos mineros y seis asociados a recursos hídricos.

Los conflictos asociados con la explotación de recursos naturales merecen especial atención, por cuanto estos no solo se relacionan con las demandas legítimas de la población, sino también, en algunos casos, con la participación de actores sociales que, envueltos en las vestiduras de líderes o políticos, persiguen un beneficio personal únicamente. Es importante resaltar, además, que los temas relacionados con el uso del agua y la afectación del

* Este texto se elabora en base al trabajo realizado por el autor, con la colaboración del Mg. César Chávez. Ver: Chávez, César. *Puno en el siglo XXI: Desarrollo, ambiente y comunidades*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rural (SER), 2019.

¹ Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). «Unidad territorial sur». *Willaqñiki*, n.º 02-2019. Lima: PCM, 2019, pp. 13-14.

medioambiente son las causas recurrentes de mayor significación en la generación de conflictos sociales.

Por estas razones y otras, es necesario que la gestión de los conflictos sea un tema prioritario para las autoridades en términos de fijación de políticas públicas, además de ser tratado de manera profesional. Hay un sinnúmero de experiencias que muestran como el mal manejo de un conflicto escala a posiciones de violencia inadmisibles. Es preciso remarcar que la conflictividad social no solamente afecta la paz y tranquilidad necesarias para el desarrollo de todas las actividades de una sociedad, sino también la gobernabilidad y legitimidad de las autoridades en todos sus niveles.

Como un ejemplo se analiza la situación de los conflictos en Puno. Ahí se reportan 13 conflictos sociales monitoreados por la SGSD de la PCM. Dicha institución desarrolló desde agosto del 2017 un bagaje conceptual y metodológico con los que gestiona la conflictividad a nivel nacional. En líneas generales, de los 13 conflictos reportados en la región de Puno, cuatro están calificados en la etapa de «preconflicto»². Entre estos, los más significativos son: la demanda de cumplimiento de los acuerdos entre la población del distrito de Paratia y la empresa minera Ciemsa (aun cuando se firmó una adenda de acuerdos, el alcalde requiere la instalación de una mesa de desarrollo con el propósito de identificar las principales demandas de la población en relación con servicios básicos); y el conflicto que rechaza el proyecto Vilavilani II (que en la actualidad ejecuta el Gobierno Regional de Tacna).

Por otro lado, en la etapa de «conflicto»³ están reportados en Puno cinco casos: la población del distrito de Nuñoa rechaza el

² Preconflicto, es la etapa de germinación de un potencial conflicto social, donde se evidencia un desacuerdo entre dos o más actores sociales, y que se expresa a través de mecanismos formales e institucionales. SGSD -PCM.

³ Conflicto, situación de desacuerdo entre los actores involucrados y se expresa a través de acciones públicas de protesta, constituyendo un riesgo al orden público y

proyecto minero Santo Domingo (que se encuentra en fase de exploración); las comunidades campesinas de Ocuvi y Vilavila de la provincia de Lampa se oponen al proyecto minero Aruntani (bajo el argumento de la contaminación ambiental que produce en su territorio); el enfrentamiento entre la comunidad y los mineros informales de la cuenca del Ramis (por los efectos ambientales y sociales que produce esta actividad); el conflicto entre la población de los distritos de Coata, Huata y Capachica y la Municipalidad de San Román, y la empresa prestadora de servicios SEDA de Juliaca (que solicitan se deje de verter aguas residuales al río Coata dado que estas poblaciones usan su caudal para consumo humano); y el conflicto entre la provincia de Melgar contra las mineras Aruntani y Ciemsa (por la contaminación que producen en su territorio).

Finalmente, en la etapa de «posconflicto»⁴, en Puno se reportan cuatro casos: sobre el cumplimiento de los acuerdos de la mesa de diálogo entre la comunidad de Ajoyani y la empresa Minsur (especialmente a lo que se refiere con la creación de puestos de trabajo); la población del distrito de Huacullani, provincia de Chucuito, liderados por el presidente del Frente de Defensa de la Zona Sur de Puno, Walter Aduviri, se oponen a la minera Santa Ana de la empresa Bear Creek Mining (aduciendo contaminación severa, estallando una crisis de proporciones cuando pobladores aimaras que estaban pernoctando frente a instituciones públicas las siniestraron); los distritos de San Gabán y Ayapata tienen una disputa territorial con la región Madre de Dios (ambos reclaman como parte de su territorio al poblado de Loromayo); y, finalmente, las autoridades y población del distrito de Corani demandan al gobierno el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la mesa de

al acceso de los derechos de la población, pudiendo devenir en crisis, que es la ruptura del orden jurídico. SGS - PCM.

⁴ Posconflicto, etapa posterior a la crisis en donde se restaura el orden público y se restituyen las condiciones afectadas que facilitan la restauración del diálogo. SGS - PCM.

trabajo (especialmente lo que se refiere a los proyectos identificados como inversión pública).

Cabe recalcar en este punto que constantemente se alude a un conflicto irreconciliable entre representantes de la cultura quechua y los de la cultura aimara. En la descripción de los conflictos del párrafo anterior, el único caso donde se identificaron plenamente las diferencias entre aimaras y quechuas es el relacionado con la oposición de la población de Huacullani al proyecto minero Santa Ana. En ninguno de los demás conflictos reportados se hace mención expresa o indirecta a un conflicto entre pobladores de estas dos culturas.

Así pues, si bien existen diferencias culturales, ellas no son motivo o causa para la generación de un conflicto social. Es más, cotidianamente vemos convivir en las actividades propias de una sociedad (producción, comercialización, educación, salud, recreación, etc.) a integrantes de tales colectivos, no viéndose el enfrentamiento que se dice hay. En un resumen de la cosmovisión⁵ de estas dos culturas, puede resaltarse lo siguiente: los aimaras conciben la realidad como una dualidad, además de existir la complementariedad y la reciprocidad entre los pares, siendo estos estos tres principios los que ordenan el cosmos aimara; en tanto que los quechuas conciben su cosmovisión como una plena convivencia armónica consigo mismo y con sus semejantes, con la naturaleza y con las deidades. Se podría concluir que en estas dos cosmovisiones lo que existe es una conjunción interesante que no brinda sustento a un conflicto entre ambas.

