



Informe sobre Desarrollo Humano - Perú 2009

## CARTILLA I: "Las brechas en el territorio"

# CUÁNTO TENEMOS, CUÁNTO NOS FALTA



Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD - PERÚ





**PRESENTACIÓN** → El año 2010 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó en dos volúmenes el *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente*. La primera parte, “Las brechas en el territorio”, observa el Índice de Densidad del Estado peruano en relación con la identidad, la salud, la educación, el saneamiento y la electrificación, además de la seguridad y la vialidad como factores complementarios. El segundo volumen: “Una visión desde las cuencas”, analiza los vacíos en la gestión del Estado, que impiden hacer de estos territorios naturales, espacios adecuados para el desarrollo humano y el desarrollo sostenible.

Los dos folletos de difusión que presentamos no son un resumen sino una relectura de los temas centrales del *Informe*. El propósito es divulgarlos entre un amplio público y brindar información válida para la comprensión de los desafíos que los peruanos y las peruanas debemos enfrentar en el camino hacia el desarrollo humano sostenible y la consolidación democrática en nuestro país.

Esta primera cartilla ha sido elaborada tomando como base la parte I del *Informe*.

Publicado por el Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo (PNUD)  
Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano

**Cartilla I: Cuánto tenemos, cuánto nos falta**

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

Nro. 201015864

ISBN: 978-9972-612-35-0

Copyright©, 2010

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

Avenida Pérez Araníbar 750, Magdalena del Mar, Lima 17, Perú

[www.pnud.org.pe](http://www.pnud.org.pe)

**Primera edición:** octubre 2010

**Tiraje:** 1,000 ejemplares

**Impresión:** Punto & Gráfica S.A.C.

Av. Del Río 113 Pueblo Libre - Lima 21 - Perú

**Textos:** Santiago Pedraglio/Carolina Teillier

**Diseño gráfico e infografía:** Martín Arias

Este Informe puede ser reproducido en su totalidad o en parte en cualquier medio, citando la fuente.

Su contenido no representa necesariamente el punto de vista del PNUD, ni de las instituciones o personas que hayan colaborado en su formulación.

Con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español la forma o/a para indicar la existencia de ambos sexos, hemos optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que las menciones en tal género representan siempre todos y todas, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

## ÍNDICE

 6	Identidad
 10	Salud
 15	Educación
 19	Saneamiento básico
 23	Electrificación
 29	Seguridad ciudadana
 32	Vialidad

# IDENTIDAD



## “¿Para qué me sirve este papelito?”

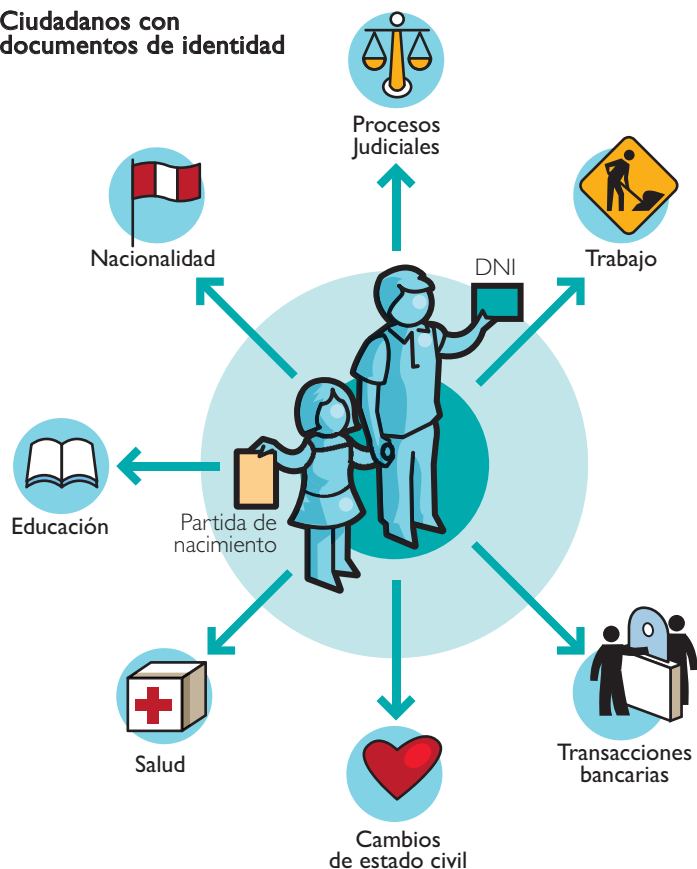
**T**odos tenemos un nombre, apellidos, una fecha de nacimiento. Estos datos son parte de nuestra identidad. Cuando Sandro Azálgara, papá de la pequeña Valeria Azálgara Mitma, se acerca al municipio e inscribe a su niña en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), le comunica su existencia al Estado. El “papelito” que resulta de ese contacto entre Sandro y el Estado es el primer documento de su hija: la partida de nacimiento.

Este “papelito” equivale, pues, a la certificación de la existencia oficial de cada niño o niña que nace en el país. Desde ese momento, valida el nombre, la edad y la nacionalidad de quien lo posee. Además del derecho a la identidad, la partida de nacimiento facilita el acceso a otros derechos que el Estado peruano está comprometido a garantizar, como la educación, la salud y la nutrición. Con

su partida de nacimiento, idealmente, Valeria podrá atenderse en un centro de salud, matricularse en la escuela y recibir los beneficios que le corresponden de programas sociales como el Vaso de Leche o Juntos.

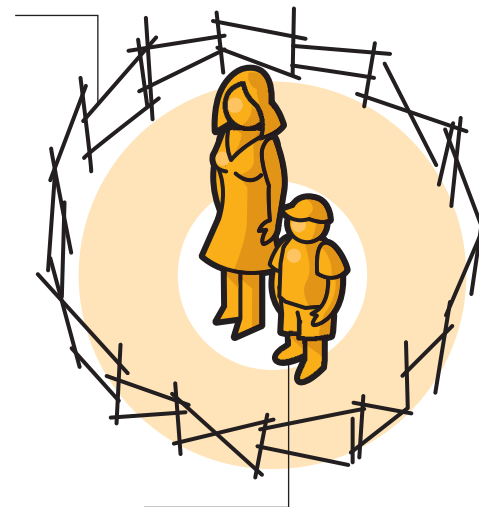
Poseedora ya de su partida de nacimiento, Valeria podrá tener, además, su Documento Nacional de Identidad (DNI). Desde que se aprobó la Constitución de 1993, los menores de edad también pueden sacar este documento, antes restringido a los mayores de 18 años. Con este documento, y pasados los años, Valeria podrá conseguir trabajo o poner un negocio, abrir una cuenta de ahorros, acceder a un crédito, cambiar oficialmente su estado civil, cobrar cheques, intervenir en procesos judiciales o administrativos, realizar actos ante un notario, ser nombrada en un cargo público, obtener su pasaporte y su breveté, etcétera.

## + Ciudadanos con documentos de identidad



## - Ciudadanos indocumentados

No tener DNI dificulta el acceso del ciudadano a los servicios del Estado

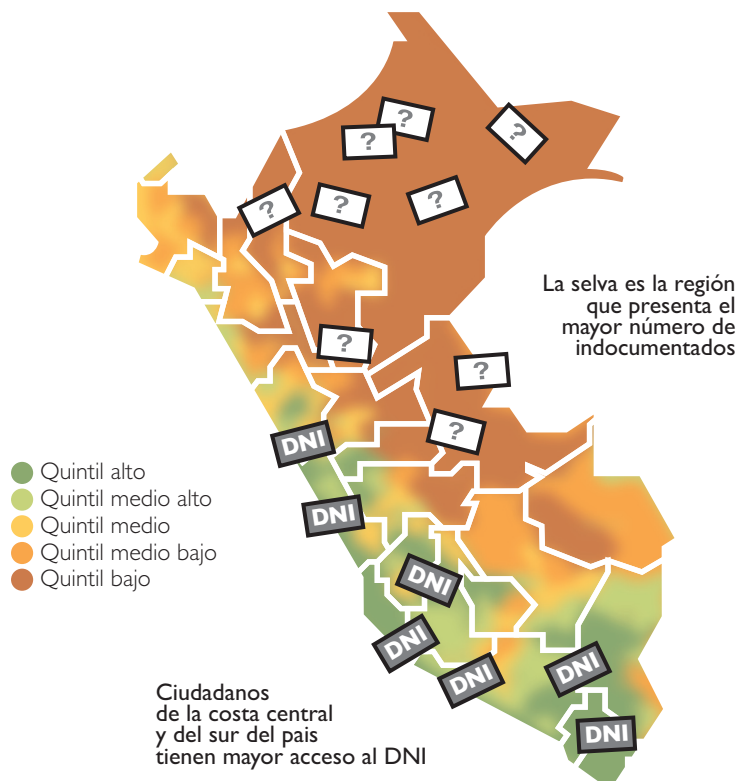


Si la persona indocumentada tiene hijos, le traspasará su carencia de identidad

Si bien la brecha de indocumentados por DNI es baja, es necesario decir que es mayor en los lugares alejados y tiene rostro de mujer. El 2.5% de la población urbana no cuenta con un DNI; en el caso de las áreas rurales este porcentaje se duplica a 5.5. El 3.6% de las mujeres, no cuentan con este documento; en el caso de los hombres el 2.9%, mientras que el promedio nacional es de 3.2%.

La población de 65 a más años son los más indocumentados por DNI: el 5% no tiene este documento, mientras en las zonas rurales este porcentaje sube a 12.9%. Después se encuentran los jóvenes de 18 a 29 años: el 4.9% no cuenta con un DNI, mientras que en el ámbito rural este porcentaje asciende a 7.

## Población documentada - Partida de Nacimiento o DNI



El DNI permite a un ciudadano actuar como tal. Si Valeria permaneciera indocumentada, no existiría legalmente y se le dificultarían muchísimas actividades. Esto sucede, por ejemplo, en Lima, con 92 784 personas que no tienen DNI. Es más: en esta provincia hay 154 968 peruanos, como Valeria, que no tienen siquiera partida de nacimiento. En ambos casos el porcentaje, claro, no es muy elevado (16,4 y 17,8 respectivamente), dado el alto número de habitantes que tiene Lima, pero el número es preocupante.

