


CAPÍTULO 2

Una mirada de conjunto a la densidad del Estado



“El desarrollo económico auténtico no sólo implica la ampliación de bienes y servicios, sino que queda definido mejor en términos que eleven los niveles de subsistencia, dignidad y libertad humanas y combatan la pobreza, el desempleo y la desigualdad...Una planificación auténtica de tipo democrático, gradualista y experimental en el avance hacia el futuro con soluciones de corto, mediano y largo plazo debe tender al aumento de la productividad y al alza del nivel de vida, y defender al mismo tiempo derechos humanos esenciales y buscar, sin mengua de ellos, la justicia social”.

Jorge Basadre: *Perú, Problema y Posibilidad* (1978)

CAPÍTULO 2

Una mirada de conjunto a la densidad del Estado

Como se ha explicado, la densidad del Estado en el Perú se estima con base en una canasta de servicios básicos e ineludibles que aquél debe garantizar a todos sus ciudadanos y ciudadanas, como plataforma mínima para que puedan aspirar al desarrollo humano. Esta estimación al año 2007 arroja dos constataciones centrales: (1) una preocupante desigualdad territorial de la presencia de ese Estado mínimo, tanto a nivel departamental como provincial; y (2) como correlato, la existencia en el país de lugares donde persisten brechas intolerables, aún en esos servicios básicos e ineludibles que componen el IDE, las cuales es imprescindible superar.

Al parecer, las desigualdades en el desarrollo humano medidas por el IDH están bastante vinculadas a la capacidad del Estado de igualar oportunidades entre las personas y sus comunidades. Es decir, existe una correlación positiva, entre la acción del Estado y el desarrollo humano. Esto se debería a dos razones: por un lado, porque el Estado peruano declara en su Constitución que una de sus principales funciones es promover el desarrollo de la persona humana, es decir existe un compromiso formal del Estado con ese propósito; por otro lado, porque los servicios públicos escogidos son los primordiales para el desarrollo humano de las personas. El asunto es si, en la práctica, cada gobierno traduce la voluntad constitucional en las acciones más adecuadas y si éstas tienen el impacto deseado en el desarrollo humano.

Los resultados del IDE así como los indicadores de los servicios que lo componen, tanto a escala departamental como provincial, se pueden ver en detalle en el Anexo Estadístico de este Informe. El propósito central del análisis que se presenta a continuación es ilustrar cuánto, en qué y dónde el Estado genera mejores condiciones para el desarrollo humano, a través de qué servicios lo hace principalmente y a qué se deberían las desigualdades de su intervención.

2.1 DENSIDAD DEL ESTADO EN RELACION CON EL DESARROLLO HUMANO

IDE e IDH a nivel departamental

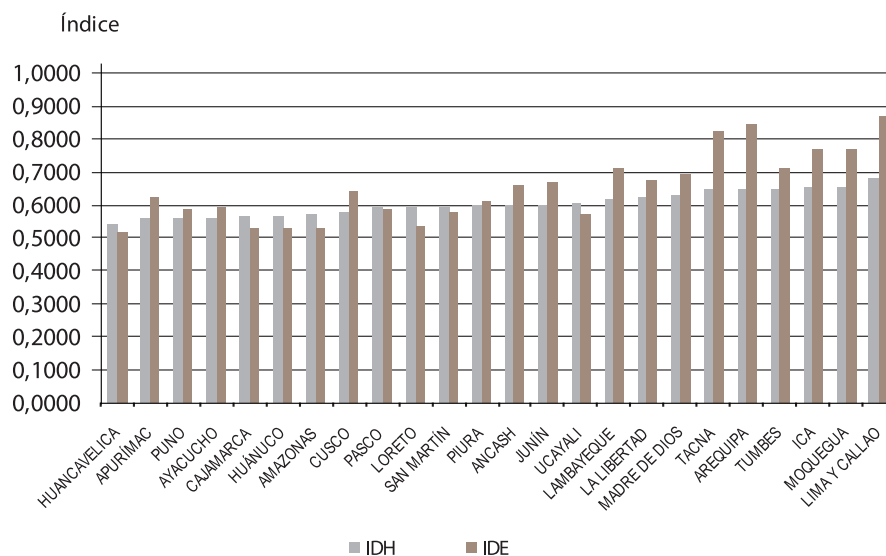
Los resultados a nivel departamental muestran que el IDE más alto lo tienen Lima, Arequipa y Tacna en este orden, con índices entre 0,877 y 0,826, lo que sugiere que la presencia básica del Estado en esos departamentos está cerca de llegar al valor máximo (1,00).²¹ Sin embargo, en el otro extremo están Huancavelica, Amazonas, Huánuco, Cajamarca y Loreto con IDE inferior a 0,540, lo que muestra una preocupante baja densidad de ese Estado expresado en sus servicios más básicos. Como se ve, la diferencia entre los índices más altos y los más bajos es significativa y ello expresa que el Estado peruano no logra superar importantes desigualdades entre departamentos en los grados de cobertura de sus servicios primordiales.

El patrón de desigualdad que muestra el IDE es similar al del IDH pero con algunas diferencias. Los IDH máximo y mínimo también los tienen los departamentos de Lima y Huancavelica: 0,679 y 0,539 respectivamente. Sin embargo, Arequipa y Tacna, segundo y tercero en el IDE, pasan al quinto y sexto lugares en la escala del IDH. En el otro extremo, Cajamarca, Huánuco y Amazonas que en el IDE sólo anteceden a Huancavelica (posiciones 21 a 23), en la escala del IDH suben en orden inverso a los lugares 18 a 20 y son reemplazados por tres departamentos de la sierra sur: Ayacucho, Apurímac y Puno.

Los casos mencionados a modo de ejemplo confirman que a nivel departamental los datos muestran una correlación positiva entre el IDH y el IDE ($r = 0,899$). Como se verá más adelante, esta correlación es más alta que a nivel provincial ($r = 0,806$), lo que verifica que en cada departamento hay provincias con distintos niveles de desarrollo

²¹ Como se ha explicado, el IDE se basa en los porcentajes de población o viviendas que cuentan con los servicios básicos que conforman el índice (con excepción de los servicios de salud en que, por limitaciones de información, se ha usado un indicador de población por médico). Así, un IDE de 1,00 significaría que la totalidad de las personas y viviendas de un departamento o provincia pueden acceder a los 5 servicios que componen el IDE.

Perú, IDH e IDE, según departamentos, 2007
(ordenado ascendentemente por el IDH)



Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

Sólo en Bolivia, Ecuador, Perú y en los Himalayas importantes porcentajes de población viven encima de los 2 500 m.s.n.m.

humano y de densidad del Estado. Cuando los datos se agregan a escala departamental, estas diferencias se compensan, dando la impresión de que hay una mayor correlación de la que realmente existe. Esto puede llevar al error de creer que la situación es mejor de lo que es.

IDE e IDH por regiones naturales

Si se mira la relación entre densidad del Estado y desarrollo humano en función de las regiones naturales que propuso Javier Pulgar Vidal, se constata que los mayores IDE e IDH los tienen de lejos las regiones Chala o Costa y Yunga bajo y medio, representadas por 40 provincias en las cuales habitan casi 15 millones de personas, más del 54,0% de la población del país (ver cuadro 2.1). En el resto de regiones naturales la situación es más diferenciada y hasta asimétrica.

En ellas, el IDE y el IDH parecen tener una relación casi opuesta con las alturas andinas y con las zonas más bajas cercanas a la Amazonía. Así, las regiones Quechua alto, Suni y Puna, las de mayor altitud, representadas por 72 provincias en las cuales habitan más de 4,8 millones de personas (17,6% de la población nacional), ocupan el tramo intermedio en la escala de densidad del Estado, con índices medio a medio alto, pero comparten con la región Yunga alto los últimos lugares en la escala de desarrollo humano. En cambio, la región Quechua bajo, donde viven poco más de 3,5 millones de personas (12,8%

de la población) en 38 provincias, varias de las cuales son intermedias entre la sierra y la selva alta, exhibe niveles relativamente mejores tanto de IDE como de IDH. Finalmente, las regiones Selva alta y Selva baja, donde en 36 provincias viven casi 3,5 millones de personas (12,7% de la población), ocupan lugares bajos en el índice de densidad del Estado, aunque muestran niveles medio y medio alto de desarrollo humano.

Estas constataciones no permiten afirmar de manera categórica que exista un determinismo geográfico para explicar la relación entre densidad del Estado y desarrollo humano, pero es obvio que la vida se hace más difícil a mayores altitudes. De hecho, en la mayor parte de países la gente vive mayoritariamente por debajo de 2 mil m.s.n.m.; sólo en Bolivia, Ecuador, Perú y en los Himalayas importantes porcentajes de población viven encima de los 2 500 m.s.n.m. El problema es que en regiones difíciles como éstas, el desarrollo humano es más elusivo, aun cuando el Estado haga esfuerzos por estar presente. Por ello, es comprensible que en la región Puna, la de mayor altitud, viva menos del 1% de la población (255 mil personas), pues las condiciones naturales son muy duras para el desarrollo humano. En la Selva alta y baja, a pesar de la diversidad de recursos que ofrecen, parecería más bien que las distancias, unidas a su crecimiento demográfico más reciente y a la dispersión de su población originaria, convergen para que el Estado muestre mayor retraso en su presencia.

Perú: Población, IDH e IDE, según regiones naturales, 2007

Regiones	Población		IDH		IDE		Número de provincias
	Habitantes	%	Índice	Ranking	Índice	Ranking	
PERÚ	27 412 157	100,0	0,6234	-	0,7117		195
Chala o Costa	14 371 424	52,4	0,6643	1	0,8199	1	33
Yunga bajo y medio	507 735	1,9	0,6426	2	0,7657	2	7
Yunga alto	713 146	2,6	0,5597	9	0,5404	8	9
Quechua bajo	3 517 665	12,8	0,5838	4	0,6422	3	38
Quechua alto	2 822 986	10,3	0,5781	6	0,6190	4	47
Suni	1 737 144	6,3	0,5650	8	0,5870	6	22
Puna	254 850	0,9	0,5766	7	0,5894	5	3
Selva baja	2 097 761	7,7	0,5940	3	0,5572	7	24
Selva alta	1 389 446	5,1	0,5807	5	0,5256	9	12

Fuente: Base de datos REDATAM Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. INEI.
Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

El análisis a nivel de provincias tiene la ventaja de aproximarse al territorio en el cual las personas hacen su vida, trabajan, estudian, participan en la vida social.

IDE e IDH a nivel provincial

El análisis a nivel de provincias tiene la ventaja de aproximarse al territorio en el cual las personas hacen su vida, trabajan, estudian, participan en la vida social y, en el marco de ésta, se relacionan con el Estado de manera más directa. Se podría afirmar que más de dos tercios de los determinantes del desarrollo humano se encuentran en la provincia. Sin embargo, esta escala tiene la desventaja de dejar de lado todos los factores del desarrollo humano que se gestan en espacios mayores, como son las importaciones de bienes y servicios, el acceso a la información remota, la educación a distancia, entre otros.

Si se hace comparaciones entre provincias, para dar una idea de las desigualdades que hay entre estos territorios más cercanos a la vida cotidiana, se ven grandes diferencias tanto en el IDH como en el IDE. Las provincias de Lima y Callao son las que tienen más alto índice de desarrollo humano (0,684 y 0,680 respectivamente) y en los últimos puestos están las provincias de Paucartambo en Cusco (IDH 0,484) y Pachitea en Huánuco (IDH 0,501). Es decir hay una diferencia bastante grande, que confirma el patrón de desigualdad social existente en el país en extremo; es como si detrás de estos índices, en el Perú hubiera varios países distintos, con niveles de vida distantes, lo que sugiere problemas de integración social y de distribución interregional de los frutos del dinamismo económico y de los recursos del Estado peruano.