Entre los conflictos descritos, es en el de Huacullani donde hay un aprovechamiento explícito de la condición de aimara o

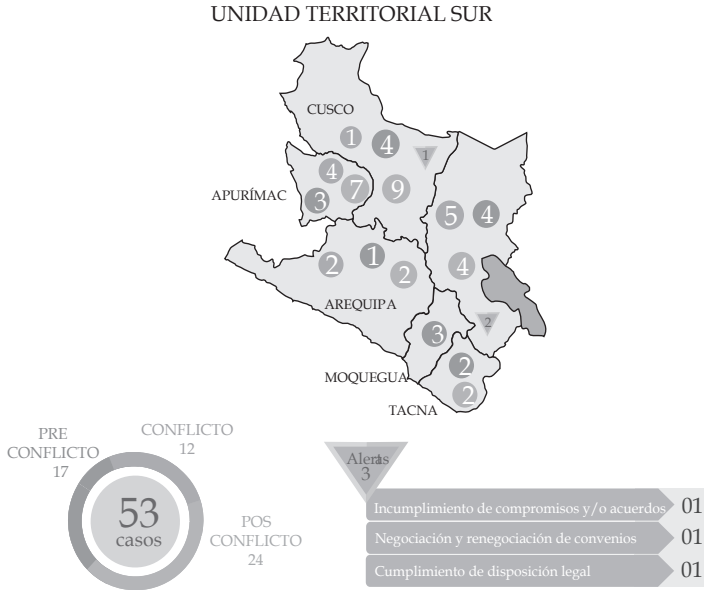
⁵ Tomado del trabajo: Tumi, Alberth; Neyra, Idaluz; Sánchez, Clodoaldo; Perlas, Jaime y Machaca, Pedro. *Aymaras y quechuas: gobernabilidad, representación política y conflictos sociales en quechuas y aimaras del altiplano puneño* (grupo de trabajo del doctorado con mención en Ciencias Sociales, Gestión Pública y Desarrollo Territorial). Puno: Universidad Nacional del Altiplano, 2018.

quechua. En este caso, lo que se ha venido observando es, más bien, la utilización política de estos colectivos sociales, de una manera irresponsable, exacerbando nacionalismos. Fue el presidente del Frente de Defensa de la Zona Sur de Puno, Walter Aduviri, quien lideró la protesta y manipuló la condición cultural. Es indudable que todos tienen derecho a su identidad, pero no en nombre de este derecho lograr beneficios mediante el uso de la violencia. Lo que sí se aprecia es que los líderes que encabezaron movilizaciones legítimas han sido, en su mayoría, candidatos políticos y algunos de ellos autoridades, como es el caso del actual gobernador regional. El espejo utilizado para este fenómeno es indudablemente la situación política de Bolivia.

Todas las relaciones humanas sin excepción pueden atravesar momentos críticos y devenir en conflictos, sin embargo, cuando dos o más actores consideran que sus derechos e intereses están siendo mellados, se debe promover el diálogo como el medio más efectivo para la restauración de la armonía. Muchas veces son conceptos mal entendidos los que generan violencia, viéndose esta como el único camino de solución, o también pueden ser intereses ocultos distintos a los intereses de la población.

A continuación, se muestra el resultado del análisis realizado por la SGSD hasta el mes de febrero del presente año, donde se muestra que en cada uno de los departamentos de la macrorregión sur, hay uno o más conflictos en los diferentes niveles de clasificación desarrollado por esta institución

Gráfico n° 1
Conflictos según nivel de desarrollo identificados por la
Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la Presidencia
del Consejo de Ministros (PCM) en el mes de febrero del 2019



Fuente: Secretaría de Gestión Social y Diálogo (SGSD) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). «Unidad territorial sur». *Willaqñiki*, n.º 02-2019. Lima: PCM, 2019, p. 13.

La macrorregión sur

La macrorregión sur representa el 26.9% del territorio nacional, es decir, 345 336.87 km². Tiene una población total de 4 812 087 habitantes, según datos del censo del 2017, y una densidad poblacional de 13.9 hab./km². De esta población, 43% reside en centros poblados de más de 10 000 habitantes, lo que significa que si bien la concentración poblacional a nivel nacional ha crecido en algunas ciudades, en particular en la zona de la costa, este fenómeno no se ha reproducido en algunos departamentos como en Cusco, Puno y Apurímac.

Mapa n° 1
Macrorregión sur del Perú

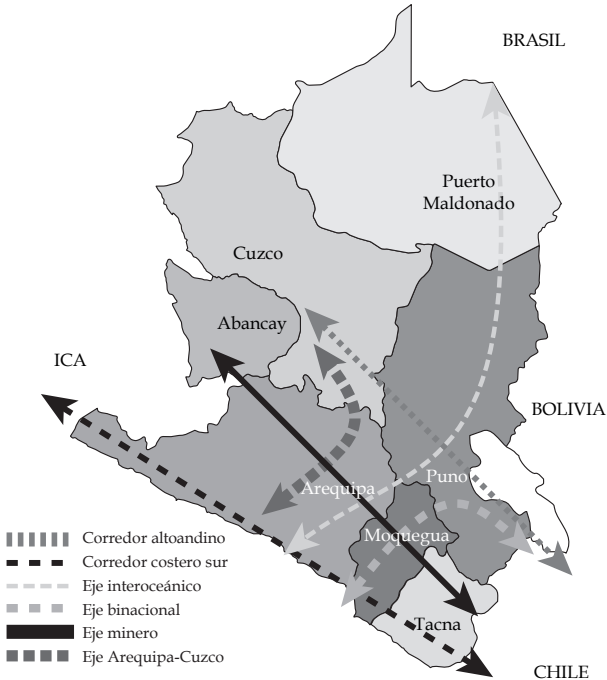


La macrorregión sur está compuesta por siete departamentos: Apurímac, Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna, con un total de 51 provincias y 470 distritos.

En este contexto, la macrorregión tiene una ocupación relativamente heterogénea de su territorio a nivel poblacional. La ciudad con más de 800 mil habitantes es Arequipa; la ciudad con más de 400 mil habitantes es Cuzco; luego vienen las ciudades entre 100 y 300 mil, que son Puno, Juliaca, Tacna y Puerto Maldonado; y, finalmente, hay 17 ciudades que tienen entre 100 y 10 mil habitantes.

El sistema de ciudades descrito tiene como soporte material a los ejes integradores, tal como se aprecia en el mapa n° 2, siendo estos el substrato de conectividad sobre el cual se sostiene el modelo de desarrollo territorial de la macrorregión.

Mapa n° 2
Ejes integradores de la macrorregión sur del Perú



Son tres los ejes longitudinales o paralelos con la costa pacífica. El primero es el eje costero del sur, que atraviesa tres regiones: Tacna, Moquegua y Arequipa, utilizando tanto la vía Panamericana como la Costanera, permitiendo acceder al mayor mercado de bienes y servicios del Perú, que es la ciudad de Lima. Por otro lado, este eje da acceso a los dos puertos marítimos más importantes del sur del país: Ilo y Matarani (principalmente de productos agroindustriales y minerales), constituyendo el par portuario de salida de bienes a la cuenca del océano Pacífico. Cabe indicar que a estos puertos no solo llegan productos de la macrorregión sur, sino también de Bolivia y Brasil.

Luego se identifica el eje denominado corredor minero⁶, que conecta a todas las regiones de la macrorregión sur, a excepción de Madre de Dios. Este eje da soporte a la producción minera de la macrorregión –que es el sector productivo con mayor aporte al Valor Agregado Bruto (VAB)– y otorga acceso a mercados nacionales (bienes y servicios) e internacionales (exportación de minerales, bienes y servicios). Este eje atiende a cinco de las explotaciones mineras de cobre más importantes del Perú: Cerro Verde en Arequipa, Las Bambas en Apurímac, Cuajone en Moquegua, Toquepala en Tacna y Antapacay en Cusco, sumándose en el futuro Quellaveco. En otras palabras, este eje soporta el 51% de la producción de cobre del país.