El Informe sobre Densidad del Estado nos muestra que si un niño nace en la región amazónica hay más posibilidades de que permanezca sin inscribirse en el Reniec. De las 20 provincias con más alto porcentaje de personas sin partida de nacimiento o DNI, 18 se ubican en la selva.

Si la falta de documentación no se subsana, es decir, si los 868 436 peruanos indocumentados que habitan en Lima, en Datem del Marañón (donde 20,4% carecen de documento) o en cualquier otra localidad del país, llegan a su mayoría de edad (o ya llegaron) y tienen hijos, les traspasarán a ellos esta carencia porque no podrán inscribirlos sin antes probar su propia identidad. Por eso es muy importante cerrar la brecha de indocumentación entre las personas mayores.





## ¿Por qué hablar de *Desarrollo Humano*?

Observar a nuestro país usando la lupa del desarrollo humano implica centrarse en lo que sus habitantes hacen o pueden hacer: cuánto se amplían, año a año, sus opciones para tener la vida que desean; cuánto mejoran sus capacidades, cuánto pueden elegir sus oportunidades, cuánto crecen sus libertades, cuánto pueden influir en su sociedad para hacerla más humana.

En este concepto están comprendidas las personas y las colectividades. Todas las acciones sociales, estatales y privadas —que necesariamente se relacionan entre sí—, ponen (o no) al alcance de las personas aquello que hará posible, precisamente, su desarrollo humano.

Desde esta óptica, lo que cada persona posea, así como la “riqueza de las naciones”, importan como medios para lograr un desempeño personal positivo. Si bien no podemos negar que lo que se tiene —cuya medición asumen los análisis económicos convencionales— influye en lo que se es y en lo que se puede hacer, es igualmente cierto que hay otras vías que permiten acceder al desarrollo, relacionadas con la expansión de las capacidades humanas.

El Reniec tiene 224 oficinas en todo el país y cumple una importante labor. En el año 2005 comenzó una exitosa campaña, dirigida sobre todo a las poblaciones con muchos indocumentados. Formó grupos que podían ir de un lado a otro para llegar a distintas zonas geográficas, y al mismo tiempo informaba a las autoridades y a la población sobre la importancia de tener los documentos necesarios para que identificarse. En el 2008 incluso se estableció

que el DNI es gratis para la población de las zonas más pobres, para quienes están en el programa Juntos, para los que viven en el campo y en los pueblos jóvenes. Además, es gratis para todos la primera vez que se hace el trámite, siempre que sea en los plazos establecidos.

Al inscribir a Valeria, su papá la ha hecho ciudadana. De ahora en adelante, ese “papelito” le abrirá a ella algunas puertas fundamentales para su *desarrollo humano*. ●

# SALUD

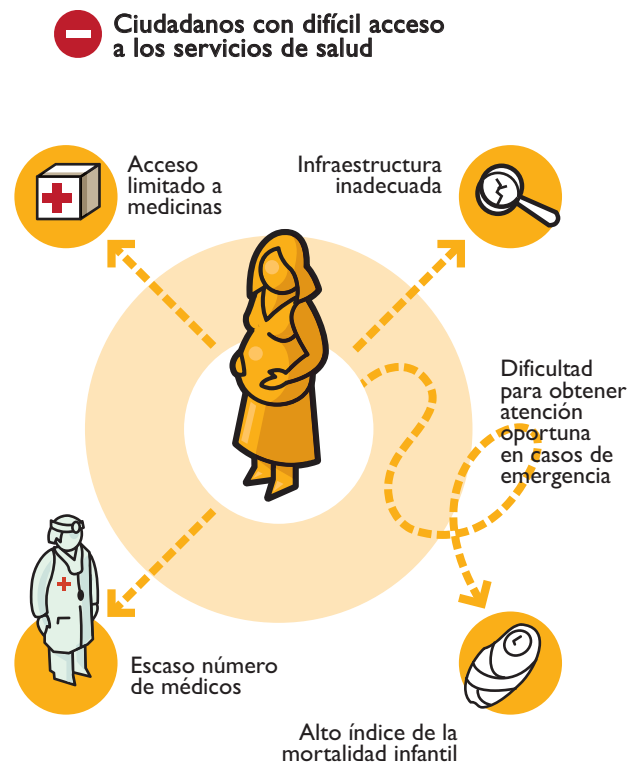
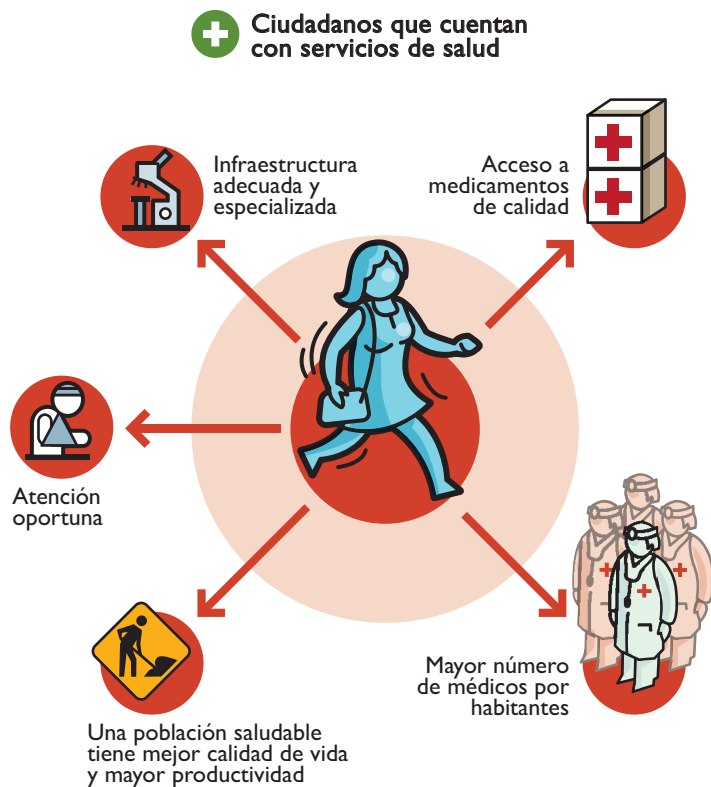


## “Caminé día y noche para que atiendan a mi guagüita”

**N**ancy, mamá de Valeria, llegó a Lima hace casi veinte años. Cuando ella y Sandro decidieron vivir juntos, lo llevó a su tierra para que conociera a su suegra. Quería su visto bueno... “Harto sacrificio he hecho para que esta mi hija creciera linda como una flor. Así te la llevas ahora, bandido”, bromeó la señora al saludarlo. Nancy sabía a qué se estaba refiriendo: cuando era pequeña su salud no era muy buena, y cada vez que se ponía delicada su madre debía caminar largo tiempo cargando con ella para llevarla al centro médico. A veces llegaba y el médico no estaba, o no había cómo conseguir las medicinas necesarias. Horas de camino, horas de espera, horas de incertidumbre. Por eso Nancy quiso vivir en Lima, pensando en no pasar por tantas angustias cuando le llegara el momento de tener una familia.

¿Qué compromisos tiene el Estado peruano para con la salud de sus habitantes? El Artículo 7.º de la Constitución afirma que todos los peruanos “tienen derecho a la protección de su salud”. El Poder Ejecutivo, de acuerdo con el Artículo 9.º, es responsable de diseñar y conducir la política nacional de salud “en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud”. La abuela de Valeria, como su madre y ella misma, deberían, pues, para su mejor desarrollo humano, tener garantizados servicios mínimos sin importar en qué lugar del territorio habiten.

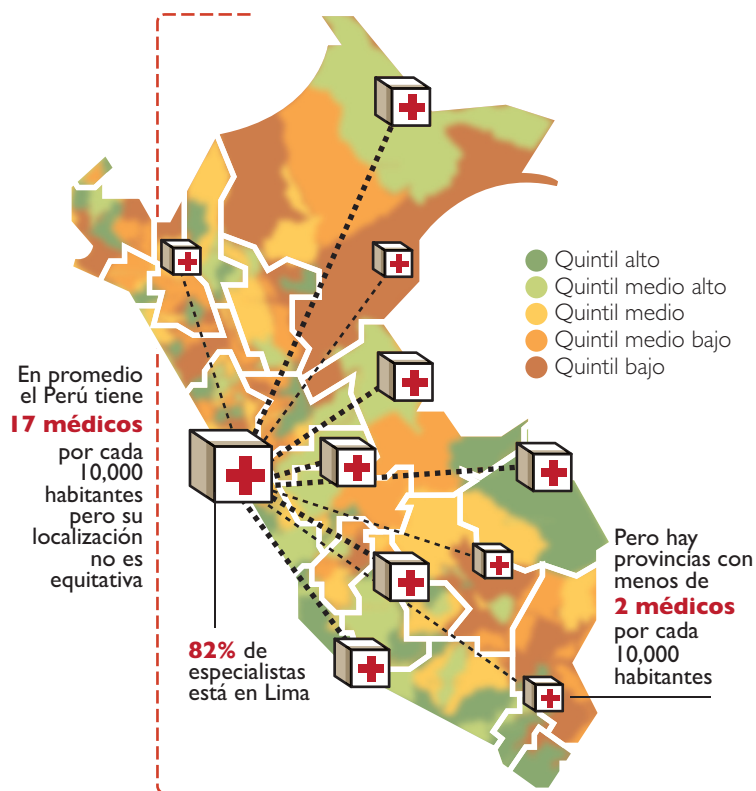
El Informe sobre la Densidad del Estado considera como un indicador de atención de la salud el número de médicos que hay en el Perú por cada 10 000 habitantes, que debe ser 10 como mínimo según la Organización Panamericana para



la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). De acuerdo con la experiencia de estas instituciones, ese número sería el mínimo indispensable para garantizar que Valeria, su abuela, sus padres y sus hermanos sean atendidos a tiempo si se enferman o sufren un accidente. Esa cifra garantizaría también la atención preventiva, referida por ejemplo a las vacunas y al control del niño sano.