Lo impactante es que dentro de un mismo departamento pueden haber grandes diferencias. Cuando se observa el IDH por provincias agrupadas según los departamentos a que pertenecen, se ve que cada departamento tiene

índices provinciales muy variables que expresan un desarrollo humano desigual. En general, la provincia capital del departamento tiene un IDH más alto y las provincias más alejadas, más rurales y ubicadas en las regiones Suni y Quechua tienen menores índices de desarrollo humano. De igual forma, cuando se presenta el IDE por provincias igualmente agrupadas según los departamentos a que pertenecen, los resultados muestran que, en general, la densidad del Estado es mayor en la provincia capital de departamento o en la provincia más poblada y disminuye en la medida que la provincia se aleja de la capital o de las ciudades más grandes. Es decir, a este nivel de análisis, el IDE y el IDH parecen mostrar patrones similares de desigualdad al interior de cada departamento. En general, la desigualdad del IDE tiende a ser mayor que la desigualdad del IDH.

Si primero se individualizan aquellas provincias que muestran niveles semejantes, alto o bajo, de IDE e IDH, se constata que las provincias con IDH alto e IDE alto y medio alto están claramente asociadas con la franja costera: de las 39 provincias con esos índices, 31 están en la costa. En el otro extremo, de las 33 provincias con IDH bajo e IDE bajo y medio bajo, 29 son andinas (15 en la sierra sur y 14 en la sierra norte) y 4 de selva baja, ninguna en la costa.

Por el contrario, si se busca identificar aquellas provincias que muestran niveles diferenciados de IDE e IDH, es decir ubicadas en mejor posición en el ranking del IDE que en el del IDH, o viceversa, se constatará la existencia de:

- Provincias ubicadas en el ranking del IDE en quintiles más altos que en el del IDH, es decir, provincias donde una relativa mayor presencia del Estado no se expresa en niveles

A mayor densidad de los servicios y facilidades que genera el Estado, las probabilidades de un mejor desempeño de las personas serán mayores.

equivalentes de desarrollo humano; éstas son claramente provincias andinas: 10 de 11 provincias con IDE alto o medio alto e IDH medio, las 7 provincias con IDE medio alto e IDH medio bajo o bajo, y 14 de 15 provincias con IDE medio e IDH medio bajo o bajo.

- Provincias ubicadas en el ranking del IDE en quintiles más bajos que en el del IDH, es decir provincias donde, a pesar de una relativa menor presencia del Estado, se registran niveles relativamente mejores de desarrollo humano; sorprendentemente muestran una cierta correspondencia con provincias ubicadas en la selva alta y baja: en la selva alta, 8 de 15 provincias con IDE medio e IDH medio alto, y 5 de 11 provincias con IDE medio bajo e IDH medio; en la selva baja, 4 provincias con IDE bajo e IDH medio o medio alto. También se da esta situación en algunas provincias andinas más vinculadas con la costa: por ejemplo, 5 casos con IDE medio o medio bajo e IDH medio alto.

Si bien, como se ha visto, la desigualdad en la densidad del Estado es bastante mayor a nivel provincial que la del desarrollo humano, esto no significa que no haya relación entre ambos. De hecho, la correlación estadística de $r = 0,806$ entre el IDH y el IDE refleja que la presencia del Estado a nivel provincial, pese a ser desigual, está relacionada con el desarrollo humano alcanzado. En este punto se plantea el problema de la causalidad entre desarrollo humano y densidad del Estado.

En teoría, las acciones del Estado deberían buscar el desarrollo humano, es decir, deberían determinarse en función de sus aportes a éste. Sin embargo, para determinar dicha relación es necesario considerar los resultados de la acción del Estado en períodos precedentes, los cuales han promovido mayores capacidades y mejores desempeños de las personas y así aportado al desarrollo humano. En el siguiente acápite se aborda una primera aproximación a esta relación. Lo que sí se puede afirmar es que para el futuro desarrollo de las personas la actual densidad del Estado no es suficiente, sobre todo para las provincias ubicadas en las regiones Yunga alto, Selva baja y Selva alta, para las 178 provincias que tienen un IDE menor a 0,75 y más aún, para las 67 cuyo índice está por debajo de 0,50.

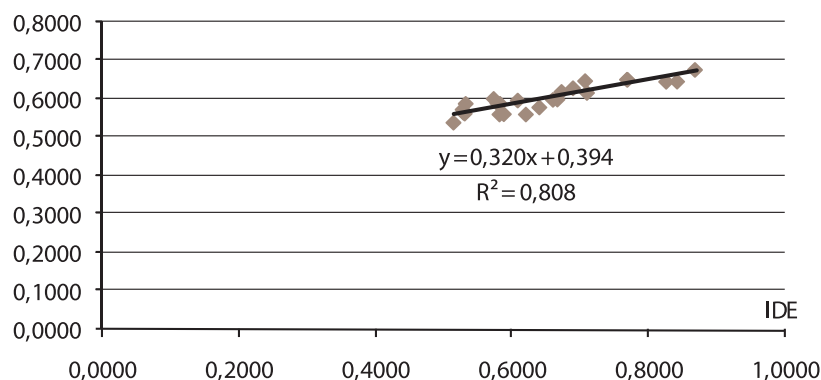
¿Existe relación causal entre el IDH y el IDE?

La idea central de este Informe es que la densidad del Estado es favorable al desarrollo humano. Ello implica que a mayor densidad de los servicios y facilidades que genera el Estado, las probabilidades de un mejor desempeño de las personas serán mayores. Al parecer, en el caso peruano esta función: desarrollo humano = f (densidad del Estado) tiene una relación positiva.

Para examinarla se ha hecho el análisis tanto a nivel departamental como provincial. En la figura 2.2, se presenta el ajuste lineal a nivel departamental. En la relación $IDH = f(IDE)$ se

Gráfico 2.2

Perú: Desarrollo Humano en función a la densidad del Estado, según departamentos, 2007



Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

observa que existe una asociación positiva, con un $r = 0,899$. Sin embargo, la nube también confirma la dispersión descrita anteriormente: en la parte inferior tiene a Huancavelica y en la parte superior a Lima.²²

La relación positiva y sugerente entre ambas variables permite suponer que a nivel departamental cualquier avance de la densidad del Estado influirá en el desarrollo humano. Es decir que en este caso, el resultado sugiere que el desarrollo humano depende en relevante medida de la densidad del Estado.

Queda por preguntarse si los avances en el desarrollo humano tienen un efecto sobre la acción del Estado, a través, por ejemplo, del grado de participación de las personas en organizaciones de la sociedad civil en procesos como el presupuesto participativo, la planificación concertada del desarrollo o simplemente al hacer agencia para obtener mejoras en los servicios públicos. Ello constituye un desafío para posteriores trabajos de investigación.

Se aprecian ahora los resultados de la misma función, esta vez a nivel provincial, con más observaciones que en el caso anterior. La relación es positiva aunque con un $r = 0,806$. Se confirma el resultado alcanzado a nivel departamental, aunque la dispersión de los indicadores es bastante elevada, sobre todo teniendo en cuenta los pocos servicios esenciales que componen el IDE.

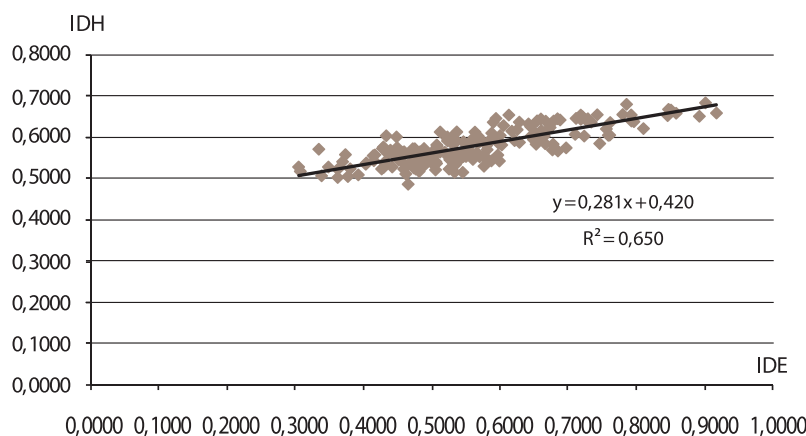
A fin de comparar estos hallazgos, se hizo el ejercicio de elaborar un IDE con los datos del anterior Censo de Población y Vivienda del año 1993. Para tal efecto se emplearon los mismos indicadores usados para el IDE 2007, con la sola excepción del componente de identidad, ya que el Censo de 1993 no incluyó preguntas correspondientes a esta materia, excluyéndose ésta en ambos años a fin de posibilitar la comparación.

Los resultados señalan que en el periodo intercensal 1993-2007 el IDE ha tenido un marcado incremento (34,0%), bastante más acentuado que el mostrado por el IDH en el mismo periodo (5,0%). Ello permite anticipar que la evolución del IDE en el presente influirá en menor medida en un incremento del IDH, lo que se corrobora por un descenso en el coeficiente de asociación entre el IDH e IDE a nivel provincial entre 1993 ($r = 0,912$) y 2007 ($r = 0,811$).

Los incrementos más acentuados entre 1993 y 2007 se han dado en los servicios de educación (62%) y salud (61%), en tanto que en los de electrificación y saneamiento alcanzaron un 35% y 30%, respectivamente. Cabe resaltar que con posterioridad al Censo 2007 la inversión del Estado en estos dos últimos campos se ha incrementado fuertemente, en particular en zonas de población más dispersa y menor desarrollo relativo.

Gráfico 2.3

Perú: Desarrollo Humano en función a la densidad del Estado, según provincias, 2007



Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

22 Estos resultados no son suficientes para establecer una relación de causalidad entre ambas variables, pues se debería considerar datos del IDH y del IDE de años anteriores, ya que es probable que el IDE de años pasados tenga influencia sobre el IDH presente.

Se necesita un doble esfuerzo de nivelación de oportunidades para el desarrollo humano en el Perú, tanto por el lado de los determinantes del IDH, como de aquéllos del IDE.

A nivel provincial, las variaciones han sido bastante acentuadas, registrándose grandes incrementos en provincias que en 1993 mostraban valores más bajos en el IDE, en tanto que en provincias capital de departamento con mejor IDE los incrementos han sido menores. Así, provincias con IDE bajo en 1993, como Condorcanqui (IDE 0,041), Marañón (0,049), Chumbivilcas (0,053), Huacaybamba (0,054) y Vilcashuamán (0,055), lo elevan entre 299% y 836% para el 2007; en tanto que provincias como Lima (0,815), Arequipa (0,787), Ica (0,720), Trujillo (0,716), Callao (0,702) y Cusco (0,675) con IDE alto desde 1993, el aumento se sitúa entre 29% como máximo (Cusco) y 8% como mínimo (Lima).

Puede afirmarse entonces que la acción del Estado es una condición necesaria para el desarrollo humano pero no suficiente; y, en la medida que aumenta el desarrollo humano, la acción del Estado sigue siendo indispensable pero se hace más compleja, ya que será cada vez más difícil obtener mejoras incrementales sobre el nivel de desarrollo humano previamente alcanzado.

Así, se sabe que la salud de una población depende no sólo de los servicios de salud sino también, entre otros factores, de los de saneamiento; más, para pasar de un nivel de salud alto a otro superior, se requiere de una mayor complejidad y mejor focalización de los servicios. Por ejemplo, alcanzar un nivel de esperanza de vida al nacer de 70 años se puede lograr con medidas de saneamiento básico, campañas de vacunación y atención primaria de salud, entre otras. No obstante, para lograr una esperanza de vida más alta al nacer (80 años), probablemente será necesario además eliminar la mortalidad debida a todas las causas evitables y contar con centros de salud con personal y equipamiento especializados, a fin de atender la morbilidad de personas adultas y adultas mayores.