El tercer eje es el denominado corredor alto andino en la macrorregión sur, el mismo que forma parte de la carretera longitudinal de la sierra sur, que parte desde Junín (192.54 km), pasando por Huancavelica (101.5 km), Ayacucho (318.25 km), Apurímac (355.70 km), Cusco (276.80 km) hasta Puno (358.23 km),

⁶ Respecto de la minería, en el país se concede mayor importancia al sector minero metálico, sin embargo, dado el avance tecnológico reciente se ha notado un crecimiento e importancia del sector no metálico, como es la explotación de litio en Puno y boratos en Arequipa.

para luego, y finalmente, conectarse con Bolivia. De los 1511.67 kilómetros que corren el territorio nacional, 990.73 corresponden a tres regiones de la macrorregión. Así pues, esta vía da acceso a zonas de producción agropecuaria, minera, artesanal, entre otras, y también de los productos agropecuarios que tienen como destino principal los mercados de la macrorregión y Lima.

Es necesario mencionar que, dadas las características informales en que se realizan, así como la ausencia de información estadística, no se han considerado las actividades y territorios de producción minera informal de zonas como Madre de Dios, Puno y Caravelí. Aunque estas se hallan integradas a los flujos económicos regionales y tienen una importancia significativa, especialmente en lo que se refiere al impacto en el desarrollo económico urbano, es difícil cuantificar su aporte, más aún el caso específico del ingreso familiar macrorregional.

Por otro lado, tenemos los ejes transversales. El primero es el tramo vial entre Arequipa - Cusco, que va por Imata, La Pulpera, Sicuani, Andahuaylillas y Cusco, con 486 km en total. También es posible llegar al Cusco desde Arequipa, vía Juliaca, haciendo un recorrido de 610 km, la mayoría de ellos asfaltados. Este eje recibe el mayor flujo vehicular de la macrorregión.

El segundo eje transversal es el denominado binacional, que atraviesa dos regiones: Moquegua y Puno (marginalmente a Tacna), con una extensión de 392 km en total. Se inicia en Ilo y llega hasta Desaguadero, conectando luego con la red vial de La Paz, Bolivia. Tiene un intenso movimiento de carga, especialmente minerales, desde Bolivia al puerto de Ilo.

El tercer eje transversal es el de la interoceánica Perú - Brasil. El uso de este eje conecta los puertos peruanos de Marcona, Matarani e Ilo, hasta Iñapari, frontera con Brasil y Bolivia. En ese sentido, es posible hacer tres recorridos: a) Marcona - Cusco - Puerto Maldonado - Iñapari, con un total de 1441 km; b) Matarani - Arequipa - Juliaca - Puerto Maldonado - Iñapari, con 1158 km; y

c) Ilo - Moquegua - Puno - Juliaca - Puerto Maldonado - Iñapari, con 1192 km.

Asimismo, se cuenta con una línea férrea que va desde Mollendo hasta el Cusco, pasando por Juliaca. En la actualidad, esta sirve fundamentalmente para el transporte de bienes (concentrado de minerales) y, recientemente, para el transporte de pasajeros (orientado prioritariamente al turismo).

La macrorregión sur dispone de cinco aeropuertos que reciben vuelos comerciales de manera regular, ubicados en las ciudades de Arequipa, Cusco, Juliaca, Tacna y Puerto Maldonado⁷. Estos pueden operar con aviones de carga para trasladar producción agropecuaria de exportación, para lo cual es necesario contar con infraestructura y equipamiento básico de «frío», el cual solo es ofrecido por el aeropuerto de Arequipa.

Dinámica del desarrollo económico de la macrorregión sur

Después de haber descrito las características territoriales más saltantes y su relación con el sistema de ciudades de la macrorregión sur, teniendo como referencia la población por región y los ejes viales que conforman la malla de integración, tanto al interior como con el resto del país, ahora se hará un breve resumen de los aspectos económicos más resaltantes.

Para esta parte del estudio, se usó la información del Valor Agregado Bruto (VAB) como variable para comparar los cambios en el tiempo, región y sector productivo. Aunque trabajar con el Producto Bruto Interno (PBI) también era adecuado, la estadística utilizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en lo que se refiere a las regiones del país, es el VAB,

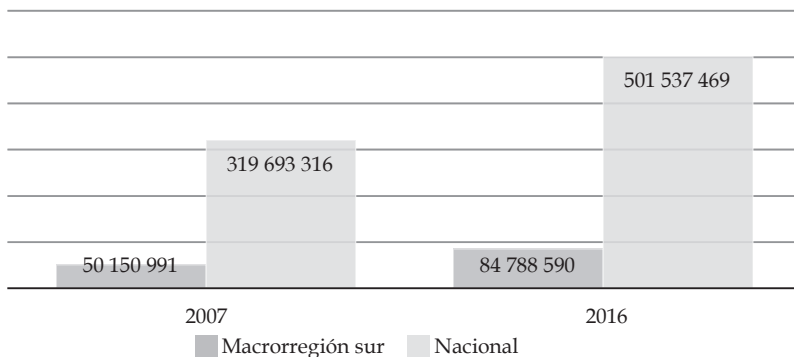
⁷ Se ha abierto a estas operaciones el aeropuerto de la ciudad de Ilo, pero su funcionamiento aún no tiene carácter permanente.

debido a las dificultades para discriminar valores de impuestos por productos y derechos de importación.

Entre los años 2007 y 2016, el VAB nacional se incrementó en 56.9%. Para la macrorregión sur, el incremento fue de 69.1%, mostrando un mejor comportamiento comparado en el tiempo, como se aprecia en el gráfico n° 2.

En el año 2007, la macrorregión sur aportó al VAB nacional 14% y en el 2016 este porcentaje llegó al 16%. Durante ese periodo, solamente mostraron incremento relativo las regiones de Apurímac, Arequipa y Cusco, en tanto que las regiones que decrecen porcentualmente son Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. Tal dinámica está referida únicamente a la composición porcentual del VAB por regiones que componen esta macrorregión.

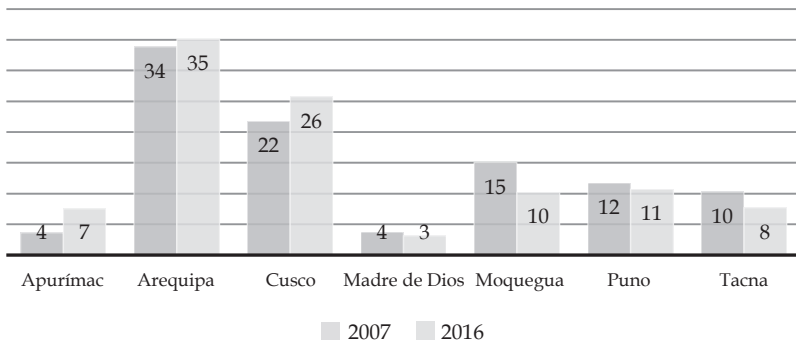
Gráfico n° 2
Valor Agregado Bruto (VAB) y macrorregión sur 2007-2016
(en miles desoles de 2007)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Elaboración propia.