¿Y cómo andamos por casa? Según el censo del año 2007, en el Perú hay 45 598 médicos. Tenemos, entonces, un promedio de casi 17 médicos por cada 10 000 habitantes. Si queremos compararnos con otros países de América Latina, resulta que estamos mejor que Bolivia, que tiene algo más de 7, pero salimos mal parados frente a Costa Rica (20), Uruguay (39) y Cuba (63).


## Médicos por cada 10,000 habitantes



Para seguir con las comparaciones, si observamos los censos de 1993 y del 2007 veremos que en esos 14 años hubo un incremento del promedio que estamos observando: de poco más de 10 pasamos a casi 17 médicos por cada 10 000 habitantes. También estamos mejor en cuanto a la atención de los partos de manera profesional, a nivel nacional. Esto es muy importante porque mientras mejor atendidos estén la madre y el recién nacido, menores serán las probabilidades de que tengan dificultades de salud en ese momento crucial para la vida de ambos.

Otra buena noticia es que en el lapso mencionado se redujo igualmente la tasa de mortalidad infantil: en 1991-1992 morían 64 de cada 1 000 niños nacidos vivos; en el 2007, ese triste número bajó a 18,5. Si el Estado concentra sus esfuerzos en las zonas rurales, para lograr más partos bien atendidos y menos niños fallecidos por problemas de salud, las noticias seguirán siendo positivas. Las diferencias —o la brecha, que es el término utilizado en el Informe—, todavía muy altas, exigen esa atención especial: en las zonas urbanas, los partos atendidos por alguna institución especializada superan el 92%, mientras que en las zonas rurales son solo 48%. En cuanto a la mortalidad infantil, un ejemplo basta para juzgar la profundidad de la brecha: mientras que en Ica fue de 10,8 por 1 000, en Puno fue de 34 por 1 000.

Pero volvamos a nuestro promedio de médicos por cada 10 000 habitantes. Es cierto que no está mal, pues tenemos 17, es decir, más de los que OPS y la OMS señalan como mínimo indispensable. Sin embargo, no podemos dejar de observar que ese número encubre una verdad distinta para los peruanos según la provincia donde les toca nacer o eligen vivir.



## ¿Qué tiene que ver el Estado con el desarrollo humano?

El Estado norma y organiza la convivencia de la colectividad en el territorio nacional. Entre sus múltiples funciones, está llamado a facilitar, promover, regular o ejecutar la provisión de bienes y servicios públicos esenciales que conforman un piso básico sobre el cual se puede construir el desarrollo humano.

El Estado cumple así con una responsabilidad íntimamente relacionada con su propia existencia. Esa responsabilidad justifica y hace obligatoria su relación con las personas y con su desarrollo como tales; es decir, con su desarrollo humano.

La acción estatal, además, se da en todo el territorio y abarca todos los sectores sociales; sus resultados, por lo tanto, se observan en su cobertura (cuánto garantizan los servicios) y en su eficacia (de qué manera se dan esos servicios y de qué calidad son) como promotor de ese desarrollo humano.

Es necesario, entonces, poner atención a los detalles, para saber, como Estado, como sociedad y como personas solidarias, hacia dónde dirigir nuestros esfuerzos. Veamos, por ejemplo, un dato que exige nuestro interés: cuando se realizó el censo del 2007 se comprobó que 153 provincias —cerca de 80% del total nacional— no alcanzaban el mínimo de 10 médicos por cada 10 000 habitantes. ¿Qué significa esto en términos prácticos? Que algo más de 10 millones de peruanos, de los casi 28 millones que somos, tienen dificultades para conseguir la atención de un médico en el momento oportuno. Como la abuela de Valeria, tienen que viajar, caminar, esperar y, a veces, desesperar.

Observemos otros detalles, usando la lupa que nos acerca a las provincias: Lima, Arequipa, Jorge Basadre (Tacna), Ica y Mariscal Nieto (Moquegua) tienen un número de médicos dos o tres veces por encima del promedio, y eso es muy positivo. Sin embargo, otras 72 provincias, es decir, cerca de un tercio de todas las que conforman nuestro país, tienen menos de 5 médicos por cada 10 000 habitantes; e incluso hay provincias con menos de 2, como San Pablo (Cajamarca), Calca y Anta (Cusco), Azángaro y Moho (Puno). Así pues, como decíamos, el promedio puede resultar engañoso.

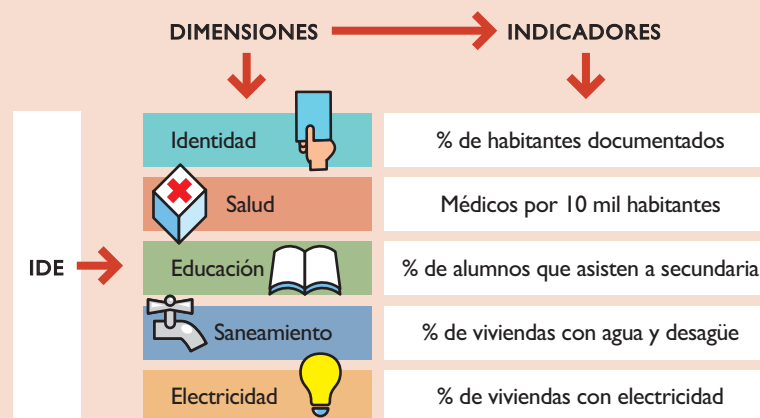
¿Y qué ocurre cuando se trata de algún mal que requiere una atención especializada, como un cirujano, un anestesiólogo, un cardiólogo? Las dificultades serán mayores, porque el 82% de los médicos especialistas, de un total de cerca de 14 000 que trabajan en el país, están concentrados en las provincias de Lima y Callao, y en algunas provincias de los departamentos de Arequipa, La Libertad y Lambayeque.

Así pues, los problemas que enfrentamos para atender la salud de los peruanos tienen mucho que ver con una inadecuada e inequitativa localización de los médicos en el país. Así lo considera el Plan Nacional Concertado de Salud 2007-2020. El Ministerio de Salud coincide con este diagnóstico, y no podría ser de otra manera puesto que el centralismo salta a la vista incluso en esta instancia: 45% de su personal, incluidos los médicos, trabajan en Lima y el Callao. Mejorar este aspecto significará que la salud esté más al alcance del alto número de habitantes que viven lejos de las ciudades grandes y medianas. A veces, cuando Nancy sueña con el futuro de Valeria, la ve con su mandil blanco atendiendo guaguaitas en la tierra que ella dejó porque todo era tan difícil. “Tampoco es justo que la gente tenga que irse de su tierra más por la necesidad que porque de verdad quiere vivir en otro lado, ¿no, Sandro?”, le comenta a su esposo. Él sonríe, pensando en que no sería mala idea hacer producir mejor las chacras de la suegra, hoy bastante abandonadas...●

## El IDE: idealmente 1,00

Para saber en qué medida el Estado está brindando o facilitando los servicios esenciales (identidad, salud, educación, saneamiento y electrificación) en el territorio nacional, el Informe del PNUD ha medido su desempeño en las provincias mediante el **Índice de Densidad del Estado (IDE)**, que se construye a través de los siguientes indicadores:

Midiendo la presencia del Estado



El IDE se basa en los porcentajes de población o viviendas que cuentan con los servicios básicos que constituyen el índice (con excepción de los servicios de salud, en que, debido a limitaciones en la información, se usa un indicador de número de médicos por 10 000 habitantes). El IDE puede tener valores entre 0 (cero) y 1,00. Así, un IDE de 1,00 significa que la totalidad de las personas y viviendas de un departamento o provincia pueden acceder a los servicios que componen el IDE.

Debido a su importancia para el desarrollo humano, el Informe brinda detalles, además, sobre **seguridad y vialidad**, aunque no ha sido posible integrar estos temas al IDE, debido a la falta de información a nivel provincial.

# EDUCACIÓN



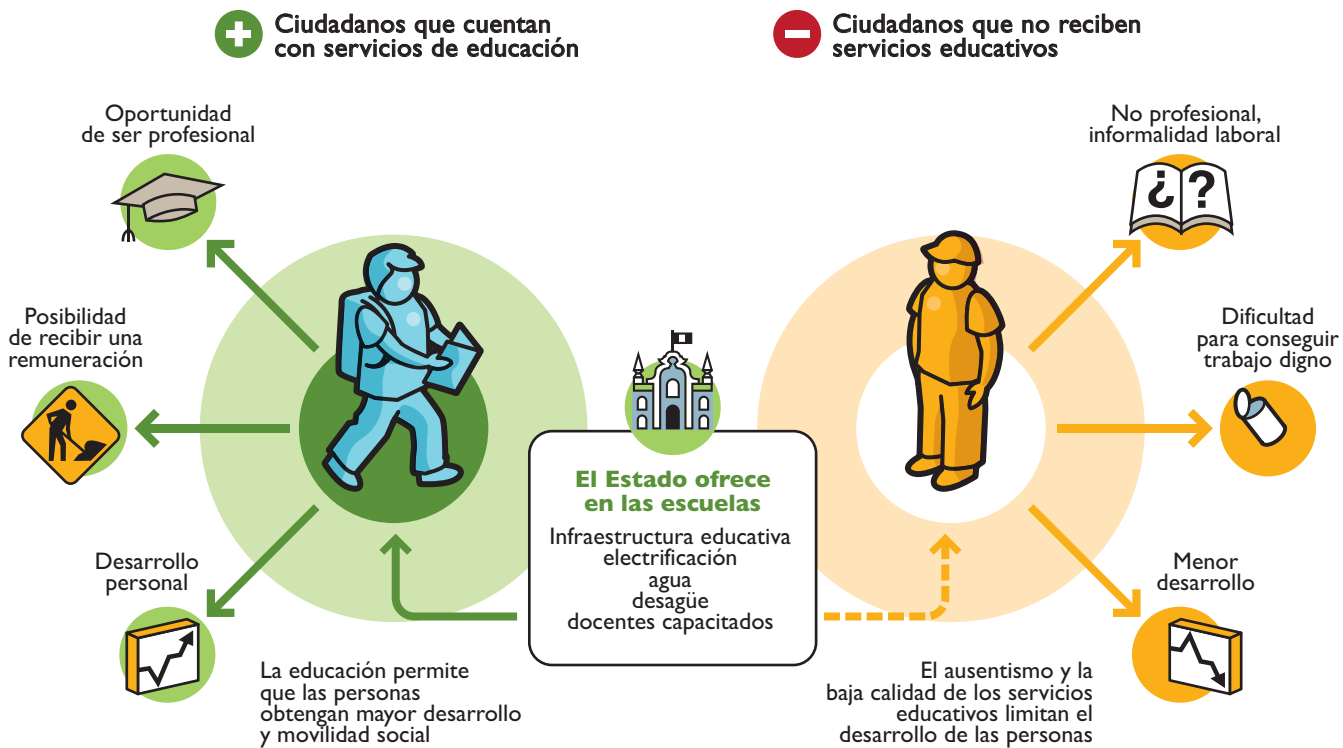
## “¿Y qué pasa si no termino mi secundaria?”