De acuerdo a los resultados obtenidos, el desarrollo humano depende en gran medida pero no totalmente del acceso de la población a los servicios básicos del Estado. Sin embargo, el Estado debería ser más efectivo en sus servicios básicos en las regiones periféricas de selva y sierra, en donde su acción es incompleta. Ello plantea desafíos para tratar de acercarse en esos ámbitos al valor máximo del IDE (1,00); pero esto no significa necesariamente que el desarrollo humano sea proporcionalmente mayor.

Un desafío doble

Se ha visto que la densidad básica del Estado, estimada a partir de los cinco componentes seleccionados (el IDE), muestra una relación

positiva con el desarrollo humano (expresado en el IDH). Los resultados son convincentes sobre la asociación entre ambos índices. Ciertamente es que al tratar de analizar la causalidad se encuentran algunas dificultades. Sin embargo, sí es posible decir que el desarrollo humano actual probablemente depende en parte de la densidad acumulada por el Estado en años anteriores en determinado ámbito territorial; también parece adecuado afirmar que el IDE actual redundará en el desarrollo humano presente y futuro, cada vez con mayor esfuerzo. Siendo así, los resultados principales del análisis expresan dos características: una dispersión departamental y provincial y una desigualdad entre las provincias de cada departamento.

De ello se puede inferir que se necesita un doble esfuerzo de nivelación de oportunidades para el desarrollo humano en el Perú, tanto por el lado de los determinantes del IDH, como de aquéllos del IDE. Se requiere un fuerte impulso para promover la igualdad del IDH y del IDE en las provincias de cada departamento. Éste es el reto para el Estado en su conjunto, con el concurso de sus tres niveles de gobierno. De pronto, la descentralización efectiva de la provisión de los servicios básicos que componen el IDE podría ser un primer paso. Pero también es necesario reducir las desigualdades entre departamentos, lo que recuerda el asunto pendiente de construir efectivas regiones con potencialidades de desarrollo más homogéneas que las que exhiben los actuales departamentos.

El déficit de atención del Estado por provincias constituye una información muy valiosa, pues señala a los distintos niveles de gobierno, según sus competencias, metas a cumplir en cada una de ellas y en cada servicio considerado. Pero sobre todo es una indicación al gobierno nacional para que priorice y oriente sus esfuerzos a fin de lograr que el Estado cumpla con prestar los mismos servicios primordiales en cualquier lugar del Perú.

Ciertamente, esto lleva a tomar en cuenta aspectos económicos, fiscales y políticos. Las consideraciones fiscales aluden al nivel de recursos con que cuenta el Estado peruano, cuya presión tributaria no pasa del 16% del PBI, pero también influye la estructura tributaria. En general, las provincias más pobres y alejadas generan pocos impuestos los que en su mayor parte son indirectos.

El centralismo económico, sobre cuya base se establece la tributación, no facilita la relación directa que debería haber entre contribuyente y gobierno, al cual se debe exigir que brinde servicios a cambio de los impuestos. Aunque en un país con una distribución de ingresos tan desigual como es el Perú, lo más probable es

que los habitantes de las provincias más pobres paguen menos impuestos de lo que reciben como servicios.

Agrétese que desde el punto de vista político, las promesas electorales se hacen más efectivas en las provincias más pobladas donde el Estado recauda más impuestos. Se consolida así un círculo perverso e inevitablemente, el desarrollo humano se encuentra en esa encrucijada.

2.2 DENSIDAD DEL ESTADO Y DEMOGRAFÍA

La dinámica poblacional presenta características específicas según el nivel de desarrollo humano de cada sociedad. Estas características posibilitan y al mismo tiempo plantean retos para el desarrollo económico, social y cultural de estas sociedades. En este Informe se sostiene que la presencia desigual del Estado (en sus dimensiones cuantitativas y cualitativas) en el territorio, posibilita niveles diferenciados de desarrollo humano. Por tanto, se espera encontrar patrones socio-demográficos también diferentes y específicos en los espacios territoriales con menor densidad del Estado y por tanto, con menores niveles de desarrollo humano.

Sin embargo, como se argumenta en la sección conceptual de este Informe, la mayor o menor presencia del Estado (medida por el acceso a servicios públicos básicos) no es el único factor que explica la dinámica poblacional. El mercado y la propia agencia de las familias y comunidades influyen en los cambios demográficos. Prueba de ello es que el descenso de la fecundidad así como los patrones migratorios responden a decisiones intrafamiliares y a oportunidades de ingreso y educación que pueden ser independientes del accionar estatal.²³ En el caso peruano, gran parte del proceso de descenso de la fecundidad, iniciado a fines de los 70, ocurrió en ausencia de programas públicos de planificación familiar.²⁴

Asimismo, los procesos de migración interna y poblamiento del territorio no han merecido políticas públicas consistentes de largo aliento. La política de población ha sido, en el mejor de los casos, discontinua y ha tenido poco impacto mensurable. Pese a ello, es indudable que el acceso a servicios públicos básicos como la educación (especialmente de la mujer), el saneamiento y la salud entre otros, influye en los cambios demográficos.

Esta sección sobre IDE y población analiza algunas de las características socio-demográficas de la población de cada provincia y su relación con la densidad del Estado. Su propósito es identificar las demandas que estas características suponen sobre los servicios básicos. Se ha seleccionado 10 indicadores sociodemográficos que resumen dimensiones diferentes de la dinámica demográfica y social,²⁵ y que no están incluidos en el cálculo del IDE, de manera de evitar tautologías.

Densidad del Estado y características de la población

El cuadro 2.2 presenta los resultados de estos indicadores para las provincias agrupadas por quintiles del IDE. Se ha estimado para cada indicador el valor promedio, la desviación estándar (DS) y el coeficiente de variación (CV).

Un primer punto a resaltar es la desigual distribución de la población cuando se agrupa al mismo número de provincias en quintiles del IDE. Así, las provincias del quintil 1 (el de más presencia del Estado en servicios básicos) agrupan a más del 62,4% de la población. Los otros quintiles tienen un peso poblacional mucho menor, que va del 7,7% (quintil 5) al 12,1% (quintil 2) de la población total. Es decir, hay mucha mayor concentración de la población en provincias con menores brechas de acceso a servicios básicos.

Respecto del crecimiento poblacional entre 1993 y 2007, en el cuadro 2.2, columna 4, se observa que las provincias de los quintiles 1 y 2 son las que presentan las mayores tasas de crecimiento demográfico. Sin embargo, en los casos de los quintiles 4 y 5, el CV es muy alto, revelando que entre ellas se mezclan provincias con crecimiento demográfico lento con otras de rápido crecimiento poblacional (como Atalaya con 3,1% anual; Mariscal Ramón Castilla con 3,6% anual; Putina con 4,1% anual; Satipo con 5,2% anual) junto a otras con tasas negativas de crecimiento poblacional (Dos de Mayo con -5,7% anual; Otuzco con -1,7% anual; Julcán con -0,8% anual). Las consecuencias son claras: hay menos servicios públicos básicos en aquellas provincias de estos quintiles con rápido crecimiento poblacional, que corresponden en su mayoría a zonas de colonización y frontera en selva y a provincias andinas con rápida urbanización. Para

Los procesos de migración interna y poblamiento del territorio no han merecido políticas públicas consistentes de largo aliento.

23 Ver Donaldson, Loraine; "Fertility Transition", Basil Blackwell, Cambridge, USA 1991 y Balán, Jorge (ed.); "Why People Move", the UNESCO Press, Paris 1981.

24 Aramburú, Carlos; "Fecundidad y planificación familiar: Comparando las ENDES 2000 y 2004" en Economía y Sociedad 56, págs. 19-26. CIES, Lima, junio 2005.

25 Ver detalle en la Sección Anexos del presente Informe.

La insuficiente presencia del Estado en la provisión de servicios básicos empuja a aquéllos que tienen la posibilidad, a migrar fuera de sus provincias.

el Estado lo anterior significa que debería utilizar las proyecciones de crecimiento demográfico provincial para planificar la expansión de los servicios básicos y de la inversión pública, a fin de asegurar igualdad de oportunidades para la población de esos ámbitos geográficos.

Por tanto existe una doble justificación para priorizar la inversión pública en estas provincias: de un lado, son las más pobres y abandonadas; y, del otro, algunas crecen rápidamente, por lo que la demanda insatisfecha por servicios públicos es creciente. Sin embargo, las provincias con mayor crecimiento poblacional (quintiles 1 y 2) son más dinámicas en su crecimiento demográfico debido sobre todo a la migración, como se indica más adelante, y en ellas la cobertura de servicios básicos es mejor que en las anteriores, aunque muy heterogénea.

El indicador de urbanización (cuadro 2.2, col. 5) revela claramente que las provincias del quintil 4 y 5, las de menor cobertura de servicios básicos, son fuertemente rurales, con tan sólo 18,6% y 14,4% de población urbana respectivamente. En realidad, sólo las provincias del quintil 1 son netamente urbanas, con más de 75,6% de su población residiendo en ciudades de 2 mil o más habitantes. Este resultado parece paradójico, pues si bien la población nacional es mayoritariamente urbana, la mayoría de las provincias del país son predominantemente rurales y tienen fuertes déficits de acceso a servicios básicos. El coeficiente de variación, muy alto en los últimos quintiles, indica asimismo que el nivel de urbanización es muy heterogéneo en las provincias ubicadas en esos quintiles. Ello demuestra que hay más Estado cuando más urbana es la provincia y lo contrario, hay menos Estado en las provincias más rurales. Llevar el Estado hasta los espacios rurales es un reto para combatir la exclusión y la pobreza.

En cuanto a la dispersión poblacional (porcentaje de la población residiendo en centros poblados menores a los 100 habitantes en la provincia), ésta es 4 veces mayor en el quintil 5 versus el quintil 1 (más de 20% frente a casi 5% respectivamente). Esta constituye una particularidad del proceso de poblamiento en el territorio peruano y es, sin duda, uno de los mayores retos que se debe enfrentar para que los servicios básicos lleguen a las poblaciones dispersas, especialmente de la sierra y la selva. Por ello, el esfuerzo central para la expansión de los servicios públicos básicos es enfrentar los mayores costos e innovar las formas de acceso a estos servicios, en un país con altos niveles de dispersión poblacional, especialmente en la sierra y en la amazonía.

Las provincias con menor acceso a servicios básicos (quintil 5) tienen mayor proporción de niños que las que gozan de mayor acceso a estos servicios (ver cuadro 2.2, col. 7). Casi el 40% de la población de las provincias del último quintil tiene menos de 15 años, en comparación con el 29% de las provincias del primer quintil. La falta de acceso a servicios básicos como la atención médica, la educación secundaria, el saneamiento, la electricidad y la identidad, hace a estos niños especialmente vulnerables en la protección y el desarrollo de sus capacidades. Privar a los menores de estos bienes, es contribuir a la reproducción de la pobreza. Por ello, se puede afirmar que el Estado está más ausente para los niños de las provincias menos desarrolladas del Perú.

La insuficiente presencia del Estado en la provisión de servicios básicos empuja a aquéllos que tienen la posibilidad, a migrar fuera de sus provincias. En efecto, las provincias con menor densidad del Estado (quintiles 4 y 5) tienen una mayor proporción de población nativa (más de 85% son no migrantes) que las de mayor presencia del Estado (quintil 1). En las primeras menos de 15% es inmigrante, en tanto que en estas últimas, más del 36% de la población es inmigrante (cuadro 2.2, col. 8). Cuando el Estado no es capaz de proporcionar los servicios básicos, una parte de la población (los más jóvenes) sale a buscarlos allí donde su disponibilidad es mayor. Es obvio que la migración no sólo responde al acceso a servicios públicos, sino además a las oportunidades laborales y de ingresos, aunque cabría estudiar la relación entre esos servicios y el desarrollo de los mercados laborales y de oportunidades económicas; ello cae sin embargo fuera de los límites de este análisis. El problema subsiste no obstante para los que se quedan. Por ello, una mejor distribución de la población en el territorio pasa por descentralizar los servicios básicos hacia las provincias expulsoras de población.