De las tres regiones que muestran crecimiento en el aporte al VAB, Cusco aumenta en cuatro puntos porcentuales, seguida de Apurímac con tres puntos y, finalmente, Arequipa, con un punto porcentual de incremento, como se aprecia en el gráfico n° 3.

Gráfico N° 3
Variación porcentual del VAB
por regiones de la macrorregión sur



Fuente: INEI. Elaboración propia

En la región Cusco⁸, se explica este crecimiento por las inversiones efectuadas en el sector minero y de hidrocarburos. Minería representa el 48% del VAB regional, seguido de construcción y comercio con 7%, cada uno; después vienen agricultura y ganadería, manufactura, alojamiento, restaurantes y transportes, con un aporte del 4% cada uno.

El creciente dinamismo del sector minero y de gas se traduce en mayores inversiones para la exploración de reservas. Por ejemplo, las reservas probables y probadas de cobre se estiman en 6.4 millones de TM; en el caso del oro, son 1.7 millones de onzas finas, en tanto que las reservas probadas de plata ascienden a 53.6 millones de onzas finas. Entre los años 2006 y 2015 la inversión realizada en minería fue de 6418 millones de dólares, estimándose un potencial de inversión minera de 2636 millones de dólares.

⁸ Toda la información económica para cada una de las regiones se obtiene de las estadísticas y boletines del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Otro componente dinámico del sector es la producción de gas en el yacimiento de Camisea, con reservas probadas al 2015 de 13.5 trillones de pies cúbicos, que en términos de inversión significan 3840 millones de dólares, tanto en exploración, explotación y transporte (hacia Lima e Ica). Finalmente, la inversión pública en la región canalizada a través del gobierno regional y los gobiernos locales, entre los años 2009 y 2016, ascendió a 22 711.7 millones de soles.

En la región Apurímac, la dinámica del crecimiento porcentual se explica especialmente por el comportamiento de tres sectores. En primer término, la construcción, que aportó a la composición del VAB de la región con 19%; seguido del sector agricultura, ganadería, caza y silvicultura, con 14.9%; y, en tercer lugar, extracción de petróleo, gas y minerales, con 10.4%. En cifras absolutas, el VAB de la región creció 3.5 veces entre el 2007 y el 2016, siendo el sector minero el de mayor importancia para la inversión privada con la ejecución del proyecto Las Bambas, con alrededor de 10 mil millones de dólares y teniendo un potencial minero significativo equivalente a 9713 millones de dólares en sus primeras etapas.

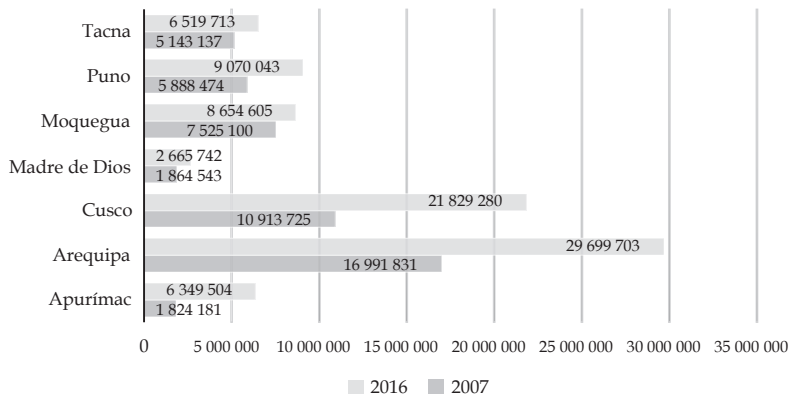
La tercera región que muestra incremento porcentual entre los años 2007 y 2016 es Arequipa, aun cuando solo en un punto porcentual. La dinámica económica de la región se encuentra jalonada por cuatro sectores: en primer término, la actividad minera con 23.7%, seguida por los servicios con 18.6%, manufacturas con 14.2% y comercio con 12%. Entre el 2004 y el 2015 se invirtió en minería la suma de 11 800 millones de dólares, la cifra más alta comparada con otras regiones, representando el 15.4% del total invertido en el Perú, generando cerca de 37 mil empleos directos. Además, Arequipa tiene un potencial minero que representa unos 5000 millones de dólares, buena parte de los cuales están siendo ejecutados muy lentamente y en algunos casos paralizados por consideraciones sociales y ambientales. Por otro lado, hay una

inversión privada de las empresas más importantes equivalente a 197.4 millones de dólares, debiendo indicar que en este análisis no se ha considerado la inversión en mediana y pequeñas empresas mineras, cuya mayoría está en condición de informal.

Por otro lado, cuando se observa el comportamiento del VAB en cifras absolutas, como aparece en el gráfico n° 4, todas las regiones muestran crecimiento: Apurímac crece 3.5 veces, sigue Cusco con un incremento de 2 veces, Arequipa tiene un aumento de 1.7 veces, Puno alcanza a crecer 1.5 veces, Madre de Dios y Tacna presentan un aumento de 1.4 veces y, en último lugar, Moquegua, con 1.2 veces.

Si bien no se puede presentar una sola explicación debido a que las características de las estructuras productivas son diversas entre los departamentos que tienen mayor incremento, se constata que Arequipa presenta una mayor diversificación y modernización productiva. Cusco, por su parte, sustenta su desarrollo en la producción de gas e hidrocarburos, así como en la minería y, en menor medida, en el turismo. Y en el caso de Apurímac, recientemente se ha convertido en uno de los departamentos con mayor producción de cobre a nivel nacional. Desde la perspectiva de los que menos crecen, se observa que tienen economías predominantemente terciarias (servicios), con presencia de actividades extractivas, como la minería y la pesca, las cuales fluctúan en función de las variaciones del mercado internacional.