**H**ernán, el hermano mayor de Valeria, acaba de cumplir 15 años. Desde hace un tiempo, durante sus vacaciones escolares trabaja de ayudante en una panadería de su zona. Con el dinero que obtuvo el último año se compró las zapatillas que deseaba y colaboró con su padre y su madre a la hora de hacer algunos arreglos que su casa estaba necesitando. Cambiaron la puerta de entrada y repusieron los vidrios que se habían roto meses antes. Hernán sintió que su aporte era importante y que estaba cumpliendo con su responsabilidad de hijo mayor de la familia. Tan orgulloso estaba de sí mismo, que casi no regresa a estudiar... Así, pensaba, podría seguir trabajando y llevar una suma mensual para aliviar la carga de sus padres.

Sandro y Nancy, sin embargo, por más que se alegraban con la colaboración de su hijo, lo hicieron entrar en

razón. Ellos saben que no terminar la secundaria equivale no solo a no poder seguir estudiando una carrera técnica o universitaria, sino que, a medida que pasen los años, en cualquier trabajo que consiga la remuneración será baja por el solo hecho de no haber acabado por lo menos su educación básica. Ellos saben, además, porque lo han vivido y lo han visto con muchos amigos, que todo se hace más difícil cuando en una entrevista de trabajo u otra situación semejante, alguien tiene que responder que estudió “solo primaria” o “secundaria incompleta”. Por eso convencieron a Hernán.

Cada año, cuando Nancy va a matricular a Hernán a la institución educativa estatal, sabe que ella y Sandro están cumpliendo con su responsabilidad como padres. Su esfuerzo, además, les da derecho



a exigir del Estado que cumpla con su compromiso de brindar una buena educación a su hijo. A él, lo apoyan día a día para que siga estudiando y, ojalá, tenga una carrera que le agrade y le permita desarrollarse mejor como ser humano. Así será también, piensan, un ejemplo para Valeria, cuando a ella le toque tomar decisiones; y seguramente él ayudará a

que su hermana logre sus propios objetivos. “Serán más libres que nosotros, podrán elegir entre más posibilidades lo que quieran hacer en sus vidas”, esa es su esperanza.

En el Perú, tras muchas décadas de esfuerzo del Estado, de las comunidades y de los padres de familia, prácticamente todos los niños que están en edad de hacerlo



## El desarrollo humano es un asunto, también, de libertades

¿Cuánto puede una persona elegir su modo de vivir, cómo avanzar hacia sus metas, de qué manera ser fiel a sus aspiraciones? ¿Cuánto puede expandir sus capacidades como ser humano? Deteniéndonos en tres ámbitos de la libertad podemos evaluar en qué medida en el país las instituciones, los recursos y las actividades del Estado y de la sociedad se dirigen hacia su objetivo primordial: “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad”, tal como señala el primer artículo de la Constitución del Perú. Estos tres ámbitos son:

- la libertad referida a la **oportunidad** de cada persona para lograr la manera de vivir que le parece adecuada según sus metas, preferencias y aspiraciones;
- la libertad referida al **papel** que esa persona puede cumplir, en la práctica, al decidir sobre su manera de vivir;
- y la libertad referida a la **inmunidad o protección** que esa persona tiene a su alcance frente a la posible interferencia de otras.

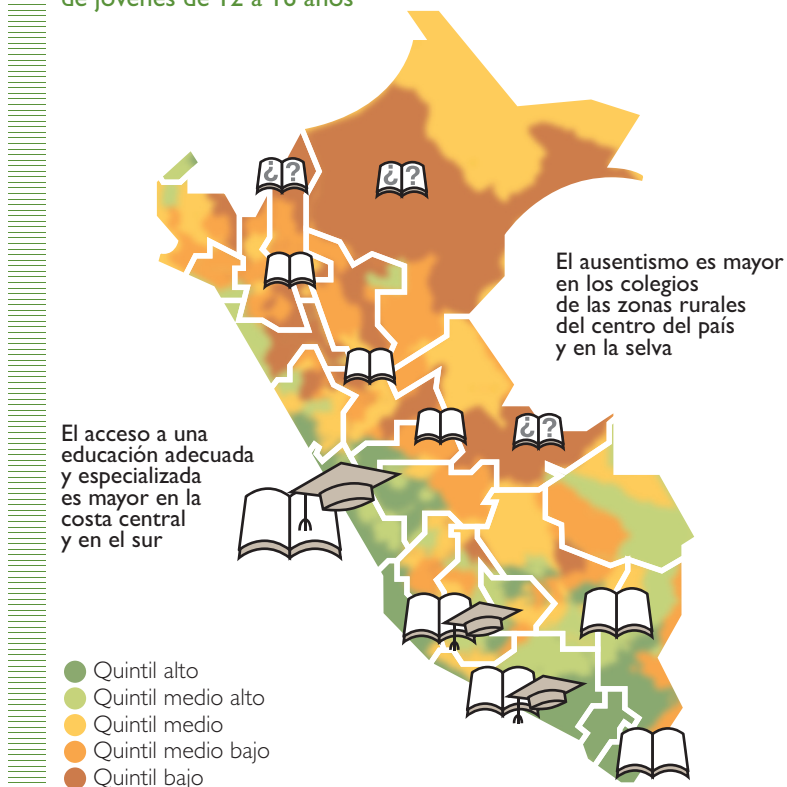
estudian su educación primaria. Los informes oficiales hablan de un 98% de cobertura. En cuanto a la secundaria, el número de jóvenes de 12 a 16 años matriculados en este nivel subió de 66,5% en el 2004 a 88% en el 2008. La asistencia también ha mejorado: de 45,5% en el año 1993 a 73,7% en el 2007. Pero ya aquí se observa un problema: un cierto número de los que se matriculan, dejan el

colegio por razones diversas. Abandonan así, a diferencia de Hernán, la posibilidad de tener un futuro con más derechos y oportunidades.

¿Cuál es la meta que se ha trazado el país en cuanto a la educación secundaria? Como es lógico, el objetivo es que todos los jóvenes de 12 a 16 años estén matriculados y asistan a su escuela, porque así estarán mejor preparados para reconocer sus derechos ciudadanos, ingresar al mercado laboral o seguir una carrera técnica o universitaria. ¿Cuánto se ha logrado, según lo recogido por el último censo, aplicado en el año 2007? El dato general no es para alegrarse demasiado, puesto que 26% de los chicos y las chicas que, de acuerdo con su edad, debían encontrarse estudiando secundaria, no lo estaban haciendo: 765 078 muchachos y muchachas que, a diferencia de Hernán, debieron dejar las carpetas y cambiarlas, por ejemplo, por herramientas de trabajo... o por pañales, si “la cigüeña” decidió visitarlos.

Por otro lado, si ponemos sobre el mapa la lupa que nos permite observar más en detalle las distintas regiones geográficas del país, veremos que de las 39 provincias ubicadas en el 20% más alto de asistencia de los jóvenes a la secundaria, la gran mayoría están del centro hacia el sur: todas las provincias de Moquegua (3), Ica (5) y Tacna (4); 6 de las 13 provincias de Puno, 5 de las 10 provincias de Lima, 4 de las 9 de Junín y 3 de las 8 de Arequipa. Por el contrario, el 20% de provincias del país con menos jóvenes asistiendo a la secundaria se encuentran del centro hacia el norte del Perú: en La Libertad (8 de sus 12 provincias), Cajamarca (5 de 13), Loreto (4 de 7), San Martín (4 de 10), Huánuco (4 de 11), Áncash (4 de 20) y Amazonas (3 de 7).

## Tasa de asistencia neta a secundaria de jóvenes de 12 a 16 años



La provincia con mayor porcentaje de asistencia es San Román en Puno (88,3%) y la que tiene el menor porcentaje es Condorcanqui, en Amazonas (35,9%). Salta a la vista una gran diferencia, que nos habla sobre todo de un futuro muy diferente para los jóvenes de ambas provincias, con obvias desventajas para los de Condorcanqui. Ahora bien: si deja-

mos de lado los porcentajes y nos fijamos en los números, resulta que es en la provincia de Lima donde hallamos la mayor cantidad de jóvenes que no están estudiando secundaria: 107 911 jóvenes de entre 12 y 16 años.

Al observar los porcentajes de conclusión de la secundaria, vemos diferencias igualmente grandes: en Tacna concluyen la secundaria cerca de 84% de los jóvenes de 17 a 19 años (edad prevista para finalizar ese nivel), mientras que en Huánuco, el departamento más rezagado del Perú, solo la concluyen cerca de 35% en ese rango de edad. Esto nos habla de otra brecha a superar, con el esfuerzo del Estado y la sociedad. Es una tarea pendiente contrarrestar los factores que están haciendo que esto suceda, sean económicos, sociales o culturales.

Además, el Estado tiene el compromiso de procurar que las chicas y los chicos estudien en las mejores condiciones posibles. Y aquí nos encontramos otra vez con algunas dificultades: un alto porcentaje de locales escolares no tienen agua (50,2%) ni desagüe (58,7%). Estas carencias son todavía más preocupantes en los centros educativos de áreas rurales: 63,9% y 74% respectivamente.