La fecundidad está altamente correlacionada con la educación de la mujer y el desarrollo humano. Los resultados señalan que en las provincias con menor presencia del Estado, las mujeres tienen en promedio 3,2 hijos versus 2,3 hijos en aquéllas con mayor cobertura de los mismos (cuadro 2.2, col 9). Como lo demuestran diversos estudios, la alta fecundidad no es un resultado elegido por las parejas, sino el resultado de la falta de información y servicios de planificación familiar.²⁶ Así, éste es otro campo deficitario de la acción en salud del Estado en las provincias con menor acceso a servicios públicos, lo que explicaría, entre otros factores, la alta fecundidad. Ello implica además que en estas provincias, el ejercicio pleno de los

26 Aramburú, Carlos y Bustinza, María; "La transición demográfica peruana: implicancias para la conciliación trabajo-familia", en *Economía y Sociedad* No. 63, CIES, Abril 2007. Lima, Perú.

Perú: Indicadores socio-demográficos, según quintiles del Índice de Densidad del Estado, 2007

Quintil del IDE	IDE	Población 2007	Crecimiento demográfico	% Población urbana	Dispersión poblacional	% Población menor a 15 años	% Población nativa	Promedio de hijos/mujer	Edad promedio de la mujer al primer nacimiento	Mortalidad joven	Ratio población nativa-hablante	% trabajadores familiares no remunerados en la PEA provincial
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Promedios												
1	0,8314	17 094 934	1,8	75,6	4,9	29,2	63,9	2,3	21,8	5,2	29,3	5,7
2	0,6174	3 326 349	1,3	44,0	11,2	32,2	73,3	2,8	21,0	7,2	63,4	11,5
3	0,5426	2 220 871	0,9	26,6	18,0	33,8	78,7	3,1	20,9	8,4	146,5	14,2
4	0,4879	2 670 845	1,0	18,6	19,1	37,5	85,4	3,1	20,6	8,5	246,0	18,2
5	0,4089	2 099 158	0,9	14,4	20,3	39,4	85,8	3,2	20,2	9,7	237,3	17,2
Desviación estándar												
1	0,07	-	0,6	19,5	4,8	3,1	11,1	0,3	0,6	1,7	55,9	4,0
2	0,03	-	1,1	24,1	8,2	3,1	12,0	0,4	0,6	1,8	115,6	5,0
3	0,01	-	1,1	19,5	10,0	3,9	13,3	0,4	0,6	2,5	201,1	5,6
4	0,01	-	1,8	11,2	9,9	3,8	9,6	0,3	0,7	2,5	295,2	4,9
5	0,04	-	1,2	14,5	13,1	4,6	11,8	0,4	0,9	2,3	405,1	5,5
Coefficiente de variación (%)												
1	9,17	-	30,1	25,8	99,2	10,7	17,4	12,5	2,9	33,4	190,9	70,0
2	5,33	-	82,7	54,8	73,0	9,7	16,3	13,7	2,7	25,4	182,3	46,9
3	2,60	-	117,7	73,1	55,5	11,5	16,9	12,3	2,7	30,1	137,2	38,8
4	2,96	-	184,2	60,4	51,8	10,0	11,2	9,8	3,5	26,1	190,0	27,1
5	10,91	-	142,6	101,1	64,7	11,8	13,7	11,2	4,6	23,2	170,7	31,8

Fuente: Base de datos REDATAM Censos Nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. INEI.
Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

derechos reproductivos de las personas no está siendo respetado.

Una medida similar es la de edad promedio de la mujer al nacimiento de su primer hijo. El resultado es coherente con el observado para la fecundidad; en las provincias con menor acceso a servicios básicos, las mujeres son madres casi dos años antes en promedio que en las de mayor cobertura de esos servicios (cuadro 2.2, col. 10). Cabe señalar que en este caso, el CV es mucho más alto en las provincias del quintil 5, revelando una mayor heterogeneidad de este indicador entre las mujeres más rurales y excluidas. Los resultados observados en estos dos últimos indicadores llaman la atención sobre la necesidad de extender los servicios de salud materna y planificación familiar a las provincias amazónicas y de la sierra norte, las que como se señala en este Informe, son las que sufren mayor exclusión de los servicios públicos en general. Concluyendo, la maternidad precoz está asociada a la menor disponibilidad de servicios públicos básicos, en especial en lo referente a educación de las mujeres y acceso a información sobre derechos y salud reproductiva, lo que incide en una menor equidad de género.

El indicador de mortalidad joven (personas que fallecieron entre su nacimiento hasta los 30 años aproximadamente) es coherente con los relacionados a la fecundidad. En las provincias del último quintil del IDE, el 9,7% de los hijos de madres entre 40 y 49 años fallecieron antes de los 30 años. En el quintil superior, esta proporción es significativamente menor: 5,2%. (Cuadro 2.2, col. 11). La ausencia de servicios públicos básicos está así asociada a una mayor mortalidad y una fecundidad más alta.

Finalmente, se ha calculado dos indicadores referidos a dimensiones culturales de la población. El primero de éstos es la proporción entre personas cuya lengua materna es el quechua, aymara o alguna lengua amazónica y aquéllas que tienen al castellano como lengua materna; el segundo es el peso de los trabajadores familiares no remunerados (TFNR), propios de economías campesinas y familiares, como porcentaje de la población económicamente activa (PEA).

Los resultados son reveladores: en las provincias de los dos últimos quintiles del IDE, la población con lengua materna nativa es más del doble que la hispano-hablante. Por el contrario, en

Hay entonces mucho menos Estado en las provincias en que predominan los pueblos indígenas. Mejorar la atención en servicios básicos para las poblaciones indígenas se revela así como otro de los retos que el Estado peruano debe afrontar en forma más decidida en los próximos años.

las provincias del quintil 1, hay sólo 29 personas con lengua materna nativa por cada 100 cuya lengua materna es el castellano. Hay entonces mucho menos Estado en las provincias en que predominan los pueblos indígenas. Ello no hace sino confirmar la exclusión de estos pueblos de los servicios públicos básicos. Entonces, la política social y de desarrollo no puede seguir siendo ciega a las brechas étnicas de una sociedad pluricultural como la peruana. Mejorar la atención en servicios básicos para las poblaciones indígenas se revela así como otro de los retos que el Estado peruano debe afrontar en forma más decidida en los próximos años.

Un patrón similar presenta la relación entre el IDE y el peso de las economías tradicionales. En las provincias con menor densidad del Estado (quintiles 4 y 5), más de 17% de la PEA son trabajadores familiares no remunerados. En contraste, en las provincias con mayor acceso a servicios públicos (quintil 1), menos del 6% de la PEA es TFNR. En consecuencia se puede afirmar que hay menos Estado donde hay menos mercado laboral. Aunque no se puede comprobar una relación causal entre débil presencia del Estado y persistencia de economías tradicionales, es obvio que los déficits de vialidad, electrificación e inversiones en capital humano son relevantes para entender el peso de la economía familiar tradicional en los espacios con menor densidad del Estado.

2.3 EL ESTADO EN EL TERRITORIO

Para entender cómo se distribuye la densidad del Estado en el territorio se realiza una primera aproximación a escala departamental. Es verdad que los departamentos son muy diferentes entre sí y que un examen a ese nivel tiende a promediar situaciones y, por lo tanto, a ocultar detalles; pero permite una primera lectura para identificar las principales tendencias de distribución del IDE en el espacio nacional. Luego se analizan las diferencias que existen al interior de los departamentos en términos de densidad del Estado. Finalmente, se aborda el análisis a nivel provincial para identificar los factores que contribuyen a explicar las diferencias encontradas.

La densidad del Estado en la escala departamental

Como se ha visto, la diferencia a nivel departamental entre los índices más altos y más bajos de densidad del Estado es significativa, lo que expresa que el Estado peruano no logra superar las notables desigualdades entre departamentos en los

grados de cobertura de sus servicios básicos. Si se desagrega los componentes del IDE se observa que también a este nivel hay desigualdades de cobertura y acceso a los servicios seleccionados.

El primero es el derecho a una identidad reconocida socialmente a través de los registros del Estado. En el 2007 el 96,8% de los peruanos mayores de 18 años tenía un DNI (documento nacional de identidad) y el 97,0% tenía una partida de nacimiento. Es decir, más de 550 mil peruanos no tenía DNI y más de 300 mil no contaba con partida de nacimiento. En estos dos rubros, por ser la base para el ejercicio de otros derechos ciudadanos, se debería alcanzar el 100% de cobertura. El departamento con mayor porcentaje de personas con DNI es Moquegua con 98,9%, mientras que los departamentos amazónicos son los que acusan los menores porcentajes: 90,6% Amazonas, 91,3% Loreto y 93,2% Ucayali. Las distancias y la difícil conexión entre poblados seguramente explican esta situación, además de que el Estado no siempre tiene los recursos para instalar oficinas o algún otro sistema de registro. Lo mismo sucede con la inscripción del nacimiento. En Loreto sólo el 90,5% la tiene, lo que significa que hay casi 39 mil personas menores de 18 años sin partida de nacimiento. En el otro extremo, en Lima y Callao sólo 2,6% se encuentra en esta situación, aunque en este caso, por la diferencia en volumen de población, ello equivale a 75 mil personas.

El acceso a servicios médicos, medido por el número de médicos por cada 10 mil habitantes, muestra que la media nacional es de 16,6 médicos por 10 mil habitantes lo que hace pensar que el país está en una situación positiva con respecto al estándar mínimo internacionalmente aceptado de 10 médicos sobre ese número de habitantes. Sin embargo, este promedio oculta enormes desigualdades interdepartamentales: mientras Lima y Arequipa cuentan con 26 médicos por 10 mil habitantes, Huancavelica sólo tiene 5,7 y otros ocho departamentos no alcanzan el estándar mínimo de 10. La correlación que muestra el acceso a médicos con el IDH es de $r = 0,765$, lo que confirma la importancia de los servicios de salud para el desarrollo humano. Es obvio que este tema requiere de una profunda reflexión sobre la igualdad de oportunidades que implica el acceso a servicios de salud y la calidad de éstos.

El indicador seleccionado para el servicio de educación es la tasa neta de asistencia a secundaria de adolescentes y jóvenes de 12 a 16 años. Al 2007, sólo el 73,7% del total de la población de estas edades asiste a clases, lo que es un indicador bastante bajo. Las diferencias entre departamentos son menores que en el caso anterior. Sin embargo, mientras Lima, Moquegua, Lambayeque,

Ica, Tacna, Arequipa y Puno tienen una tasa de asistencia mayor al 80%, 11 departamentos están por debajo del 70%, y en Amazonas y Cajamarca asiste el 60%. La correlación entre este indicador y el IDH es de $r=0,654$ y el sentido de causalidad parece ir de los componentes del IDH a la matriculación y asistencia a la escuela secundaria. Pese al coeficiente de correlación positivo, es evidente una cobertura desigual e insuficiente que es necesario mejorar.

El acceso a servicios básicos de agua y desagüe ha sido medido por el porcentaje de viviendas que tienen acceso a ambos servicios dentro o fuera de la vivienda. El 61,9% de las viviendas del Perú gozan de este vital servicio y no lo tienen más de dos millones 400 mil viviendas. En Lima registran acceso a ambos servicios el 82,6% de las viviendas, mientras que en el otro extremo, en Huancavelica sólo el 20,6%. En siete departamentos menos del 40,0% de las viviendas tienen acceso a agua y desagüe, mientras que sólo en cuatro departamentos esta cobertura supera el 70,0%. Hay que anotar que inclusive en estos casos hay una carencia inaceptable que afecta a casi un tercio de las viviendas, tanto más si se tiene en cuenta que el acceso al agua está altamente correlacionado con el IDH ($r=0,876$). Es obvio que la carencia de acceso al agua reduce drásticamente las oportunidades para un desarrollo humano.