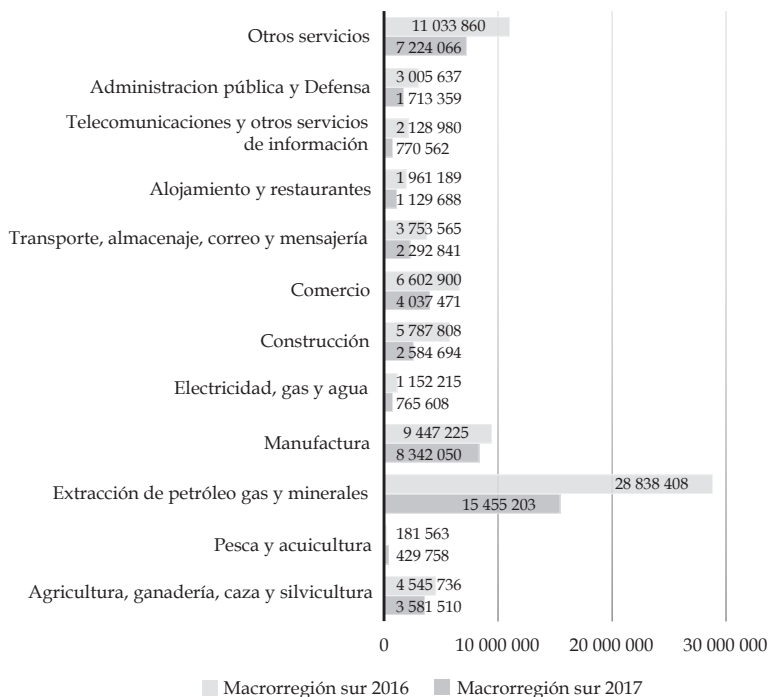
Gráfico n° 4
VAB de la macrorregión sur
(en miles de soles de 2007)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

Con respecto a las actividades económicas, en general se puede afirmar que minería e hidrocarburos es la actividad que en los últimos años ha venido determinando la dinámica económica y productiva de la macrorregión sur, siendo seguida en importancia por la manufactura y el comercio, tal como se puede apreciar en el gráfico n° 5 (este gráfico no está en orden de importancia por el incremento, sino tal como se encontró la información). Excepcionalmente, al final del periodo, la pesca disminuyó significativamente mientras que el resto de sectores presenta un incremento en mayor o menor medida.

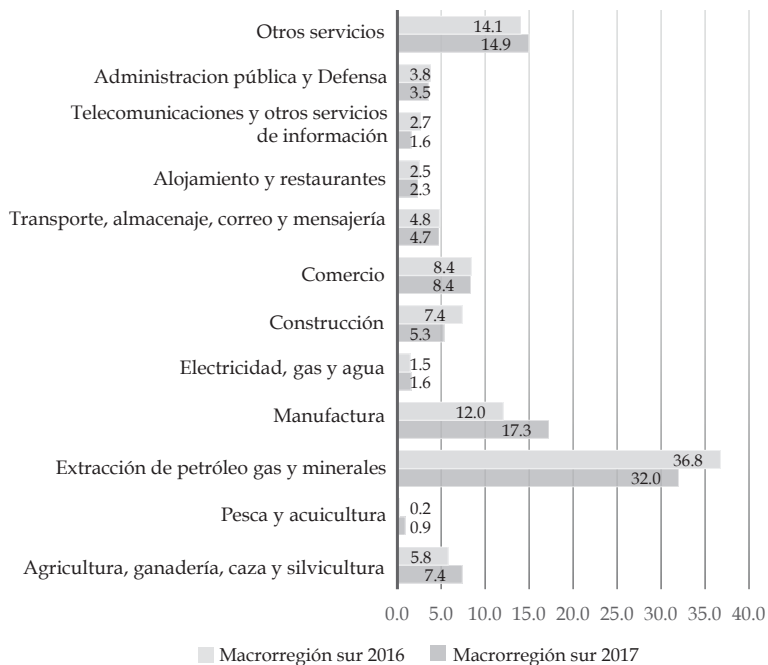
Gráfico n° 5
VAB sectorial de la macrorregión sur
(en miles de soles de 2007)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

El crecimiento señalado se atenúa cuando se toma como referencia la composición porcentual del VAB en la macrorregión sur. Extracción de petróleo, gas y minerales pasó de 32% a 36.8%, mientras que la mayoría de los demás sectores mantienen prácticamente igual su participación en el agregado macrorregional, a excepción de los sectores de manufactura y agricultura, ganadería, caza y silvicultura, que muestran una retracción del aporte al VAB. El primero se contrajo en 5.3 por ciento, en tanto que el segundo lo hizo en 2.2%, tal como se aprecia en el gráfico n° 6.

Gráfico n° 6
Composición porcentual VAB de la macrorregión sur



Fuente: INEL. Elaboración propia.

En este contexto, es significativo reconocer que el 79.5% de la superficie agrícola está dedicada al cultivo de pastos naturales, mientras que 8.8% son tierras propiamente agrícolas. Precisamente, la actividad agropecuaria en Puno destina al mercado externo la producción de quinua, café orgánico y cañihua, en tanto que se destina al mercado nacional forraje para ganado en las variedades de alfalfa, avena y cebada forrajera. A nivel nacional, esta región muestra una importancia significativa en provisión de carne de alpaca con 48% y fibra de alpaca con 62%. Por otro lado, la lana de ovino representa el 49%, la carne de ovino el 29% y la carne de vacuno el 11%.

También la producción de derivados lácteos es importante en la medida en que se cuenta con las cuencas lecheras consolidadas de Azángaro, Melgar y Taraco, mientras se desarrollan una serie de acciones tendientes a consolidar las cuencas de Mañazo, Acora y Asillo. Los productos descritos del sector agrario son los que muestran el mayor dinamismo económico y productivo regional. Asimismo, es preciso mencionar que la producción de papa ha crecido sostenidamente año a año, no solo por el incremento de superficie cultivada, sino especialmente por el aumento de la productividad debido al uso de variedades y técnicas de producción mejoradas.

Por otro lado, el sector pesca y acuicultura se ha orientado casi exclusivamente a la producción de trucha en jaulas flotantes.

En síntesis, la abundancia del recurso hídrico en la región define una fortaleza excepcional para el desarrollo de la actividad de acuicultura de agua dulce.

A nivel minero, Puno dispone de importantes reservas de minerales a nivel nacional: el estaño representa alrededor del 80% y se ha anunciado la existencia de reservas de 4.7 millones de toneladas de litio en la provincia de Carabaya, aun cuando inicialmente se indicó que el yacimiento llegaba a 2.5 millones de toneladas. De confirmarse estas cifras, en Puno se encontraría el primer yacimiento de litio en roca de Sudamérica, con una ley de entre 2500 y 3000 partes por millón, siendo muy superior al litio explotado en los salares de Chile, Argentina y Bolivia, en los que la ley es de 500 partes por millón.

Para el año 2015, la producción minera formal en la región (a precios constantes del 2007) cayó en 8.8% con relación al 2014.

El turismo creció en el periodo estudiado con un ritmo de 5.6% promedio anual, medido este mediante la ocupación de hospedajes. Se registra mayor presencia de turistas nacionales con 17.7% de crecimiento, frente al decrecimiento importante (-8.0%) de los turistas extranjeros. Cabe recalcar que en el Perú,

de las cinco regiones con mayor flujo turístico, tres están ubicadas en la macrorregión sur: Cusco, Puno y Arequipa, en ese orden, y después de Lima, que es el primer destino. Sin embargo, uno de los mayores recursos turísticos de la macrorregión, como es el lago Titicaca, no puede ser puesto en valor turístico internacional con mayor posicionamiento mundial debido principalmente a los altos niveles de contaminación, especialmente en la bahía de Puno.