Vemos también que los esfuerzos del gobierno y del Ministerio de Educación para que los colegios tengan computadoras y acceso a Internet y a electricidad todavía no son suficientes, sobre todo en las áreas pobres y extremadamente pobres del país. En el 2008, de los centros educativos ubicados en áreas de extrema pobreza prácticamente ninguno contaba con computadoras. Como es evidente, esto pone en desventaja a los alumnos de esas zonas, pues se verán disminuidos ante los de otras que sí pueden salir del colegio sabiendo utilizar esa importante herramienta. ●

# SANEAMIENTO BÁSICO



## “¿Viviría Ud. sin agua ni desagüe?”

**D**espués de varios años de esfuerzos colectivos, la asociación de vivienda a la que pertenece la familia de Valeria consiguió que las conexiones de agua potable y desagüe llegaran hasta la entrada de las casas. Ahora ya muchos, entre ellos Nancy y Sandro, han podido financiar las conexiones hasta dentro de su “mansión”, como le dicen ellos al lugar en el que habitan. ¡Una maravilla, eso de abrir el caño y que salga el agua limpia, a cualquier hora del día o de la noche!

“¡Aguatero, mamita!”... Así diciendo llegaba Hernancito tiempo atrás, cuando, mientras jugaba con los niños del barrio, divisaba al camión repartidor que subía por la cuesta.

Nancy buscaba entonces los soles que guardaba religiosamente: siempre tenía su reserva, para hacer llenar los depósitos que ella y Sandro habían puesto afuera de la casa. ¡Era cara esa agua, al mes les salía más de lo que ahora pagan con recibo! Cuando en el barrio pusieron el pilón comunitario, lo bueno fue que el agua ya no les faltaba. ¡Pero qué complicado era cargarla hasta la casa, y cuánto tiempo empleaban! Por eso, muchas veces seguían comprándole al aguatero.

Largo tiempo pasó para que las conexiones llegaran hasta la puerta de cada vivienda. A Sandro le tocó estar en la directiva de la asociación es esa época, y hasta ahora se ríe cuando recuerda el día en que perdió la

**+ Ciudadanos que cuentan con servicios sanitarios**



**Tiempo**

No tener que traer agua de lugares alejados facilita aprovechar el tiempo para actividades productivas, de entretenimiento y de vida familiar



Red pública



**Salud**

Tener servicios sanitarios conectados a una red pública es mucho más higiénico y saludable

**- Ciudadanos sin servicios sanitarios o saneamiento muy limitado**



**Gastos**

Comprar el agua resulta caro, especialmente en las zonas urbano-marginales



**Peligro**

El uso de cisternas, pozos, o acequias de riego, aumenta el riesgo de contraer enfermedades como el cólera

paciencia, en una oficina donde no querían recibirle los documentos que le habían pedido la semana anterior. Ahora el funcionario le decía que faltaba otro papel, más firmas, otro sello, más oficios. A Sandro, entonces, no se le ocurrió otra cosa que decirle “¡A ver, yo quisiera ver a su esposa cargando el agua para bañarse y a usted ocupándose en el bacín todos los días! ¡Ahí sí, nos atendería rapidito!”. “Sí pues, bastantes malos ra-

tos pasamos, pero valió la pena”, piensa Sandro mientras enjuaga la ropa de Valeria.

Por otra parte, no por casualidad desde que tienen agua potable y desagüe, Nancy y su familia gastan menos en medicinas: según las instituciones especializadas en salud pública, mientras más viviendas de un país poseen esos servicios básicos, menos se enferman sus habitantes. Y es lógico, porque el agua tiene todo que ver con la higiene. Podemos imaginar,

entonces, cuántas dificultades atraviesan los casi 10 millones de peruanos que carecen de estos servicios dentro de sus casas. Porque, efectivamente, según los últimos datos disponibles (Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO, del año 2009), dos millones y medio de viviendas del país —en las que habitan 35% de sus habitantes— no tienen acceso a los servicios combinados de agua e instalaciones sanitarias. Esto significa que sus moradores se abastecen de otras fuentes,

acudiendo por ejemplo a cisternas, pozos, ríos o acequias de riego, lo que equivale a que para ellos crece el riesgo de contraer enfermedades como el cólera, la disentería y la hepatitis, entre otras.

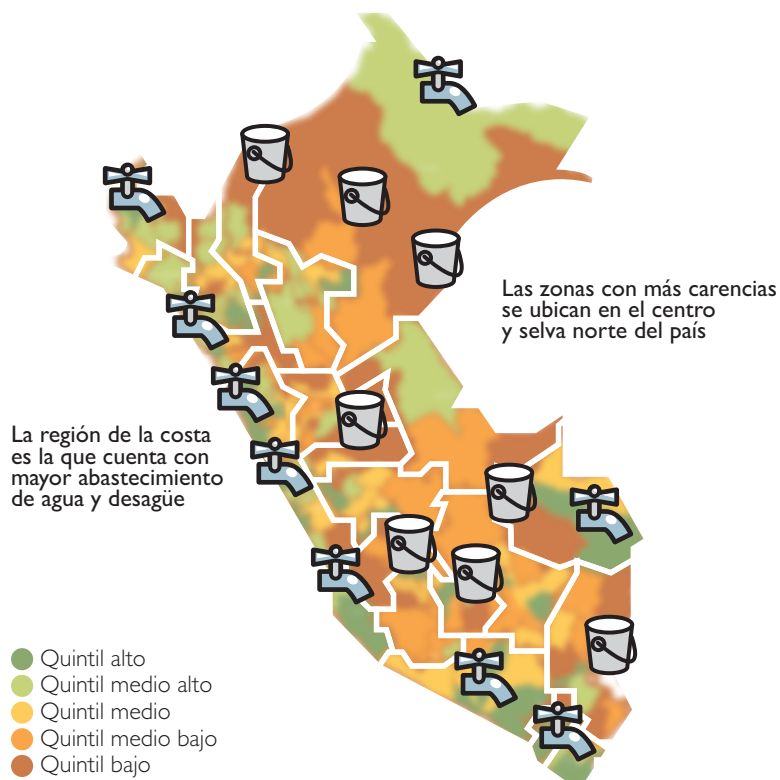
En el Perú, según la misma fuente de información (ENAHO 2009), de las viviendas que gozan de agua potable, cerca de 70% la consiguen vía una conexión al servicio de red pública dentro del hogar. Existe sin embargo una amplia brecha según dónde se viva: 88,5% de las viviendas urbanas tienen acceso al agua potable, aunque sea del pilón comunal, frente a solo 32,5% de las viviendas rurales.

En cuanto a instalaciones sanitarias (desagüe), las diferencias son también grandes, aunque no tanto como en el caso anterior, entre el área urbana y la rural. En el sector urbano 93,4% de las viviendas tienen desagüe; y en el sector rural, 67,5%. Es necesario subrayar que de todas las viviendas con acceso a instalación sanitaria en el área rural, solamente cerca del 8% están conectadas a la red pública dentro de la vivienda; mientras que en el sector urbano lo están casi 75%. En el área rural muchas usan pozo séptico (34,2%) o pozo ciego (24,5%).

De acuerdo con los Censos de Población y Vivienda, entre los años 1993 y 2007 el porcentaje de viviendas con acceso a agua potable se incrementó de 57,4% a 67,4%; y a instalaciones sanitarias, de 60,4 a 80,9%. Más tarde, del 2007 al 2009, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares, el acceso a agua potable aumentó a 69,7%; y a algún tipo de instalación sanitaria, a 84,6%. “El Perú avanza”, como dicen por ahí, pero “hay, hermanos, muchísimo que hacer”, como dicen por allá.

Volviendo al Censo Nacional del 2007, en el que se basa la elaboración del Índice de Densidad del Estado porque nos permite indagar en las provincias, ¿qué nos muestra nuestra lupa de acercamiento? Pues nos revela, por ejemplo, que en

### Viviendas que cuentan con agua y desagüe



## Objetivos de Desarrollo del Milenio

En septiembre del año 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, 189 Estados —incluido el Perú— adoptaron una serie de objetivos y metas a cumplir para el año 2015. Se adoptaron en esa reunión ocho objetivos generales:

- Objetivo 1:** Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Objetivo 2:** Lograr la enseñanza primaria universal.
- Objetivo 3:** Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.
- Objetivo 4:** Reducir la mortalidad infantil.
- Objetivo 5:** Mejorar la salud materna
- Objetivo 6:** Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Objetivo 7:** Garantizar el sustento del medio ambiente.
- Objetivo 8:** Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

El Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, tiene como una de sus metas "Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento". Sus indicadores,

es decir, los factores que permiten medir los avances en estos aspectos, son a) la proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales; y b) la proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales.

Según información del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento ("Plan Nacional de Saneamiento 2006-2015. Agua es Vida"), para el caso del Perú se ha establecido que la meta en cobertura de agua potable para el año 2015 debe ser por lo menos de 82%; y la de instalaciones sanitarias, de 77%. Esto significa que, según las definiciones utilizadas en el Informe sobre Densidad del Estado, ya se ha logrado la meta referida a instalaciones sanitarias, pero faltan 12 puntos porcentuales para alcanzar la de agua potable. Esto no debe hacernos olvidar las brechas entre las zonas rurales y urbanas, y que aún hay un alto número de peruanos que no cuentan con estos servicios básicos, o los tienen de mala calidad (como letrinas construidas sin la dirección técnica adecuada) o en un número insuficiente. La preocupación, pues, debe mantenerse.

las veinte provincias del país con menos acceso al saneamiento básico, falta cubrir al 87% o más de su población. Las que están en situación más crítica son Purús (Ucayali) y Marañón (Huánuco), donde solo 0,3% y 1,2% respectivamente tienen agua y desagüe. Por el contrario, las dos provincias con mayor cobertura de saneamiento básico son Ilo (Moquegua) y Cusco (Cusco), con 95,8% y 87,4% respectivamente (los datos corresponden al censo del 2007).