Finalmente, en electrificación la cobertura global a nivel nacional, definida como el porcentaje de viviendas con conexión eléctrica, es de 74,1%; es decir que según el Censo del 2007, más de un millón 600 mil viviendas en el país no tienen acceso a electricidad. Lima y Callao alcanzan el 93,1% de cobertura, mientras que Cajamarca apenas el 40,2%, Huánuco 43,1% y Amazonas 48,5%; lo que indica que, más de la mitad de las viviendas en esos departamentos no contaba con conexión eléctrica. Sin embargo, el servicio eléctrico está mejor distribuido que el de saneamiento, por lo que la correlación con el IDH es más alta ($r=0,905$), cifra que confirma el carácter clave que tiene el acceso a electricidad para el desarrollo humano.

En síntesis, la lectura de los resultados del IDE a nivel departamental muestra que inclusive a esta escala agregada, la densidad del Estado es muy heterogénea en el territorio del país. Sin embargo, en un primer nivel de análisis, es posible distinguir cuatro grupos de departamentos por su situación relativa en el índice:

- Un primer grupo de cinco departamentos más la Provincia del Callao, alineados en forma continua a lo largo de la costa central y sur que coinciden en los valores más altos del IDE (entre 0,877 y 0,769).

- Un segundo grupo de doce departamentos distribuidos entre la costa norte y la sierra central y sur, además del departamento amazónico de Madre de Dios, agrupados en el tramo medio del IDE (entre 0,710 y 0,582).
- Un tercer grupo de seis departamentos que forman un conjunto continuo distribuido entre la sierra norte y la selva central y norte, coincidiendo en los valores bajos del IDE (entre 0,579 y 0,528).
- El caso extremo del departamento de Huancavelica, en la sierra centro sur, con el valor más bajo de la serie (0,515).

Lo hasta aquí señalado permite una primera aproximación a la estructura de distribución de la densidad del Estado (ver cuadro 2.3), en la que son reconocibles las configuraciones territoriales siguientes:

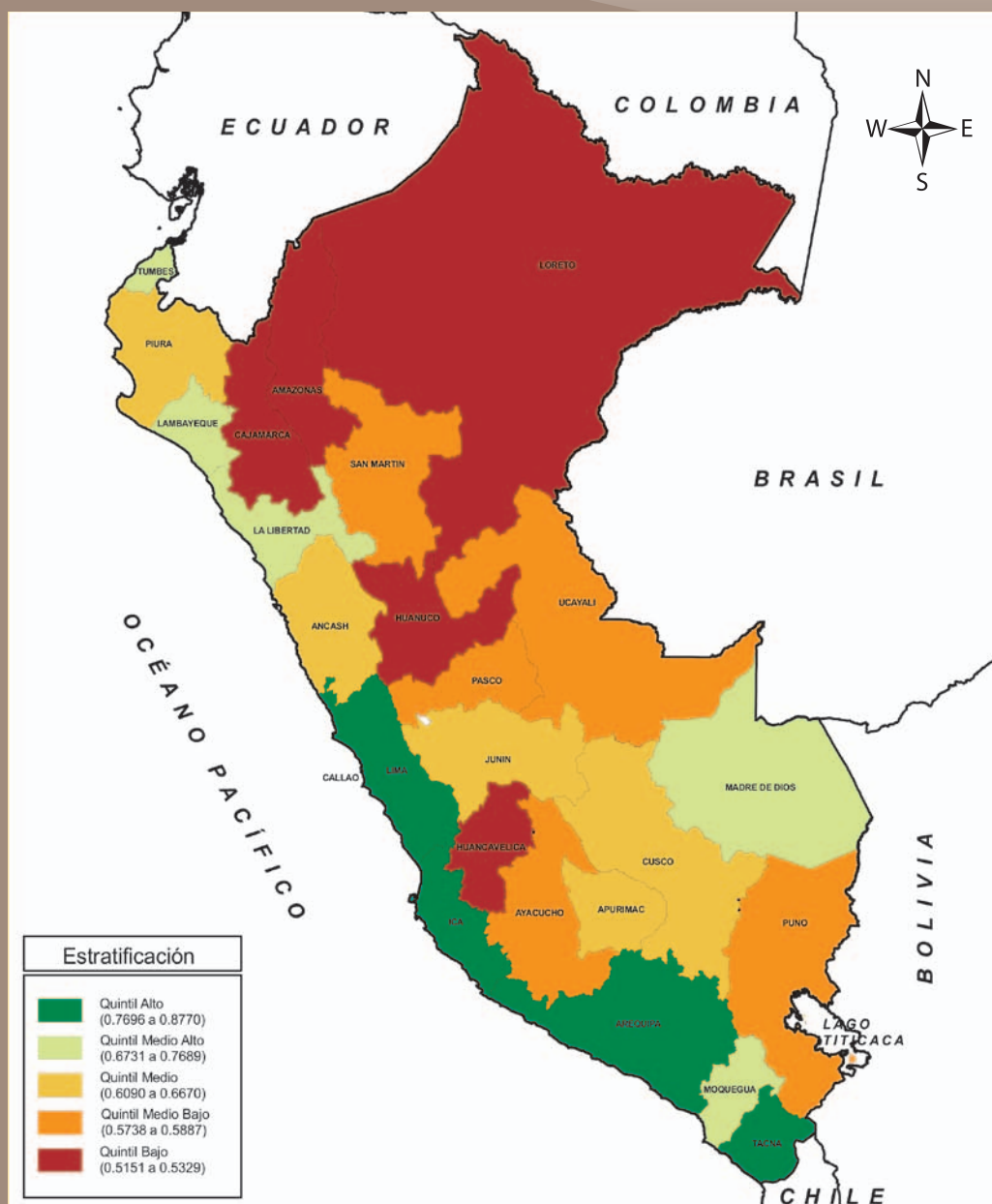
- Los departamentos con IDE más alto forman una franja continua a lo largo de la costa central y sur del país, desde Lima hasta Tacna en el extremo sur.
- Les siguen los departamentos de la costa norte entre Tumbes y Ancash, más heterogéneos entre sí, variando entre los quintiles medio alto y medio del IDE.
- El caso singular del departamento de Madre de Dios en la selva sureste, el único en la amazonía con un IDE medio alto.
- La sierra central y sur del país, desde Pasco hasta Puno, también heterogénea, variando entre los quintiles medio y medio bajo del IDE, incorporando el caso extremo de Huancavelica que, como se ha dicho, es el que muestra el índice más bajo entre todos los departamentos.
- Una extensa región que abarca partes de la sierra central y norte, y prácticamente toda la selva central y noreste del país, reuniendo a seis departamentos (Cajamarca, Amazonas, Loreto, San Martín, Ucayali y Huánuco), relativamente homogénea en cuanto a ocupar los tramos más bajos del índice (quintiles medio bajo y bajo), sólo por encima del caso anotado de Huancavelica.

El patrón de desigualdad se asemeja al del desarrollo humano, aunque con algunas diferencias: en el IDH los departamentos de la costa tienen en general mayores índices que los de la selva y éstos, en promedio, mayores que los de la sierra, sobre todo de la sierra centro y sur; en el IDE, en cambio, éstos últimos tienen en general (con excepción de Huancavelica) mejores índices que prácticamente todos los de la selva (con excepción de Madre de Dios).

La lectura de los resultados del IDE a nivel departamental muestra que inclusive a esta escala agregada, la densidad del Estado es muy heterogénea en el territorio del país.

Perú: Índice de densidad del Estado departamental 2007

IDH	RANK	POB.	% POB.
0,7118	-	27 412 157	100



Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

Las desigualdades intradepartamentales

Los departamentos en el Perú tienen muy distinto origen. Algunos provienen de circunscripciones coloniales y los siguientes se fueron desmembrando de los originales, generalmente por arreglos políticos. En general son muy diferentes entre sí y no representan unidades territoriales homogéneas en términos de geografía natural, económica y social. Por lo tanto, los promedios

departamentales de densidad del Estado seguramente esconden una diversidad de realidades existentes al interior de cada uno de ellos. Por ello, el siguiente paso para verificar la lectura del IDE obtenida a nivel departamental, ha sido analizar la situación de la densidad del Estado entre sus distintas provincias. El propósito es identificar los casos de departamentos internamente más homogéneos en términos del IDE, aquellos más heterogéneos y, entre éstos, los que mues-

Perú: Valores máximos y mínimos del IDE y coeficientes de variación, según departamentos agrupados por zonas, 2007

Zonas	Departamentos	Rango de IDE		Coeficiente de variación
		máximo	mínimo	
Costa centro y sur	Lima, Arequipa, Tacna, Ica y Moquegua	Lima 0,8770	Moquegua 0,7689	5,5
Costa norte	Lambayeque, Tumbes, La Libertad, Ancash y Piura	Lambayeque 0,7103	Piura 0,6090	6,2
Selva sureste	Madre de Dios	0,6899		0,0
Sierra centro y sur	Junín, Cusco, Apurímac, Pasco, Ayacucho y Puno	Junín 0,6670	Puno 0,5824	5,7
	Huancavelica	0,5151		0,0
Sierra centro y norte Selva centro y noreste	San Martín, Ucayali, Loreto, Cajamarca, Huánuco y Amazonas	San Martín 0,5794	Amazonas 0,5284	4,4

Fuente: Anexo estadístico del Informe, PNUD Perú 2007.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

tran una mayor asimetría entre determinados grupos de sus provincias.

Departamentos más homogéneos

Los departamentos más homogéneos del IDE son Tumbes e Ica, ambos en la costa y en el rango alto de la escala del IDE, con sus provincias agrupadas en los quintiles alto y medio alto del índice y relativamente poca diferencia entre los valores extremos de densidad del Estado de sus provincias.

Un caso de homogeneidad relativa a resaltar es el del departamento de Pasco, en el tramo intermedio del índice, con sus tres provincias distribuidas entre los quintiles medio alto y medio bajo, aun cuando tienen características bastante distintas entre sí: dos de ellas son provincias andinas y la tercera y más extensa, Oxapampa, es de selva alta, más articulada con otra provincia similar en el vecino Junín (Chanchamayo) que con las de su propio departamento.

Un último caso de relativa homogeneidad es el del departamento de Huancavelica, el último en la escala del IDE. Aunque su provincia capital se ubica en el quintil medio alto y sus demás provincias se agrupan en los quintiles medio bajo y bajo, todas muestran índices relativamente bajos, con relativamente poca diferencia entre el máximo y el mínimo. En general, presentan indicadores por debajo del promedio nacional, críticos en los servicios de salud y saneamiento (menos de 50% de ese promedio), muy bajos en electrificación (menos de 75% del promedio) y bajos en educación (con excepción de la provincia capital); sin embargo, todas sus provincias muestran resultados positivos, por encima del promedio nacional, en la dimensión de identidad.

Departamentos más heterogéneos

Los otros veinte departamentos son en su mayoría más bien heterogéneos, con índices provinciales máximos en algunos casos superiores en más de 50% con respecto al de sus provincias con menor IDE. Once de esos departamentos tienen sus provincias distribuidas en todo el espectro del IDE, entre el primer y último quintil.

De lejos, el departamento internamente más heterogéneo es el de La Libertad en la costa norte. Cuatro de sus cinco provincias costeras se ubican en los quintiles alto y medio alto del IDE (índices entre 0,849 y 0,627) y sus siete provincias andinas en el quintil bajo (entre 0,451 y 0,338), con notables diferencias entre uno y otro grupo, principalmente en los indicadores de educación, saneamiento y electrificación.

Otros departamentos con alta heterogeneidad entre sus provincias son los de Amazonas, Ancash, Cusco y Piura. El caso de Piura es similar al de La Libertad: cinco de sus seis provincias costeras se ubican en los quintiles alto y medio alto del IDE (índices entre 0,728 y 0,580) y sus dos provincias alto andinas en el quintil bajo (entre 0,391 y 0,361).