Competitividad y desarrollo en la macrorregión sur

Luego de señalar las principales características económicas productivas relevantes por departamentos y sectores (actividades), se propone un análisis entre las regiones que componen la macrorregión sur, con el propósito de visualizar su evolución y posibilidades de crecimiento. Para tal efecto, se han revisado un conjunto de instrumentos y metodologías que posibilitan alcanzar dicho propósito, teniendo en cuenta, además, que exista la información para tal fin.

En el año 2005, Iván Silva Lira⁹ planteó una tipología sobre la evolución económica de territorios subnacionales comparando promedios de crecimiento y PBI *per cápita*. En este análisis se determina la evolución económica de las distintas regiones para los casos de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

La metodología propuesta plantea un eje de coordenadas, en donde el eje horizontal (abscisas) corresponde a la tasa media de crecimiento del PBI nacional para el periodo. En este esquema, las regiones cuyas tasas se encuentren por encima del eje horizontal, serán considerados territorios dinámicos y se ubicaran en los cuadrantes superiores (1 y 2). Por otro lado, se propone un eje vertical (ordenadas) que representa el PBI *per cápita* promedio

⁹ Silva Lira, Iván. «Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina». *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)*, n.º 85. Santiago de Chile: Cepal, 2005, pp. 85-100.

nacional. Los territorios que se ubiquen a la derecha del eje horizontal tendrán un PBI *per cápita* superior al promedio nacional y se colocarán en los cuadrantes respectivos (1 y 4). Finalmente, los territorios que se ubiquen en el cuadrante restante (3) serán aquellos que muestren el peor desempeño económico, dado que han crecido por debajo del promedio nacional y tienen un PBI *per cápita* inferior al indicador nacional.

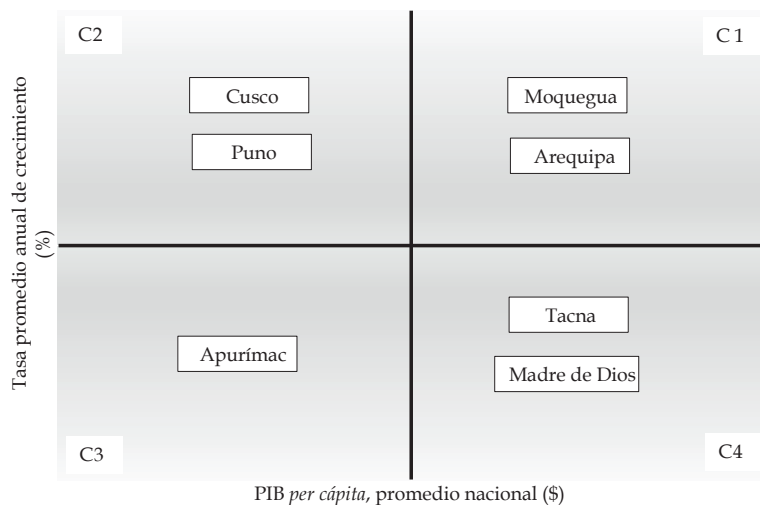
En el caso de la macrorregión sur, según la información del año 1995, se encontraron los siguientes resultados, detallados en el gráfico n° 7. En el cuadrante 1 (C1) se ubican Moquegua y Arequipa, como territorios dinámicos (en términos económicos) y con alto PBI *per cápita*. Estas regiones se caracterizan por disponer de recursos naturales exportables (mineral de cobre y agricultura), aprovechando estas ventajas comparativas para atraer inversión y articularse al mercado nacional y mundial a través de sus exportaciones. Por otro lado, son considerados territorios ganadores debido a que en ellos se ubican ciudades o áreas metropolitanas importantes. Arequipa está en el primer nivel en el sistema de ciudades de la macrorregión sur, mientras las áreas metropolitanas de Moquegua e Ilo se hallan en el tercer nivel.

En el cuadrante 2 están ubicados Cusco y Puno, definidos como territorios dinámicos y con bajo PBI *per cápita*, es decir, territorios potencialmente ganadores y que se encuentran en transición a un nivel superior. Las características específicas que explican esta situación tienen que ver con una dinámica económica importante ligada con recursos locales singulares (el sector turismo en ambas regiones y la ganadería de camélidos sudamericanos).

En el cuadrante 3 se ubica Apurímac, definido como territorio no dinámico y con bajo PBI *per cápita*, considerado como potencialmente perdedor y estancado. Esta caracterización se debe a una dinámica de crecimiento económico por debajo del promedio nacional, al igual que el PBI *per cápita*, y donde los indicadores de calidad de vida, educación, salud y pobreza son

muy bajos. Además, es un territorio sin perspectivas importantes de crecimiento por ser predominantemente agrícola, con muy baja productividad y con escaso capital humano calificado.

Gráfico n° 7
Tipología de la evolución económica territorial subnacional
(1995)



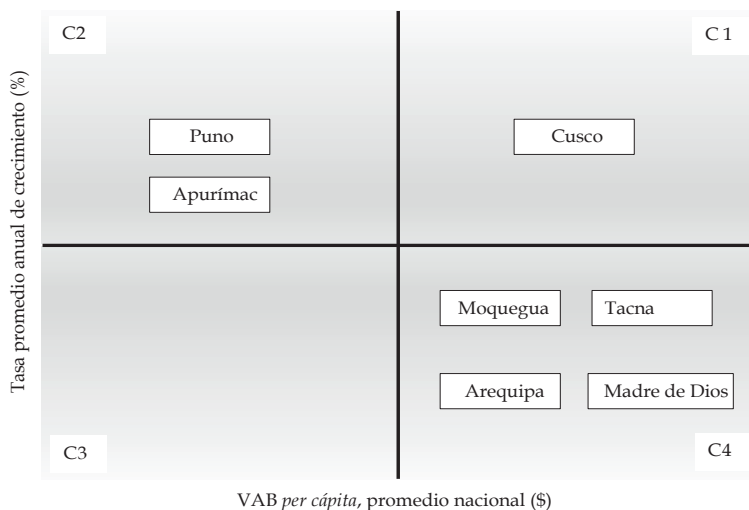
Fuente: INEI. Elaboración propia.

Finalmente, en el cuadrante 4 se ubican Tacna y Madre de Dios, definidos como territorios en retroceso y, en consecuencia, potencialmente perdedores. El caso de Tacna puede explicarse por la pérdida de dinamismo económico dada su articulación con Chile en un contexto de pérdida de competitividad y mercados, especialmente por el manejo cambiario y la diferencia relativa del ingreso *per cápita*. En el caso de Madre de Dios, en esa época (1995) tenía la menor densidad poblacional del país, siendo un territorio que dependía de otros, dado que la mayor parte de los productos que consumía venían de otras regiones. Por otro lado,

si bien tiene ingresos *per cápita* superiores al promedio nacional, estos se encuentran ligados con actividades informales e ilegales.