Si vemos el asunto desde el punto de vista de los números, observamos que la provincia de Lima, debido a su gran población, tiene el mayor número de personas sin acceso al saneamiento básico: 1 103 938 habitantes. Valeria, Hernán, Sandro y Nancy ahora no se cuentan entre ellos. Los esfuerzos del Estado y la voluntad de la familia, así como la organización y el empeño de los vecinos de su barrio, lo han conseguido. ●

# ELECTRIFICACIÓN



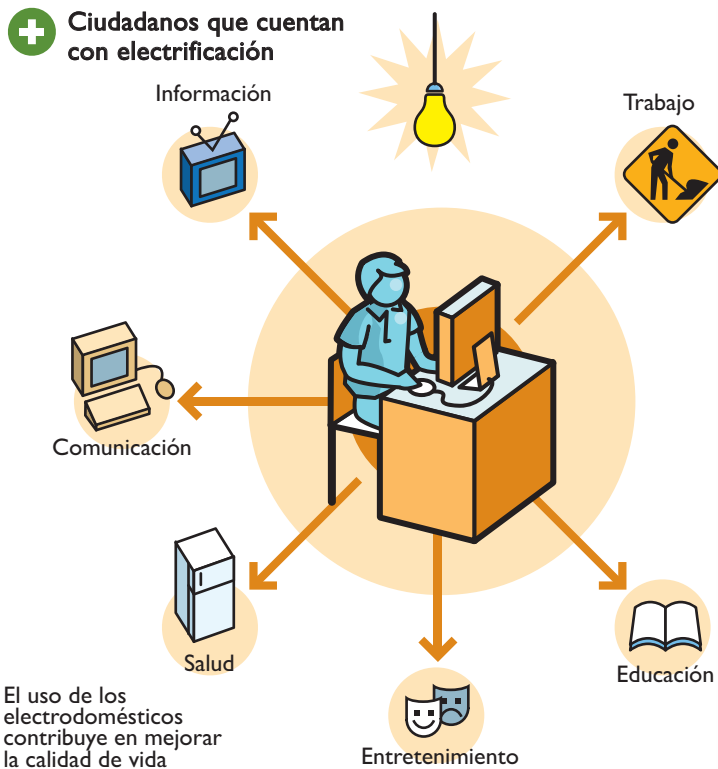
## “No es un apagón señorita, así vivimos acá”

La electricidad nos permite tener un hogar más cómodo y seguro. Inventos tecnológicos del siglo pasado (e incluso anteriores) nos permiten hoy, por ejemplo, conservar los alimentos y tenerlos a la mano en condiciones que no afecten nuestra salud. Como el refrigerador, otros artefactos eléctricos facilitan las labores caseras y así queda más tiempo para dedicarlo a otras actividades que nos interesan. La electricidad también nos brinda más oportunidades para informarnos, comunicarnos y entretenernos. Igualmente es útil, claro, para que nuestro trabajo sea más productivo. Esto último, incluso cuando nuestra labor es sencilla y la realizamos sin salir de nuestra casa.

Nancy, por ejemplo, aprendió desde chica el arte de tejer a palitos y a crochet. Hace seis años se animó a

seguir un curso técnico que organizó en su barrio una organización no gubernamental. Al comienzo le costó llegar a la hora. No fue fácil convencer a Sandro de que él tenía que estar necesariamente en su casa a la hora que ella debía salir, para que Hernán no se quedara solito... ¡hasta se puso celoso! “Sabe Dios qué irás a aprender ahí, y con quién”, le decía, amurrado. Pero se le pasó, claro, cuando vio que Nancy se esmeraba tanto con lo que iba aprendiendo. Se quedaba hasta tarde tejiendo y destejiendo, hasta que la pieza le quedaba con las medidas precisas. Eso era lo más difícil: ella estaba acostumbrada a tejer al ojo, pero ahora tenía que prepararse para vender a buen precio y a un público exigente.

Pronto empezó a tener sus chompas perfectas, tal como las requería la clientela. La ONG que las había



**- Ciudadanos que no cuentan con energía eléctrica**

La falta de electrificación impide el acceso a la tecnología, información y comunicaciones, limitando así el desarrollo y productividad del ciudadano



agrupado para enseñarles, animó a las vecinas a asociarse para responder mejor a los pedidos. A veces era mucho, es verdad, y Nancy tejía hasta que la espalda terminaba doliéndole: tres de la mañana, todos durmiendo, y ella ahí, dale que dale. “La cuenta de la luz va a subir”, se preocupaba Nancy. Pero a Sandro más le preocupaba su descanso: “Tampoco es para tanto,

pues. Si yo también traigo mis frejoles... Vas a terminar enfermándote”. Entonces ella bajó el ritmo, pero siempre cuidando la calidad de su trabajo. La buena luz que Sandro había instalado gracias a sus conocimientos de electricista, le ayudaba mucho. Tanto como a Hernán a la hora de hacer tareas complicadas que le tomaban más tiempo de lo previsto...





## El plus del análisis por provincias

El análisis a nivel de provincias nos aproxima al territorio donde las personas viven, estudian, trabajan, participan en la vida social y, en este marco, se relacionan con el Estado más directamente que si hablamos del nivel departamental. Este acercamiento pone en evidencia, además, las diferencias que existen en un mismo departamento, lo que hace que, como Estado y como sociedad, podamos centrar la atención en las provincias que más lo están necesitando.

“¿Cómo sería si no tuviéramos luz? Pensar que en el pueblo un rato nomás hay electricidad, y ni tiene tanta potencia, poquito alumbra”, le conversa Nancy a Hernán mientras activa el interruptor de su cocina para alejar la oscuridad. “Una vez —continúa Nancy— nos visitó en el pueblo una señora congresista, con su hija más, que la llevó para que conozca. En ese tiempo, con vela nos alumbrábamos. Cuando se hizo oscuro, hartos lamparines pusieron las autoridades en la casa comunal. La señorita pensaba que era para un rato, no sabía que así nomás vivíamos allá. Después, al tiempito, ya teníamos un pequeño generador. Poquito a poquito se avanza, pues hijo”.

Efectivamente, en el país ha habido importantes avances en electrificación. En el ámbito rural, por ejemplo, luego del censo del 2007, que mostró que 70% de hogares de este sector carecían del servicio, las inversiones

del gobierno nacional, de los gobiernos regionales y locales, así como de empresas privadas, han mejorado en gran medida la electrificación en esas zonas: de 30% de viviendas con electricidad, el porcentaje subió a 45,1% en el 2009. No obstante, se calcula que 45 mil pequeños centros poblados no disponen aún de electricidad. El Plan Nacional de Electrificación 2009-2018 señala, además, que para ejecutar los proyectos aún hay problemas de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y con las empresas. Este es un problema a superar.

Pero volvamos a los datos del 2007, puesto que el censo de ese año nos da la pauta para analizar la situación por cada provincia. En el ámbito nacional, los resultados de ese año indican que 26% de las viviendas del país no cuentan con energía eléctrica, lo que significa unos 7 millones de peruanos, la cuarta parte de la población. En algunas provincias, ese porcentaje llega al 90%; es el caso

## Viviendas que cuentan con electricidad



de Condorcanqui, en Amazonas, y prácticamente el de Puerto Inca, en Huánuco (89%). San Pablo (Cajamarca) y Chumbivilcas (Cusco), no están muy lejos de ese déficit (81%). Las provincias con mayor cobertura, por el contrario, son Lima e Ilo (Moquegua), con 95%; Cusco (94%), Callao (93%) y Arequipa (91%).

Las brechas por provincias son, pues, muy altas. Siempre según el censo del 2007, muestran, además, una marcada concentración geográfica: el quintil más bajo —es decir, el 20% o el grupo de 39 provincias del país con menos cobertura— incluye 9 de las 13 provincias de Cajamarca y 7 de las 11 provincias de Huánuco, que, junto con 4 provincias de la sierra de La Libertad, representan más de la mitad de este quintil.

No olvidemos que los porcentajes de cobertura, que en nuestro caso sirven para mostrar la distribución geográfica de la existencia (o no) de los servicios básicos a lo largo y ancho del país, pueden encubrir el número de personas afectadas por las carencias. En este sentido, es importante subrayar que la provincia de Lima tiene la más alta cobertura: 95% de viviendas con energía eléctrica. Por lo tanto, la brecha de viviendas sin electricidad es relativamente pequeña 5%; pero ello representa, sin embargo, 91 000 viviendas, un número muy alto, el mayor

## Energías renovables

Mucho se habla hoy de “energía renovable”. Esto es una muestra de la preocupación por las fuentes de energía que utilizamos actualmente los seres humanos para mejorar nuestra vida cotidiana e impulsar el desarrollo de los países.

A estas alturas ya sabemos que las fuentes tradicionales, como el carbón, el petróleo y el gas, se agotarán más pronto que tarde. Por lo tanto, buscar otras opciones no solo tiene que ver con reducir la contaminación que genera el uso de esas fuentes, sino con la necesidad de enfrentar una carencia que afectará gravemente a la humanidad.

Pero ¿qué son las energías renovables? Pues aquellas que se obtienen de fuentes naturales que se considera que no se acabarán o que se pueden regenerar naturalmente, como la energía producida por el viento (eólica), la solar, la geotérmica y la hidráulica. Entre las que tienen menor impacto ambiental están las microcentrales hidroeléctricas y las energías solar y eólica. Un problema, todavía, es que su producción es en general más cara que la del gas, petróleo o grandes hidroeléctricas. Sin embargo, la instalación de paneles fotovoltaicos domiciliarios, es decir, que producen energía a partir de la luz del sol, es una opción realista de electrificación para muchas zonas rurales del Perú. De hecho, gracias a un proyecto de la Universidad Nacional de Ingeniería, ya se aplica en localidades como las islas de Taquile, Amantani, Uros y Soto, en el lago Titicaca, por mencionar un ejemplo.

entre todas las provincias del país. La siguen otras provincias muy pobladas, como Piura, Lambayeque, Chiclayo, Cajamarca y Maynas.

Los peruanos que habitan en viviendas sin electricidad, niños y adultos, sufren sin duda una intolerable desventaja. Son familias sin comodidades que hoy por hoy poco o nada tienen ya de lujo, con más dificultades para informarse, entretenerse, estudiar y trabajar. En pleno siglo XXI, carecen de las oportunidades y mejores condiciones de vida que brinda este servicio. Lograr que esta situación se supere equivale, literalmente, a iluminar su futuro.