En los casos de Amazonas y Cusco, sus provincias se distribuyen en todos los quintiles del IDE, con notables diferencias entre extremos. Amazonas es, el penúltimo departamento en la escala del IDE (sólo por encima de Huancavelica), con su provincia capital en el quintil alto (IDE 0,709) y sus otras seis provincias distribuidas en los demás quintiles, terminando en Condorcanqui, la que exhibe el índice más bajo a nivel nacional (IDE 0,304). En el caso del Cusco, mientras su provincia capital es la tercera con mejor IDE en el país (0,891), su provincia sureña de Chumbivilcas ocupa el puesto 175 de la serie (IDE 0,428).

Perú: IDE departamental y provincial, según departamentos agrupados por quintiles, 2007

Quintil	Departamentos	IDE departamental	IDE Provincial	
			Máximo	Mínimo
1	Lima y Callao	0,8683	0,8996	0,5575
	Arequipa	0,8422	0,9157	0,5323
	Tacna	0,8262	0,8442	0,5525
	Ica	0,7696	0,8566	0,6587
2	Moquegua	0,7689	0,8455	0,5355
	Lambayeque	0,7103	0,7912	0,5332
	Tumbes	0,7076	0,7411	0,5929
	Madre de Dios	0,6899	0,7601	0,4473
	La Libertad	0,6731	0,8491	0,3376
3	Junín	0,6670	0,8088	0,4692
	Ancash	0,6606	0,7593	0,3795
	Cusco	0,6406	0,8906	0,4284
	Apurímac	0,6209	0,7221	0,4579
	Piura	0,6090	0,7281	0,3614
4	Ayacucho	0,5887	0,7448	0,4031
	Pasco	0,5831	0,6515	0,4875
	Puno	0,5824	0,7573	0,4502
	San Martín	0,5794	0,7545	0,4737
	Ucayali	0,5738	0,6239	0,3761
5	Loreto	0,5329	0,6161	0,3065
	Cajamarca	0,5314	0,6765	0,4384
	Huánuco	0,5292	0,6650	0,3336
	Amazonas	0,5284	0,7089	0,3040
	Huancavelica	0,5151	0,5807	0,4551

Fuente: Anexo estadístico del Informe, PNUD Perú 2007.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

La situación de Ancash es ligeramente diferente: es el departamento con mayor número de provincias (20), diecisiete de ellas alto andinas, distribuidas en todos los quintiles del IDE, lo cual expresa la gran variación entre ellas. Sin embargo, no sólo sus tres únicas provincias costeras se ubican en los quintiles alto y medio alto del índice, sino también otras cuatro en el área central del departamento, con centro en su provincia capital; por el contrario, otras dos provincias alto andinas vecinas de éstas se encuentran entre las 20 últimas del ranking del IDE.

Mayor asimetría entre extremos

Se refiere a departamentos que muestran mayores diferencias extremas en los valores del IDE entre sus provincias, donde sin embargo, las que conforman uno u otro grupo son relativamente homogéneas entre sí. Dos casos ya retratados de esta situación son los de La Libertad y Piura con situaciones extremas y claramente diferenciadas entre sus provincias costeras y alto andinas, las primeras con

valores del IDE en su mayoría altos y las segundas con valores homogéneamente bajos.

Otros casos de gran asimetría interna en densidad del Estado están representados por dos departamentos amazónicos. Es el caso singular de Madre de Dios, ya anticipado como el único departamento amazónico con un IDE departamental medio alto. Este resultado esconde una situación de gran asimetría interna entre sus provincias: dos de ellas situadas en los quintiles alto y medio alto (IDE 0,760 y 0,612 respectivamente) y su tercera provincia, Manu, ubicada en el quintil bajo (IDE 0,447), con índices críticos particularmente en los servicios de salud y saneamiento (menos de la tercera y quinta parte de los promedios del departamento respectivamente). De modo similar, el departamento de Ucayali, con su provincia capital ubicada en el quintil medio alto (IDE 0,624) y sus otras tres provincias en el quintil bajo (con índices entre 0,432 y 0,376).

Otros casos de asimetría, aunque menos extrema que los anteriores, están en la costa, representados por los departamentos de Moquegua y Lambayeque, con sólo tres provincias cada uno. Por ejemplo, Moquegua, con sus dos provincias vinculadas a la franja costera en el quintil alto (índices de 0,856 y 0,791) y su única provincia andina en el quintil medio (IDE 0,536). También, Lambayeque, con su provincia capital en el quintil alto (IDE 0,791) y sus otras dos provincias en el quintil medio, con índices notoriamente inferiores al de la primera (0,557 y 0,533), aun siendo costeras.

Finalmente, vale la pena resaltar los casos de Lima y Arequipa: ambos departamentos exhiben los índices promedio más altos a nivel departamental; sus respectivas provincias capitales también encabezan el IDE a nivel provincial y casi todas sus demás provincias se distribuyen entre los quintiles alto y medio alto de la escala. Sin embargo, cada uno de estos departamentos también tienen dos provincias interiores alto andinas en el quintil medio, con índices notablemente por debajo del de su provincia capital.

Las desigualdades de densidad del Estado al interior de los departamentos confirman que éstos no son la mejor unidad de análisis para comprender en detalle las diferencias en la acción del Estado en los diferentes espacios del territorio nacional. A pesar de esta limitación, el Estado peruano sigue agregando a escala departamental la principal información disponible sobre su desempeño y, como ya se ha anotado, el esfuerzo para realizar este Informe demuestra que por debajo de esa escala, es difícil encontrar estadísticas estatales de calidad confiable, con excepción de la censal.

La densidad del Estado en la escala provincial²⁷

Los resultados a nivel provincial muestran diferencias de densidad del Estado mayores que en la escala departamental. En una primera aproximación, 67 provincias, es decir 34% del total, tienen un IDE por debajo de 0,50. Eso significa de acuerdo al Censo que, al menos hasta el 2007, recibe menos de la mitad del nivel aceptable de los servicios ineludibles que el Estado debe asegurarle a su población. En el otro extremo, sólo 17 provincias muestran un índice por encima de 0,75, es decir que sólo 8,7% de las provincias recibe más de tres cuartas partes del nivel aceptable de los servicios básicos.

En este mismo sentido, las diferencias entre extremos son mayores que a nivel departamental. La provincia de Arequipa tiene el IDE más alto (0,916), seguida de las provincias de Lima (0,900) y Cusco (0,891); las tres con la característica común de ser provincias capital de departamento y netamente urbanas (población urbana cercana a 95% o más).

En el otro extremo de la escala, la provincia con menor IDE, Condorcanqui en Amazonas, tiene un índice equivalente a menos de un tercio del de Arequipa (0,304); le siguen en orden ascendente, Datem del Marañón en Loreto y Puerto Inca en Huánuco con índices también muy bajos (0,307 y 0,334 respectivamente); en este caso, las tres muestran la característica común de ser provincias de selva baja, predominantemente rurales (población rural cercana a 87% o más).

Al desagregar los componentes del IDE, la situación se muestra más aguda en términos de desigualdades y baja presencia del Estado a través de sus servicios básicos. El contraste es verdaderamente impresionante.

En Condorcanqui, el 12,5% de la población no tiene partida de nacimiento y 19,7% no tiene DNI; sólo hay 6 médicos por cada 10 mil habitantes; sólo 35,9% de los jóvenes de 12 a 16 asiste a secundaria; apenas el 7,0% de las viviendas tienen servicios de agua y desagüe, y 9,6% conexión eléctrica. La provincia que le sigue, Datem de Marañón, presentaba indicadores igualmente críticos, con algunas pequeñas diferencias según el servicio.

Frente a ello, en la provincia de Arequipa, 98,2% de la población tiene partida de nacimiento y 98,3% tiene DNI; exhibe una tasa de 32,4 médicos por 10 mil habitantes, la más alta del país; 85,2% de sus jóvenes asiste a secundaria; el 83,6% de sus viviendas tiene acceso a servicios de agua y desagüe y 90,8% conexión eléctrica; vale decir, indicadores completamente opuestos a los de Condorcanqui. Después de Arequipa se

encuentra la provincia de Lima, con indicadores ligeramente menores, con excepción de los servicios de saneamiento y electrificación.

Ahora bien, en casos como Arequipa y Lima, estos indicadores relativos no deben llevar a pensar que se ha alcanzado una densidad del Estado aceptable; en realidad, por los volúmenes de población de cada provincia, indicadores como éstos encierran grandes brechas absolutas, con excepción del número de médicos por 10 mil habitantes que, además de no ser porcentual, es más bien un indicador de dotación de recursos y no de provisión de servicio.

Como se puede ver en la tabla anterior, citando sólo los casos extremos, el déficit en saneamiento de 16,4% y 14,5% en Arequipa y Lima representan respectivamente 33 931 y 249 373 viviendas sin servicio; mientras que en Datem del Marañón y Condorcanqui déficits relativos en el mismo servicio de 97,4% y 93%, en términos absolutos significan sólo 8 498 y 8 041 viviendas en esa condición.

Si se amplía el análisis a las 20 provincias superiores e inferiores del IDE, las grandes diferencias entre extremos se confirman y también se hacen más evidentes algunas características semejantes en ambos grupos de provincias.

En el 2007, prácticamente todas las provincias mejor dotadas muestran indicadores, en algunos casos muy por encima de la media nacional (sobre todo las cinco primeras provincias, principalmente en salud y electrificación) y con algunas excepciones ligeramente por debajo, principalmente en los indicadores de identidad y médicos por 10 mil habitantes. En este tema vale la pena resaltar el caso de la provincia de Islay, vecina de la provincia de Arequipa; esta última, como se ha visto, exhibe el indicador más alto de médicos por 10 mil habitantes en el país, casi duplicando el promedio nacional; en cambio Islay muestran un indicador de sólo 7,3 médicos por 10 mil habitantes, menos de la mitad de ese promedio.

Se trata de provincias con población urbana superior a 65%, con la sola excepción de la provincia de Jorge Basadre en Tacna. Diecisiete de ellas tienen IDH alto y las otras tres, que son provincias andinas (Huaraz, San Román y Huamanga), medio alto y medio. Doce son provincias costeras, la mitad de las cuales en la costa sur, y trece son capitales de departamento. En las demás (Callao, Santa, San Román y San Martín), sus capitales (Chimbote, Juliaca y Tarapoto respectivamente) son la ciudad más poblada de su departamento y parte del grupo de ciudades mayores del país.²⁸

En las provincias con valores más bajos del IDE, todas muestran indicadores por debajo de la

La provincia con menor IDE, Condorcanqui en Amazonas, tiene un índice equivalente a menos de un tercio del de Arequipa (0,304).

27 Para ver el cuadro del IDE provincial ver el Anexo estadístico del Informe.

28 Ver Anexo estadístico del presente Informe.

Brechas de los componentes del IDE, según provincias con mayor y menor IDE, 2007

		Déficits por servicio					
		% de menores de 18 años sin partida de nacimiento	% población de 18 a más sin DNI	Médicos por 10 mil habitantes	% alumnos que no asistencia a secundaria	% viviendas sin agua y desagüe	% viviendas sin conexión eléctrica
Provincias con mayor IDE							
Arequipa	Relativo	1,8	1,7	0,0	14,8	16,4	9,2
	Absoluto	4 952	10 359	0	12 061	33 931	19 043
Lima	Relativo	2,7	1,8	0,0	16,2	14,5	5,3
	Absoluto	62 204	92 764	0	107 911	249 373	90 930
Provincias con menor IDE							
Datem del Maraón	Relativo	22,8	17,3	6,4	63,4	97,4	73,1
	Absoluto	6 380	3 732	32	4 141	8 498	6 374
Condorcanqui	Relativo	12,5	19,7	4,0	64,1	93,0	90,5
	Absoluto	3 115	3 633	17	3 467	8 041	7 824

Fuente: Anexo estadístico del Informe, PNUD Perú 2007.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

media nacional en todos los servicios, con niveles muy críticos (menos de 25% de la media) en los servicios de salud y saneamiento, críticos (menos de 50% de la media) en electrificación y muy bajos (menos de 75% de la media) en asistencia a secundaria. En los servicios de identidad, los resultados son más diferenciados, con un par de excepciones por encima de la media pero también con tres casos por debajo de 85% de cobertura, los más bajos del país.