20 años después, al usar la misma metodología y con la información estadística¹⁰ para el año 2015, se aprecian cambios sustantivos con respecto a la caracterización de 1995, tal como se ve en el gráfico n° 8. Para empezar, ninguna de las regiones que componen la macrorregión sur se ubica en el cuadrante 3.

Gráfico n° 8
Tipología de la evolución económica territorial subnacional (2015)



Fuente: INEI. Elaboración propia.

En el cuadrante 1, Cusco consolida su proceso de desarrollo, dejando su anterior ubicación en el cuadrante 2. En el cuadrante 2 se ubican Puno y Apurímac, mejorando este último su desempeño

¹⁰ Por la forma de procesar la información en el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en vez de trabajar con el Producto Bruto Interno (PBI) por regiones se trabajó con el Valor Agregado Bruto (VAB).

económico al dejar el cuadrante 3. Por otro lado, Moquegua y Arequipa se desplazan al cuadrante 4, conjuntamente con Madre de Dios y Tacna, convirtiéndose en regiones en franco proceso de retroceso, es decir, potencialmente perdedores. Es preciso indicar que el término «potencialmente perdedores» es usado en el sentido de que, si no se implementan acciones tendientes a superar la dinámica económica e ingresos, mantendrán su condición de estancamiento.

Como se ha indicado, Cusco muestra un comportamiento evolutivo favorable debido a que las políticas y acciones desarrolladas tuvieron éxito al insertarse en el proceso de integración global. Este departamento muestra un crecimiento mayor al promedio nacional y su PBI *per cápita* también tiene la misma tendencia. La explicación a esta situación puede encontrarse en que Cusco es un territorio con un recurso «natural» exportable, de ventajas comparativas y competitivas explícitas y únicas, como Machu Picchu, que le permitió atraer inversiones y proyectarse al mundo. Sin embargo, los procesos productivos y de servicios no se han densificado y diversificado lo suficiente como para que surjan aglomeraciones productivas territoriales que generen mayores ventajas competitivas.

Puno, por su parte, se mantiene en el cuadrante 2, pues a pesar de haber crecido económicamente en relación con el promedio nacional, su PBI *per cápita* continúa siendo inferior al nivel nacional. Y si bien este departamento mantiene un ritmo de crecimiento importante, este no se ha diversificado. En ese sentido, se aprovecharon las ventajas competitivas y comparativas latentes (lago Titicaca, Virgen de la Candelaria, artesanías, hospedaje y alimentación), logrando beneficiarse de ellas en virtud de la mayor integración global, pero, al mismo tiempo, mantuvo un nivel de atraso significativo en la cualificación y tecnificación de la mano de obra.

En el cuadrante 2 se encuentra Apurímac que, como lo indicamos, se desplazó del cuadrante 3. Este cambio obedece a la presencia de una acción o actividad que imprimió dinámica económica a la región. Dicha actividad está relacionada con el sector minero y, en particular, a la inversión para la exploración y construcción del proyecto minero Las Bambas. Pese a ello, el VAB *per cápita* se sigue ubicando por debajo del promedio nacional, manteniendo condiciones de pobreza. Es decir, la actividad minera se comporta como un enclave económico cuyos efectos en el territorio donde opera aún no se manifiestan. No obstante, es de suponer que con la puesta en operación el año 2017 del proyecto Las Bambas, la dinámica económica de la región se vea beneficiada con un conjunto de actividades que demanden bienes y servicios, siempre y cuando puedan ser atendidos con eficiencia y efectividad en la misma región.

En el cuadrante 4 se ubican cuatro de las regiones de la macrorregión sur. Dos se han desplazado del cuadrante 1 (Arequipa y Moquegua) y las otras dos se han mantenido en el mismo lugar (Tacna y Madre de Dios). El desplazamiento de Moquegua y Arequipa puede estar explicado por la reducción de los precios internacionales del cobre y la pérdida de competitividad por el agotamiento del recurso. En ambos casos esta tendencia puede revertirse por dos elementos. En Arequipa, la ampliación de Cerro Verde no solo significó la inversión de 5400 millones de dólares, sino que se incrementará sustantivamente el volumen de producción del cobre que, además, en la actualidad goza de buenos precios internacionales. En Moquegua, la entrada en producción del proyecto Quellaveco representa una inversión de 5300 millones de dólares, incrementando el volumen de producción del cobre en la región y dinamizando la demanda de bienes y servicios, y la economía en general. En ambos departamentos se romperá con la inercia económica, aunque probablemente tenga mayores

posibilidades Arequipa por toda la infraestructura económica y productiva que presenta.

Por otro lado, en este cuadrante permanecen Tacna y Madre de Dios. En el caso de Madre de Dios no ha habido ninguna inversión pública o privada que haya cumplido el papel dinamizador de la economía. Es más, por el incremento de las políticas y controles a la minería informal e ilegal, este sector decreció en el periodo de análisis en -0.5% promedio anual, lo que explica su escasa capacidad para insertarse al proceso económico de globalización. En Tacna, el sector económico productivo aporta a la estructura del VAB regional el 37.5%, sin embargo, en el periodo de análisis su ritmo de crecimiento fue -1%, de manera tal que no hubo un factor dinamizador de su economía, permaneciendo en el mismo cuadrante, aun cuando su VAB *per cápita* sea positivo en relación con el promedio nacional.

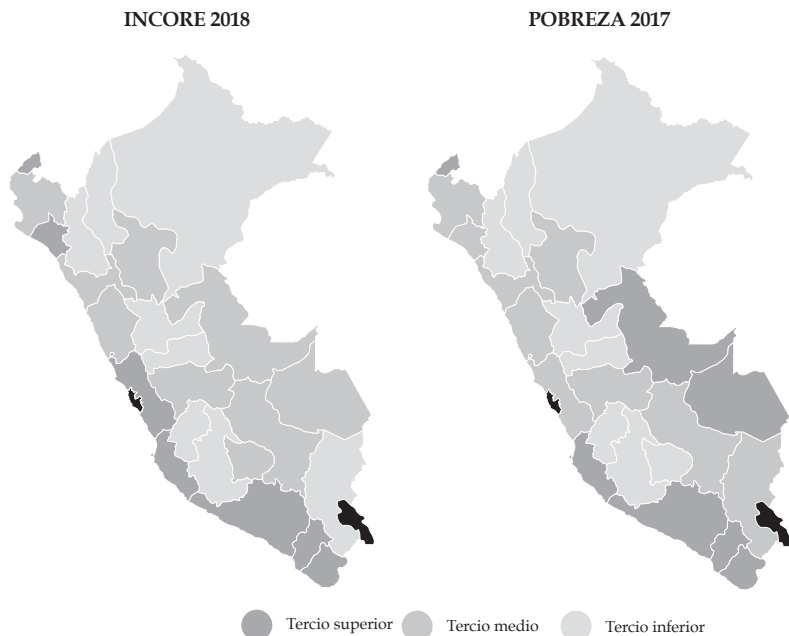
Índices de competitividad regional y pobreza en la macrorregión sur

Con el propósito de tener una mirada más completa de las regiones de la macrorregión sur, se analizó el comportamiento de su índice de competitividad¹¹. El valor que se consigna a cada región del país como Índice de Competitividad Regional (Incore) es producto de considerar 45 indicadores agrupados en seis pilares: entorno económico, entorno laboral, educación, salud, infraestructura e instituciones. Los resultados son útiles para entender la relación directa entre competitividad y desarrollo económico y social ya que, por ejemplo, en el Incore del 2018, de las ocho regiones menos competitivas, siete son al mismo tiempo las más pobres del país.