Cuando Sandro trabaja tendiendo cables en edificios recién construidos que pronto serán habitados por varias familias, se imagina a los niños estudiando con sus computadoras o entreteniéndose con sus juegos electrónicos, en sus habitaciones muy bien iluminadas... ¡y las cocinas, con tanto aparato nuevo que se ve en la televisión! Algo de desazón siente, porque en su casa solo tienen lo elemental. “Lo bueno es que tampoco tenemos deudas, chochera”, le comenta Mauro, su colega que ya le conoce esos pensamientos, mientras le palmorea la espalda para sacarlo de su ensimismamiento. ●

## Energía renovable que cambia la vida

**A**l centro poblado menor de Yanacancha, de 490 habitantes, se llega en tres horas desde la ciudad de Cajamarca. La mayoría de sus habitantes son pequeños agricultores y ganaderos.

En el 2006, Soluciones Prácticas-ITDG, un organismo de cooperación técnica internacional que contribuye con las poblaciones de menos recursos promoviendo el uso de tecnologías apropiadas, impulsó un proyecto de electrificación: una microcentral hidroeléctrica para brindar servicio a 112 familias. La minicentral se instaló con aportes del gobierno regional, el gobierno local, la comunidad e ITDG. La propietaria del sistema es la municipalidad, y una empresa eléctrica comunal maneja y administra el servicio desde marzo del 2007.

La comunidad ahora tiene electricidad todo el día. La tarifa básica es de 7 soles al mes y cada familia paga según su consumo mensual. Tienen un contrato con la empresa comunitaria, supervisado por la municipalidad y las organizaciones locales.

Un estudio de diciembre del 2008 mostró que los usuarios mejoraron sus vidas con la llegada de la electricidad. Según las familias, los cambios se deben a que ahora:

- Están más informados con la televisión y la radio.
- Mejoraron sus ingresos mediante restaurante, bodega, helados, internet, etcétera.
- Ganaron horas del día para sus actividades (antes no había nada desde las 7 de la tarde).
- Hay mayor seguridad: menos robos porque las casas y las calles están iluminadas.
- Los niños pueden hacer sus tareas para el colegio por la noche.
- Pueden conservar los alimentos en refrigeradoras.
- Mejoró y se amplió la atención en el establecimiento de salud de la comunidad.
- Los estudiantes usan equipos de cómputo y audiovisuales en sus colegios
- Hay más comodidad en las casas gracias al uso de electrodomésticos (televisores, licuadoras, computadoras, radio trasmisor, refrigeradora y plancha).

Los negocios se multiplicaron con la electricidad. El ingreso promedio por familia era de 564,75 soles al mes, provenientes de la agricultura, ganadería o comercio. Con la electricidad, en promedio, llegaron a 700 soles. Por ejemplo, una tienda-restaurante con internet genera ingresos de 800 soles en promedio.

En las pequeñas bodegas y en el caso de las tejedoras, la energía ha permitido ampliar las horas de atención en horas en la noche y eso les permite ampliar sus ventas y producción. Los negocios que utilizan electrodomésticos en su actividad —carpintería, una fábrica de lácteos, restaurante—, consideran el uso de la energía como una ventaja pues les ha permitido reducir costos.

[Fuente: Soluciones Prácticas-ITDG. Adaptación]

# SEGURIDAD CIUDADANA



“En el barrio estamos pidiendo comisarías...”

“¡Corre, Nancy, corre!”, grita Sandro mientras jala a su esposa de la mano, por una calle aledaña a la avenida Abancay, en el centro de Lima. “Pero si no estamos haciendo nada malo, ¿por qué nos van a agarrar?”, protesta ella mientras piensa en qué estará pasando con las vecinas mayores... Esa mañana, con muchas personas más, habían querido llegar hasta el Congreso para hacer escuchar sus reclamos contra el recorte de las partidas para el Vaso de Leche.

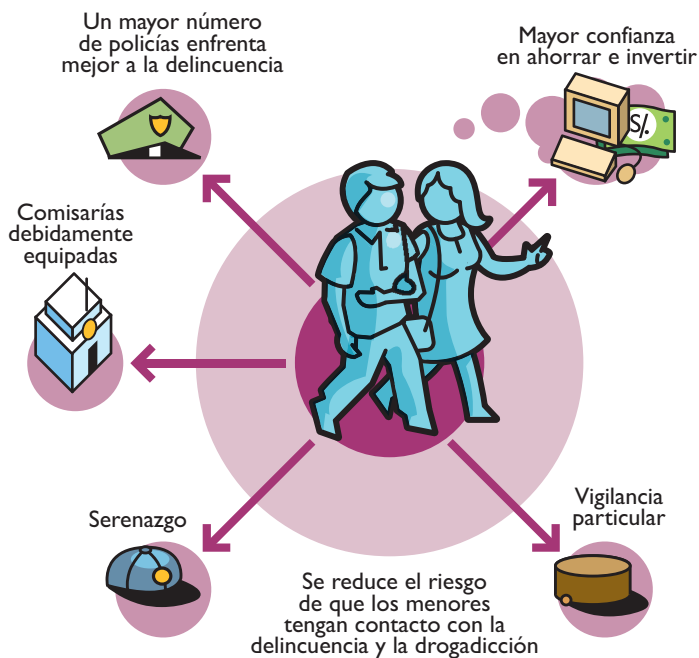
“¡Hasta la señora Rosita tuvo que correr... ¡y eso que su hijo es policía! Ahora, segurito que cuando lo vea le va a pegar su resondrón. ¿Acaso eso les enseñan en la escuela? Por gusto se pusieron abusivos”, le comenta Nancy a Sandro en el micro de regreso.

La policía había lanzado una bomba lacrimógena y con eso se armó “la pampa”, como decían después, cuando, de vuelta en el barrio, cada uno contaba cómo se libró de los empujones, los varazos y los gases que hacían llorar hasta al más recio.

“No, pues, es que hay policías y policías... Seguro su hijo es de los que están en la comisaría no más; está difícil que él haga corretear así a la gente, no creo”, le replica Sandro. “Sí pues, si en el barrio más bien estamos pidiendo comisaría para que no haya tanto ratero que nos quita hasta el monedero cuando bajamos al mercadillo. Capaz que sea una mala idea”, dice Nancy, todavía confundida.

Esta naturaleza contradictoria y compleja de la presencia policial ha hecho que —a diferencia de lo que

**+ Ciudadanos que cuentan con seguridad**



**- Ciudadanos que viven en zonas inseguras**



pasa en otros campos como la educación y la salud— al planificar y evaluar las políticas del Estado, la seguridad ciudadana no sea muy tomada en cuenta. No se la considera todavía, con toda claridad, como uno de los elementos que define la calidad de vida de las personas e influye en el desarrollo humano. Salvo situaciones muy excepcionales, nadie discute que si hay un médico

o un profesor en una comunidad esto es algo positivo; en cambio, por la naturaleza de la función que cumplen y por los problemas que tiene la Policía en el Perú, no necesariamente pasa lo mismo con esta institución.

A pesar de ello, y dados los altos índices de delincuencia vigentes en el país, no cabe duda de cuán importante es que el Estado se esfuerce por garantizar la

seguridad de sus habitantes; es decir, por protegerlos de riesgos (delitos) que afectan su vida cotidiana de una manera inesperada y traumática. Y sin duda la herramienta para hacerlo es precisamente la Policía Nacional. Esto, al margen de que haya otras, como los servicios municipales de serenazgo, los vigilantes que pertenecen a compañías privadas, los “guachimanes” directamente contratados por el vecindario e incluso los cuidadores de los carros que estacionan en la vía pública.

El estándar internacional del indicador considera aceptable que haya un policía por cada 250 habitantes. Si tomamos en cuenta a los policías asignados a las comisarías, que son 26 mil (28% de los aproximadamente 92 mil que existen en todo el país), resulta un promedio de más de 960 personas por cada policía. Vemos, por lo tanto, que la inmensa mayoría de las provincias del país tiene una mala asignación del servicio policial. Aun considerando que la inseguridad ciudadana es sobre todo un problema urbano, la cifra está lejos del ideal calculado.

Según muestra el Informe sobre la Densidad del Estado, hay una concentración muy alta de provincias con más policías dedicados a la seguridad ciudadana en el sur del país, especialmente hacia la costa, en Arequipa, Moquegua y Tacna. Por el contrario, el índice más bajo se concentra en los departamentos de Loreto, Ucayali, Huánuco, San Martín y Amazonas, en sus zonas de ceja de selva. Otra concentración importante en el nivel más bajo está en la sierra de Piura. Puno tiene también tres provincias en este grupo poco atendido, incluida San Román con su capital Juliaca, que muestran altos índices de inseguridad ciudadana.

De acuerdo con los datos ofrecidos por la Oficina General de Planificación del Ministerio del Interior (2009), en la provincia de Lima, el promedio es de 844 habitantes por policía, lo cual la ubica en el grupo medianamente bien atendido. Aun así, la asignación es deficiente, como en casi todas las provincias del país. Vale la pena usar aquí la lupa para observar los distritos de la capital del país, agregándole los servicios de serenazgo a cargo de los municipios. Los cinco distritos mejor vigilados son Punta Hermosa, San Isidro, Punta Negra, Miraflores y San Bartolo; y los cinco distritos más desprotegidos son San Martín de Porres, Comas, Villa El Salvador, Santa Anita y Villa María del Triunfo.

Otra particularidad de este indicador es que mientras más población hay y más urbana es, más difícil resulta su cumplimiento (al revés de lo que sucede con los médicos, por ejemplo). Así pues, es mucho más fácil para el Estado mantener un número adecuado de policías por habitantes en provincias muy poco pobladas, incluso al margen de que su desarrollo humano sea muy bajo.