Todas éstas son provincias con población rural cercana a 66% o más, ubicadas doce de ellas en la sierra norte y centro norte, y siete en la selva baja central y norte. Todas también están por debajo del puesto 90 en el ranking del IDH, trece en el quintil bajo, cuatro en el medio bajo y tres en el medio.²⁹

2.4 EL MAPA DE LA DENSIDAD DEL ESTADO

Del análisis de los resultados del IDE se desprenden algunas preguntas: ¿Qué lógica existe detrás de la forma como se distribuye la densidad del Estado en el territorio? ¿Existen patrones que tienen que ver con la forma como éste se organiza en el territorio? ¿Qué otros factores contribuyen a explicar las diferencias de densidad del Estado entre provincias y regiones?

Desde el inicio de la República el Estado peruano se ha caracterizado por una fuerte tradición

centralista y también por un patrón de modernización de su economía fuertemente anclado en la costa del país. Estas dos características se expresan claramente en las formas como se distribuye actualmente la densidad del Estado en el territorio nacional.

¿Dónde está concentrada la densidad del Estado?

A nivel de provincias, los mayores valores del IDE están claramente concentrados en la costa y en la región inmediata a la capital del país.

La costa

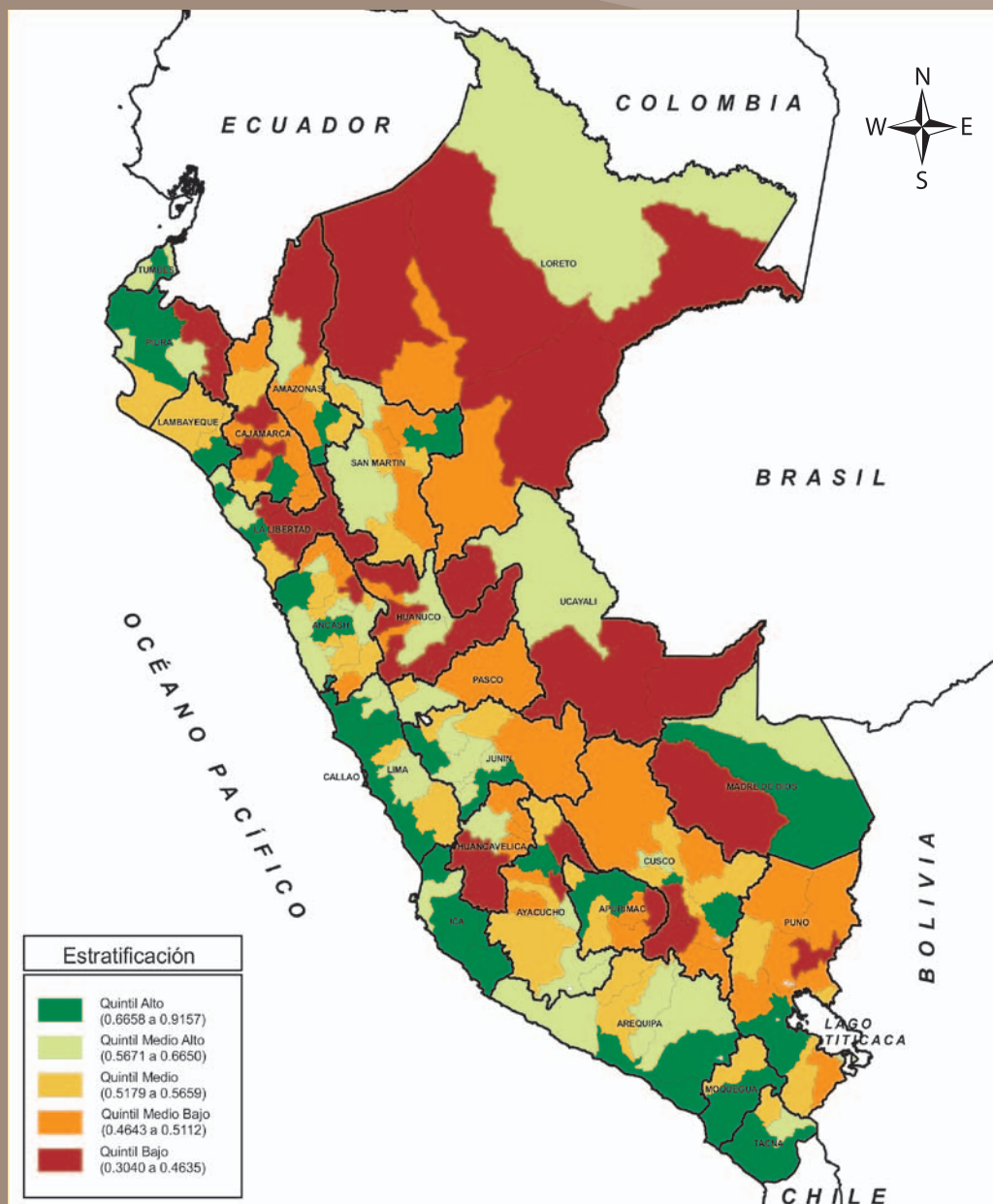
Se confirma una clara concentración de los niveles más altos del IDE en las provincias de la franja costera, hilvanadas todas por el eje de la carretera Panamericana y fuertemente articuladas con su respectiva capital de departamento y con la capital del país. Como muestra de ello, de las 27 provincias con IDE superior a la media nacional, 17 están en esta franja.

La mayoría de estas provincias se ubican en el quintil alto del IDE, completadas por algunas provincias en el quintil medio alto. Las únicas excepciones a esto son las provincias norteñas de Sechura al sur de Piura, y Lambayeque y Ferreñafe al norte de Lambayeque, además de la de Virú al

29 Ver Anexo estadístico del presente Informe.

Perú: Índice de densidad del Estado provincial 2007

IDH	RANK	POB.	% POB.
0,7118	-	27 412 157	100



Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú.

sur de la costa de La Libertad (las cuatro en el quintil medio del índice).

La región inmediata a la capital nacional

Fuera de la franja costera, el conglomerado más numeroso de provincias en los quintiles alto y medio alto del IDE está situado en la sierra central inmediatamente al este de Lima, representado por seis provincias del departamento de Junín (Huancaayo, Yauli, Tarma, Jauja, Chupaca y Concepción),

a las que se unen al norte y al sur las provincias capitales de los departamentos vecinos de Pasco y Huancavelica. Es decir, la zona andina más cercana a la capital del país y más fuertemente vinculada con ella.

Las provincias capitales de los departamentos

Todas las provincias capitales de departamento muestran valores altos de densidad del Estado, independientemente de que se localicen en la

costa, sierra o selva. Así, dieciocho provincias capital de departamento se ubican en el quintil alto del IDE (entre ellas todas las de la costa) y las seis restantes en el medio alto.

Esta característica se verifica independientemente también del tamaño urbano de la ciudad capital. Las provincias sede de las dos ciudades capital de departamento de menor tamaño, Chachapoyas (Amazonas) y Huancaavelica, ninguna de las cuales sobrepasa 50 mil habitantes urbanos, exhiben respectivamente valores alto y medio alto en el IDE.

La explicación es que las ciudades capitales de los departamentos son los centros administrativos de éstos y por ello, más allá de su tamaño urbano, concentran la principal administración estatal en cada uno de los mismos y asociada a ésta, una mayor oferta relativa de servicios públicos.

Las ciudades principales

Los niveles altos del IDE no corresponden sólo a la condición de capital de departamento, sino también a aquellas provincias donde se localizan otras ciudades principales, a pesar de que no tengan aquella condición. Esto no se verifica sólo en la costa, donde se localiza la mayor parte de la población urbana del país y hay varios casos de ciudades mayores que no son capital de departamento (por ejemplo Chimbote, Huacho, Chincha, Sullana, por citar sólo las mayores), sino también en otras zonas del país. Así, las provincias de San Martín en el departamento del mismo nombre y de San Román en Puno, cuyas capitales son las ciudades de Tarapoto y Juliaca, ambas las de mayor población en su respectivo departamento, también se ubican en el quintil alto del IDE.

Por lo demás, este patrón no se observa solamente en casos como éstos, donde la principal ciudad del departamento no es la capital del mismo; también se verifica en otros departamentos donde una segunda ciudad compite con la ciudad capital o está fuertemente interrelacionada con ella. Esta es la situación de provincias de provincias como Andahuaylas (Apurímac) en el quintil alto o Leoncio Prado (Huánuco), con capital en la ciudad de Tingo María, en el quintil medio alto.

Sin embargo, no hay que olvidar, como se ha visto en el análisis a nivel provincial, que las ciudades mayores encierran dentro de sí importantes brechas ya no relativas sino absolutas de acceso a los servicios ineludibles del Estado representados en el IDE.

Los ejes de articulación interregional

Tanto en el norte como en el sur del país existen sendos racimos continuos de provincias con valores medios y altos del IDE que parecieran

atravesar regiones en las cuales más bien predominan valores bajos y medio bajos del índice. Estos cordones de provincias están asociados a ejes viales principales de articulación interdepartamental.

Un ejemplo es el eje que vincula Lambayeque en la costa norte con el departamento de San Martín, a través de las provincias de Jaén (Cajamarca), Bagua y Bongará (Amazonas) y que se extiende hacia el sur hasta la provincia de Huánuco en el departamento del mismo nombre. Es verdad que en su sección sur entre San Martín y Huánuco, la vía que recorre este eje todavía está en proceso de consolidarse pero, aún así, es un importante canal de circulación de bienes y personas hacia y desde el centro del país.

Por otro lado, en el sur, se encuentra el eje que a través de las provincias sureñas de Ayacucho y la provincia de Abancay (Apurímac), vincula la costa de Ica con la ciudad del Cusco y a partir de ésta se extiende hacia el sur del departamento, hasta la provincia de Sicuani, en dirección a Puno. Un ramal de este eje se deriva desde Abancay hacia la ciudad de Huamanga (Ayacucho) a través de la provincia de Andahuaylas (también en Apurímac).

De modo que, la mayor densidad relativa en la presencia del Estado en el territorio está fuertemente vinculada a las mayores aglomeraciones de población en el país, en la costa y en sus principales ciudades interiores, que representan también las mayores concentraciones de electores demandantes de más servicios públicos ante las autoridades políticas. También está asociada a los principales centros administrativos del Estado en el interior del país, donde se concentran las sedes de sus instituciones en los departamentos y a los principales ejes de articulación vial que facilitan llevar la oferta de servicios públicos hasta la población. Estos dos factores, caen plenamente en la esfera de las responsabilidades del Estado.

¿Dónde es insuficiente la densidad del Estado?

En contraste con los patrones anteriormente identificados ¿en qué lugares y regiones del país hay menos Estado? ¿En qué zonas del país están todavía pendientes notables desafíos de mayor presencia del Estado y provisión de sus servicios básicos?

El entorno de las provincias capital: ¿reproducción del centralismo?

Un aspecto paradójico es que varias de las provincias con alto nivel de IDE están prácticamente rodeadas por provincias con bajos niveles en el índice. Los casos más resaltantes son:

- En Cajamarca, la provincia de Cajamarca (IDE alto), prácticamente rodeada por dos provincias en el quintil bajo y tres en el medio bajo.
- En San Martín, la provincia de San Martín (IDE alto), también prácticamente rodeada por una provincia en el propio San Martín y dos en el vecino Loreto, todas en el quintil medio bajo.
- En Huánuco, la provincia de Huánuco y su vecina Leoncio Prado (IDE medio alto), rodeadas por las otras nueve provincias del departamento, dos de ellas en el quintil medio bajo y las siete restantes, además de una provincia del vecino Ucayali, en el quintil bajo.
- En Huancavelica, la provincia de Huancavelica (IDE medio alto), rodeada por el resto de provincias del departamento, cuatro de ellas en el quintil medio bajo y las dos restantes en el bajo.
- En Ayacucho, la provincia de Huamanga (IDE alto), flanqueada por dos provincias en el quintil bajo y una, así como las provincias vecinas de Huancavelica, en el medio bajo.