¹¹ Toda la información referida al tema se obtiene del Instituto Peruano de Economía (IPE).

Como se observa en el gráfico n° 9, en la macrorregión sur, tres regiones se encuentran en el tercio superior del Incore 2018, las mismas que también están ubicadas en el tercio superior de pobreza del 2017: Arequipa, Moquegua y Tacna. En el tercio medio del Incore 2018 está Cusco, que aparece en el mismo tercio con relación a la pobreza. Madre de Dios está en el tercio medio del Incore, pero en relación con la pobreza se ubica en el tercio superior. Apurímac está en el tercio medio del Incore, pero en el indicador de pobreza está ubicada en el tercio inferior. Finalmente, Puno se ubica en el tercio inferior del Incore, pero en relación al indicador de pobreza se encuentra en el tercio medio.

Gráfico n° 9
Competitividad 2018 vs. Pobreza 2017



Fuente: INEI.

A fin de seguir con el análisis de la macrorregión sur, presentamos la información del Incore de los años 2015 y del 2018, con la finalidad de determinar el comportamiento de las variables referidas a cada una de las regiones.

Cuadro n° 1
Ranking del Índice de Competitividad Regional (Incore)
en la macrorregión sur

2015		2018	
Región	Ranking	Región	Ranking
Moquegua	2	Arequipa	2
Arequipa	3	Moquegua	3
Tacna	5	Tacna	5
Madre de Dios	6	Madre de Dios	10
Cusco	8	Cusco	12
Apurímac	15	Apurímac	14
Puno	22	Puno	24

Fuente: Instituto Peruano de Economía. Elaboración propia.

Después de cinco años de permanecer en el tercer puesto a nivel nacional, Arequipa regresó al segundo lugar, debido especialmente al avance en los pilares laboral (con la creación de empleo formal), número de homicidios, criminalidad y resolución de expedientes judiciales, y en presencia policial. Tacna y Moquegua, por su parte, en el pilar educación mantienen los primeros lugares a nivel nacional, lo que permite que Tacna no modifique su posición de competitividad. En cambio, la posición de Puno se deteriora cada vez más, ocupando el último lugar en los pilares de los entornos económico y salud.

Construcción de escenarios y prospectiva

Generalmente se parte de un escenario inercial en la macrorregión sur, lo que resulta inadmisibile, por cuanto las condiciones de la población, su economía, base productiva, etc., no son condiciones apropiadas para una calidad de vida digna. En ese sentido, se deben tomar en cuenta los procesos señalados que buscan alterar esa inercia no deseada para la macrorregión.

Existen condiciones materiales objetivas sobre las cuales es posible diseñar políticas encaminadas a la superación de la actual calidad de vida de la población de la macrorregión sur. Estas son:

- El sistema de ciudades que ocupan homogéneamente el territorio de la macrorregión sur y que brindan servicios a todo el territorio.
- Es la región Puno la que permite el flujo de personas y bienes a mercados internacionales como Bolivia y Chile. Obviamente, es indispensable identificar oportunidades de mercado y dejar que operen libremente. Sin embargo, es indispensable diseñar políticas encaminadas al fortalecimiento de nichos de mercado en los cuales la producción de bienes y servicios tengan ventajas comparativas y competitivas. En suma, se debe promover y facilitar la inversión privada con posibilidades de retorno y ganancia.
- La investigación y desarrollo de estrategias con base en la concepción de clúster en la macrorregión y al interior de ella, dado que se ha podido identificar, es un potencial inmenso. Por ejemplo, producción y transformación agrícola de productos andinos; aprovechamiento del potencial hidrobiológico, que a la fecha no se explota ni el 5% de su capacidad; cadenas de valor y efectos de goteo en el sector turismo, por cuanto tiene bienes únicos de carácter mundial,

y no solo aspirar a una proporción marginal del flujo turístico hacia Cusco y Arequipa.

- Involucrar activamente con resultados positivos en la relación costo/beneficio a las instituciones educativas de nivel universitario y tecnológico que existen en toda la macrorregión. La oferta educativa es muy importante. Sin embargo, es indispensable desarrollar en ese involucramiento la investigación no solamente académica (que es importante) sino también la investigación aplicada, utilitaria, para establecer lazos sólidos de articulación efectiva entre instituciones educativas y la inversión privada.
- Una red vial y aérea que cubre todo el territorio de la macrorregión sur, aunque esta esté, por ahora, en condiciones no muy aceptables. Como se analizó al principio, existen tres ejes longitudinales o paralelos al pacífico que recorren toda la macrorregión, así como cuatro ejes transversales que articulan todos sus pisos ecológicos, incluyendo una vía férrea. Además, hay una malla vial provincial y distrital que alimenta a la red fundamental (obviamente necesitada de inversión en mejoramiento y mantenimiento, que es responsabilidad regional y municipal). Finalmente, la macrorregión dispone de dos aeropuertos internacionales (Arequipa y Cusco) y tres nacionales (Juliaca, Tacna y Puerto Maldonado en Madre de Dios), dentro de los cuales, en todos, operan líneas aéreas de pasajeros y de carga. Eventualmente hay en uso pistas de aterrizaje como la de Ilo que operan esporádicamente.
- En la macrorregión sur se dispone de dos puertos de acceso a la cuenca del Pacífico (el mercado de mayor importancia en el mundo): los puertos de Ilo y Matarani.
- Se puede inducir, desde la academia y el sector privado, la investigación aplicada a la identificación de fortalezas

y potencialidades en el ámbito de la macrorregión sur. Identificar aquellos ejes o sectores que desde lo económico, productivo, cultural, ambiental y social, en una visión macrorregional, adquieren el carácter de fortaleza y potencial. En este sentido, es importante que en cada región se realicen estudios sobre los clústeres más importantes y las cadenas de valor que deben ser desarrolladas para fomentar la modernización de la estructura productiva y el mejoramiento de los ingresos familiares. Así mismo, es importante desarrollar políticas de carácter regional que reduzcan selectivamente la inmensa brecha en la competitividad de la macrorregión sur, y las regiones que la conforman, reconociendo que no hay condiciones para superar, acometer, simultáneamente, los factores que determinan el nivel de todos y cada uno de los indicadores que forman los seis pilares del Incore, de manera tal que, basados en las fortalezas de la regiones (condiciones endógenas y propias) y de las oportunidades existentes (condiciones exógenas utilizables), se elaboren políticas de desarrollo sustentable y progresivo para la macrorregión.