A Hernán siempre le ha gustado que haya un policía a la salida de su colegio. Antes, cuando todavía no había semáforo, porque solo con su ayuda paraban los carros para que cruzara la “mancha” de estudiantes que terminaba su jornada. Después, porque aprendió que los comerciantes de drogas se mantienen alejados cuando ven el uniforme verde; y sobre todo cuando se trata de policías de todo respeto, como los que él ya saluda hasta por su apellido: “Buenas, teniente Agüero”, “Buenas, capitán Zapata”. ●

# VIALIDAD



## “Unas veinte horas, así más o menos demoras”

Orlando está de visita en la casa de Sandro y Nancy. Ha ido para conocer a Valeria y animarlos a que lleven a sus niños donde los abuelos. “Viejos están, mucho demoran en viajar ustedes. A ti, primo, hasta se te ha olvidado donde vivías, creo”. “No, nada que ver, primo. Sino que es lejos, y hay que juntar para pasaje” dice Sandro. “Eso se resuelve, pues. Si vas a estar pensando en juntar, juntar, nunca vas a ir. O de repente la prima tiene miedo que le digas para quedarse y ella no quiere vivir con los ronsocos”, bromea Orlando.

“No, es que bien lejos es, primo. Y peor ahora con mi guagüita, pues”, contesta Nancy. “Ya sí, verdad, pero para que vayas pensando, pues. Mira: de Lima hasta Pucallpa primero en tu ómnibus te vas. Unas veinte horas, así más o menos demoras. De ahí sigues en tu bote, como nueve, diez horas... y ahí no más ya llegas a Santa Marta. Casi casi lo que me demoro en llegar desde Cantagallo hasta acá”, sigue bromeando Orlando. “Por río... bonito será

el viaje, pero a mí me da miedo”, dice Nancy. “No, no es por bonito ni por feo, prima. Bote, peque-peque es lo único; carretera no hay, ni camino, nada. Pero puedes llevar tus cositas, bastantes, y después venir con tu carga de yuca, con tus plátanos, con algo, pues. Pero tampoco mucho porque después en el ómnibus para Lima es más difícil, de todo te quieren cobrar”, detalla Orlando.

En ese rato, Hernán está haciendo su tarea de Historia. Aprende sobre el asombroso Cápac Ñan, el camino inca, y su largo recorrido que cruza las fronteras actuales de seis países del continente: Perú, Bolivia, Argentina, Chile, Ecuador y Colombia. “Si no había la Conquista, de repente hasta la comunidad de mis abuelos habrían llegado los Incas con su camino”, piensa, asombrado por el trabajo de ingeniería de sus antepasados.

¿Quién hace los caminos por los que transitan de ida y vuelta las gentes de nuestro país? Desde antaño, conectar unos pueblos con otros ha sido una preocupación primor-





dial para los habitantes y los gobiernos de los territorios que hoy conforman el Perú. Tener un acceso más fácil a ciudades más pobladas abre la posibilidad, por ejemplo, de trasladar productos que de otro modo no se podrían comercializar, continuar estudios de niveles más altos, obtener una atención médica especializada, etcétera.

Por todo esto, desde la perspectiva del desarrollo humano, la capacidad de acercar a las poblaciones —que es una responsabilidad del Estado— tiene por objeto apoyar la generación de oportunidades para todas las personas, en

todos los espacios territoriales. No se trata, pues, solo de hacer caminos que permitan que las empresas mineras saquen su mineral para exportarlo, con la idea de que así van a dejarnos sus impuestos y sus regalías; esto puede ser importante, pero las redes viales van más allá. Tienen que ver con la libertad y el desarrollo de los habitantes, con la posibilidad de elegir el modo en que se desea vivir. Esto no solo pensando en migrar, es decir, en irse del lugar en que se nace, sino también en regresar con facilidad luego de conseguir en otros lugares lo que era imposible obtener allí.

En el Perú, el sistema vial está integrado por tres tipos de redes: **la red vial nacional** —en su mayor parte, asfaltada—, que incluye las carreteras troncales, como la carretera Central o la Panamericana, que conectan entre sí a las grandes ciudades, puertos y aeropuertos principales, grandes ejes productivos, comerciales o turísticos; **la red vial departamental**, que conecta las capitales provinciales entre sí y con la capital de departamento; y la red vial vecinal —excepcionalmente asfaltada— que enlaza las capitales distritales y los centros poblados importantes con la capital de la provincia.

La más amplia infraestructura vial del país está en algunas provincias que son capitales de departamento, como Lima, Callao y Cusco; también algunas donde hay actividad minera (como Cajamarca) y otras que se hallan conectadas a puertos (por ejemplo, Ilo) o a ejes comerciales (como Chiclayo) y al turismo (provincias de Cusco, Urubamba y Huamanga, por ejemplo).

Las provincias del sur de Ayacucho, las de las partes altas de Arequipa y una de Apurímac, fronteriza con Arequipa, conforman un grupo de provincias de la sierra con la más baja densidad vial del país, es decir, con menos caminos. Lo mismo ocurre con las provincias de la selva baja (departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios) y algunas de la selva alta, en los departamentos de Amazonas, San Martín, Huánuco, Pasco, Junín y Cusco: a nivel nacional, están en el grupo de las que menos caminos poseen.

La geografía de la región amazónica implica altos costos y dificultades para la construcción de carreteras, además de que se pueden producir desequilibrios ecológicos que hay que tener en cuenta; sin embargo, la menor densidad vial se

compensa en parte por una importante red de ríos navegables. Esta red fluvial amazónica necesita la intervención del Estado para mejorar los puertos y embarcaderos, así como las condiciones de navegación, mediante, por ejemplo, la señalización y el dragado, es decir, el trabajo de limpieza para extraer el fango, las piedras, la arena y todo aquello que dificulta que las embarcaciones se aproximen a tierra. También es muy importante vigilar que las embarcaciones cumplan con las medidas de seguridad. La inversión pública en estos ámbitos es importante porque compensa las limitaciones o carencias de caminos carreteros. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene a su cargo las obras de construcción y mejoramiento de embarcaderos en centros poblados a lo largo de la red fluvial nacional (en el periodo 1996-2006, las inversiones llegaron a 13 millones de dólares).

Además, la geografía del país exige un constante mantenimiento de los caminos y las carreteras. Los derrumbes que ocurren año a año, por ejemplo, hacen que queden aisladas poblaciones enteras, con todos los problemas que esto acarrea, como el alto costo del traslado de mercancías (flete) y la prolongación del tiempo de viaje de los pasajeros, aparte de los accidentes fatales que pueden ocurrir. La falta de mantenimiento, además de afectar el tránsito, implica costos muy altos cuando finalmente obliga a la rehabilitación o reconstrucción de las vías descuidadas.

Nancy y Sandro llegaron a Lima tras largos recorridos. Sus padres, sus abuelos y seguramente generaciones más antiguas todavía trazaron los caminos que permitieron su encuentro. En pleno siglo XXI, sin embargo, aún les es caro, difícil y riesgoso visitar sus localidades de origen para mantener vivos los lazos de amor con los que se quedaron. ●

# CERRANDO BRECHAS

→ La identidad, la educación secundaria, los servicios de agua y desagüe, la electricidad, la seguridad ciudadana y las vías para transitar constituyen un piso básico a partir del cual se puede crecer como persona y, en conjunto, como país, como ciudadanía.

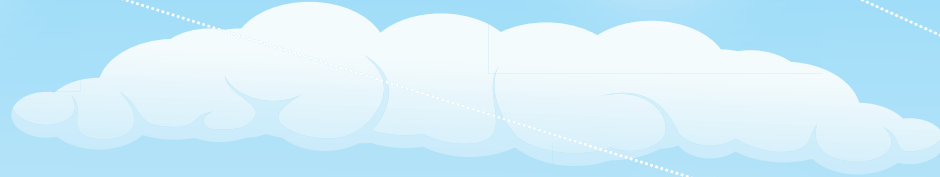
Acompañar a Nancy y Sandro nos ha permitido observar, en alguna medida, cuánto y cómo accede su familia a algunos servicios considerados básicos para su desarrollo como seres humanos que viven en el Perú del siglo XXI.

A su vez, los “viajes” por el país emprendidos a partir de esta indagación, así como la lupa de acercamiento a las realidades provinciales, nos han hecho conocer brechas intolerales en la tenencia de estos servicios. Y no exageramos al calificarlas así, porque nos hablan de situaciones que afectan las oportunidades de desarrollo, pero, además, la dignidad e incluso la vida misma de compatriotas nuestros.

“Rellenar” estas brechas, de modo que el piso inicial esté convenientemente nivelado, al margen de dónde nazca un peruano y con qué recursos económicos cuente su familia, es una obligación que corresponde al Estado, como proveedor directo, concertador o promotor. Llegar con los servicios básicos a los poblados rurales dispersos y acercarlos a las poblaciones más pobres del país es algo complejo y no constituye de por sí un buen negocio. No hay incentivos económicos directos y considerables que motiven a los inversionistas. Por eso la acción del Estado y su esfuerzo creciente es crucial, porque puede organizar sus prioridades y disponer los recursos necesarios mediante la redistribución (piénsese en el dinero de los impuestos o del canon, por ejemplo) o con incentivos que atraigan la inversión y el esfuerzo de la sociedad civil.

Para cumplir con su responsabilidad, el Estado necesita no solo estar informado de las necesidades que existen en el país. Tratándose de dificultades que vienen de tiempo atrás, es muy importante que renueve sus enfoques, sus métodos de trabajo y su organización en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local), así como en los sectores o ministerios que tienen que ver con la falta de servicios básicos entre la población. La innovación es indispensable. Esto significa, entre otros aspectos, promover una administración pública que aprenda de su experiencia, así como de las prácticas positivas de la sociedad civil y del sector privado. Implica también la coordinación intersectorial, intergubernamental y público-privada. En cuanto a la información, es necesario adecuar los sistemas estadísticos para identificar y monitorear el estado de las brechas. Tales acciones ayudarán a definir las políticas públicas, a mejorar la calidad del servicio y a acercar el Estado a la población.

No hay soluciones rápidas ni de corto plazo para problemas complejos como los que revela el Informe sobre la Densidad del Estado; pero promover la innovación de la gestión pública premiando a las instituciones más renovadoras, aplicando medidas que impulsen a los funcionarios a comprometerse con los cambios y teniendo conciencia de que innovar requiere un esfuerzo permanente, ayudará a todas las instancias a tener iniciativas y actitudes que vayan en el rumbo adecuado. ●



PN  
UD

Perú



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



aecid