Es decir, el Estado es más denso en las capitales de departamento y no logra salir lo suficiente de ellas para asegurar una cobertura equivalente de sus servicios fundamentales a la población que habita en el resto de provincias de cada departamento, incluso en las más cercanas ¿Reproducción del centralismo nacional en la capital o en la principal ciudad del departamento? Probablemente sí, pero seguramente también limitaciones de articulación vial interna en el departamento; y ahora, en el escenario de la descentralización, ésta es ciertamente una responsabilidad de los gobiernos regionales y locales, según corresponda.

Ahora bien, más allá de estas situaciones específicas, ¿en qué regiones geográficas predominan los niveles más bajos de densidad del Estado en el territorio nacional? Además de la sierra sur, el mapa del IDE dibuja otras tres áreas que no siempre son tan visibles en las prioridades estatales, a pesar de ser más extendidas e incluso, mostrar indicadores más deficitarios.

La sierra sur: un esfuerzo contra la exclusión que todavía debe seguir

En la sierra sur del país persisten algunos conglomerados de provincias con niveles bajos y medio bajos de densidad del Estado. Coinciden con áreas de altos índices de pobreza y exclusión, que por ello suelen figurar en las prioridades del Estado peruano para sus programas de lucha contra la pobreza y ampliación de la infraestructura de servicios:

- Prácticamente todo el departamento de Huancavelica (con excepción de su provincia

capital) y el área central del vecino departamento de Ayacucho.

- El área donde confluyen los departamentos de Apurímac y Cusco, formada por tres provincias del primero (Cotabambas, Grau y Antabamba) y cuatro del segundo (Paruro, Chumbivilcas, Canas y Espinar).
- El norte del departamento de Puno, representado por cuatro de sus provincias con IDE medio bajo (Carabaya, Sandía, Azángaro y Huancané) rodeando a la provincia de San Antonio de Putina con IDE bajo; en el centro sur del departamento, también muestran un IDE medio bajo las provincias de Lampa y Chucuito.

En esta región del país que se identifica como la más pobre, ya existen algunas provincias centrales donde el Estado ha logrado progresos en la cobertura de sus servicios básicos, pero todavía es necesario persistir en el esfuerzo para llevar esos servicios a sus provincias más alejadas de los principales ejes de articulación vial.

La sierra norte: una escasez de Estado poco visible

Se trata de una extensa franja interandina que abarca las dos provincias altas de Piura, prácticamente todo el departamento de Cajamarca (con excepción sólo de tres de sus provincias, incluida la capital), el suroeste de Amazonas, todas las provincias andinas de La Libertad (exceptuando sólo sus provincias costeras), cinco provincias del noreste de Ancash, hasta incorporar todas las provincias del oeste del departamento de Huánuco.

Este numeroso conjunto de provincias (34 en total), muy deficientemente articuladas entre sí, muestran valores coincidentemente bajos y medio bajos de densidad del Estado. Como muestra de ello, de las 20 provincias con menor IDE a nivel nacional, 12 forman parte de este conjunto. Sin embargo, esta región no siempre es tan visible como las anteriores en las prioridades estatales de lucha contra la exclusión y de expansión de los servicios más elementales.

La selva alta: alto crecimiento poblacional e insuficientes servicios

Tanto en el noreste como en el centro sur del país son reconocibles dos conglomerados de provincias de selva alta e incluso algunas de selva baja, con valores del IDE predominantemente medio bajos: al norte, la provincia de Alto Amazonas en Loreto (promedio muy probablemente explicado por mejores indicadores en el distrito de Yurimaguas, cuya capital es el puerto del mismo nombre en el Huallaga) y las provincias del este de San Martín (rodeando a la provincia del mismo nombre cuya

El Estado es más denso en las capitales de departamento y no logra salir lo suficiente de ellas para asegurar una cobertura equivalente de sus servicios fundamentales a la población que habita en el resto de provincias de cada departamento.

El mapa del IDE es el mapa del centralismo del Estado peruano, no sólo de Lima frente a las provincias en general, sino también de las capitales de departamento y las principales ciudades con respecto al resto de sus provincias, más rurales en la sierra y más remotas en la selva.

capital es Tarapoto); hacia el sur, las provincias al este de los departamentos de Pasco y Junín; la provincia de La Convención (donde está la explotación de gas natural de Camisea) en el Cusco; y entre Ayacucho y Cusco, el Valle del Bajo Apurímac (conocido como el VRAE).

Estas áreas representan el frente de avance hacia la amazonía del país más poblado y en proceso de “modernización”, siguiendo los ejes de expansión hacia el este y hacia el norte (según la región) de la infraestructura y los procesos de migración interna y urbanización. Aunque el Estado en su conjunto ha logrado en ellas ciertos avances en la provisión de infraestructura y servicios básicos (en general muestran mejores índices que provincias vecinas en la selva baja), enfrenta dificultades para seguir el ritmo del crecimiento demográfico y la urbanización informal.

Es altamente probable que en un futuro no lejano, cuando se concluya la carretera Interoceánica Sur actualmente en construcción, el norte de Puno seguramente se convierta en un frente muy dinámico de migración hacia la selva de Madre de Dios y pase a formar parte de este grupo de provincias.

La Amazonía baja: un gran desafío aún pendiente

Representada por las provincias de selva baja más alejadas y menos servidas por el Estado: la provincia de Condorcanqui al norte del departamento de Amazonas; la mayoría de provincias de Loreto, con excepción de Maynas, su provincia capital (IDE medio alto), y la antes citada provincia de Alto Amazonas; el departamento de Ucayali, con excepción también de su provincia capital, Coronel Portillo (IDE medio alto); y las provincias de Puerto Inca en Huánuco y Manu en Madre de Dios.

Prácticamente todas estas provincias, excepto las capitales de departamento, exhiben resultados bajos en el IDE (todas por debajo de 0,50). Como indicador de ello, de las 20 provincias con menor IDE en el país, 7 de ellas están en esta vasta región, incluyendo las tres que ocupan los últimos lugares en este ranking (Condorcanqui en Amazonas, Datem del Marañón en Loreto y Puerto Inca en Huánuco).

Este es el gran desafío pendiente del Estado peruano: como hacer llegar sus servicios con eficiencia y efectividad a estas áreas remotas y escasamente pobladas, sin por ello sacrificar la sostenibilidad de la Amazonía.

A modo de mirada de conjunto

Reconociendo los esfuerzos en curso desplegadas en los últimos años, la expansión de la presencia

del Estado y sus servicios básicos expresados en el territorio del país sigue mostrando, al menos hasta el 2007, una estructura de avance radial a partir de un único centro y desde la costa hacia el este.

En síntesis, el mapa del IDE es el mapa del centralismo del Estado peruano, no sólo de Lima frente a las provincias en general, sino también de las capitales de departamento y las principales ciudades con respecto al resto de sus provincias, más rurales en la sierra y más remotas en la selva.

Es también el mapa de un modelo de desarrollo basado en la costa que atrajo a la población pobre de la sierra a sus principales ciudades, pero que ahora también la está empujando desordenadamente hacia la selva.

Producto de ello, el Estado peruano ha logrado ser denso en los ámbitos más cercanos a la capital (como el oeste de Junín) y a lo largo de la franja costera. Sin embargo, ya aparecen signos de una nueva estructura, representados por mejores índices de densidad estatal en las capitales de los departamentos, en algunas otras ciudades principales del interior del país y a lo largo de los principales ejes de articulación vial interregional.

El Estado tiene todavía un gran desafío de mayor cercanía y eficacia para llegar a la población con sus servicios imprescindibles en:

- La sierra norte, a ambos lados del eje del Alto Marañón, extendiéndose hacia el norte y el sur (desde Piura hasta Huánuco).
- Las zonas alto andinas de geografía difícil y por tanto con limitaciones de articulación, de alta pobreza relativa y ubicadas entre otros ejes de mayor dinámica relativa.
- Los ejes de migración hacia la selva, marcados por procesos de crecimiento demográfico pero también de urbanización acelerada y de expansión de la explotación de recursos naturales, los cuales el Estado no logra regular a cabalidad.
- La selva amazónica más remota. Esta región será la que implique para el Estado peruano mayores desafíos de innovación en las tecnologías de prestación de los servicios públicos, a fin de adecuarse a su gran extensión, a las dificultades de comunicación, a la dispersión de su población y a la fragilidad de sus ecosistemas.

Las constataciones precedentes permiten resaltar algunos factores explicativos de las grandes diferencias de densidad del Estado existentes entre las provincias del país:

- El tamaño poblacional de las provincias: mientras que al 2007 Lima tenía 7,6 millones

de habitantes, en la provincia menos poblada, Purús, sólo habitaban 3 746 personas. Con un promedio nacional de 140 mil habitantes por provincia y una gran variación entre éstas, para suministrar sus servicios, el Estado peruano debería tener propuestas de distintas escalas, adaptadas a las diferentes características de unos y otros tipos de provincias. Esto seguramente tendrá efectos en los modos de prestación (tecnologías, organización, actores, entre otros aspectos), en los costos y en los criterios de calidad de los servicios.

- Las concentraciones de población urbana y la dispersión de los centros poblados: existe una relación importante entre tasa de urbanización del departamento y densidad del Estado ($r=0,835$), y más aún entre aquella y el desarrollo humano ($r = 0,933$), lo que indica que a mayor grado de urbanización y ciertamente a mayor tamaño de ciudades, las probabilidades de mayor densidad del Estado y desarrollo humano son crecientes. Sin embargo, en el Perú existen 34 provincias que tienen menos de 10% de población urbana, 86 que tienen menos de 25% y sólo 59 provincias con más de 50% de población urbana.
- Las distancias y las dificultades de acceso vial y de comunicaciones debidas a la geografía y orografía. Estos son otros factores condicionantes para que el Estado logre cumplir sus funciones básicas y primordiales.
- El centralismo administrativo del gobierno nacional que reduce la eficiencia y dificulta la consideración de las necesidades de la población. Los resultados revelan que existe un problema a corregir en cuanto a organización del Estado en el territorio.

Esta realidad insinúa que la menor densidad del Estado se debe por un lado, a factores exógenos como la geografía y las regiones naturales, además de procesos dinámicos como la urbanización o la colonización. Pero, también actúan factores endógenos al Estado como su propio tamaño, medido por sus recursos fiscales y por la forma cómo éstos se distribuyen, limitaciones que demandan de soluciones políticas; otro factor de gran incidencia es el centralismo de la administración estatal, en la medida que la mayoría de los servicios públicos han sido históricamente suministrados por el gobierno central. Estando “lejos” de la población, éste no logra ofrecerlos de manera suficiente y equitativa, debido a la distancia con respecto a las necesidades de la población y a que no siempre se tiene la posibilidad de dialogar directamente con las autoridades centrales.

Una mayor y mejor descentralización hacia los gobiernos regionales y municipales y una complementaria desconcentración del propio gobierno nacional podrían mejorar la homogeneidad territorial de la densidad del Estado peruano, de pronto con los mismos recursos financieros y humanos con que cuenta actualmente. La reforma del Estado, orientada por criterios de desarrollo humano, debería tener como meta inicial cubrir al menos los servicios básicos e ineludibles en todas las provincias y especialmente incluir una estrategia específica para avanzar fuertemente en el tercio de provincias que muestran un IDE inferior a 0,50.

Por otro lado, el análisis de la densidad estatal en el territorio demuestra que entender al territorio, su estructura y dinámica, resulta ser una cuestión imprescindible para el Estado, como insumo para definir hacia dónde orientar las políticas públicas y sobre todo para diseñar las maneras más eficientes y eficaces de organizarse para llevarlas a cabo.

