

# CAPÍTULO 1

## Un Estado para el desarrollo humano

*“Lo que está en cuestión, en efecto, tanto en el sur como en el norte, al oeste como al este, en la periferia como en el centro, son las posibilidades de llevar una existencia humana auténtica; una vida libre, de una libertad que es proceso y conquista histórica. De ese proceso y de esa conquista se tiene hoy una conciencia cada vez más aguda, aunque sus raíces se hunde, sin embargo, en el pasado”.*

Gustavo Gutiérrez: *Teología de la liberación* (1996)



# CAPÍTULO 1

## Un Estado para el desarrollo humano

El fomento del desarrollo humano depende de un conjunto de acciones individuales y colectivas que llevan a cabo las personas a través de diferentes formas de organización social y creación institucional. Ellas cubren todo el espectro público y privado, con efectos variados en función de los patrones culturales y capacidad material que posean los pueblos. El presente Informe privilegia la observación de aquellas acciones realizadas por el Estado -institución central de la convivencia humana- que tienen un efecto directo sobre el desarrollo humano. Por tanto, la mirada conceptual y empírica del Estado estará delimitada por el prisma del desarrollo humano.

En esta primera parte se pasará revista a los principales conceptos utilizados sobre desarrollo humano, la compleja relación del Estado con el desarrollo humano, así como a la interacción del Estado y la sociedad para el desarrollo de las capacidades. Todo lo anterior dará sustento a una aproximación a lo que se denominará en este Informe “densidad del Estado”.

### 1.1 EL CONCEPTO DEL DESARROLLO HUMANO

El desarrollo humano es un enfoque del desarrollo que ha sido impulsado y enriquecido por un amplio conjunto de académicos y profesionales de todo el mundo<sup>1</sup>, tanto en relación como independientemente del PNUD, institución que ha tenido un papel fundamental en su impulso y difusión<sup>2</sup>, así como reconocimiento mundial en tanto alternativa que no se detiene en indicadores materiales del progreso humano, sino que llega hasta los desempeños humanos que constituyen la vida misma.

Resulta, sin embargo, conveniente presentar algunas notas básicas del enfoque del desarrollo

humano que sirvan de marco general, para así destacar en primer lugar, la importancia de los fines y no sólo de los medios para el desarrollo y en segundo término, deslindar de otras perspectivas sobre el desarrollo que comparten las mismas inquietudes de fondo pero con marcos conceptuales distintos y muchas veces complementarios.<sup>3</sup>

#### La ampliación de las capacidades y el carácter normativo del desarrollo humano

El desarrollo humano consiste en la ampliación de las *capacidades* entendidas como las libertades de las personas para elegir lo que efectivamente puedan disfrutar. Estas libertades incluyen tanto las oportunidades que tienen de vivir de las maneras que consideran valiosas, como de su papel como agentes capaces de escoger libremente entre tales oportunidades y de influir en su sociedad para hacerla más plenamente humana, igualitaria y sostenible (Sen 2000). El concepto “desarrollo humano” tiene pues un núcleo básico ampliamente conocido y aceptado, así como elementos que se han ido incorporando y que intentan incluir en él algunas de las principales inquietudes en el mundo actual como son la pobreza, la falta de libertad política, o problemas del medio ambiente.

Como en todo enfoque que incluye la dimensión ética, el desarrollo humano es normativo, porque propone un “deber ser” distinto al de la realidad actual, en reacción a las situaciones efectivamente existentes, especialmente las que experimentan los pobres y excluidos. Las formas en las que este enfoque normativo se materializa van desde la formulación de políticas públicas hasta la infinidad de iniciativas familiares y sociales, individuales y colectivas existentes en la sociedad.

Como en todo enfoque que incluye la dimensión ética, el desarrollo humano es normativo, porque propone un “deber ser” distinto al de la realidad actual, en reacción a las situaciones efectivamente existentes, especialmente las que experimentan los pobres y excluidos.

1 Prueba de ello es la publicación del *Journal of Human Development and Capabilities*, por la Human Development and Capabilities Association, asociación multidisciplinaria que congrega a académicos de todo el mundo y las revistas y libros sobre desarrollo humano publicados en diversos países en todos los continentes.

2 El PNUD ha publicado 20 informes mundiales sobre el estado del Desarrollo Humano desde el año 1990, además de varias centenas de informes nacionales que se publican con periodicidad variada en los cinco continentes.

3 Referencias rigurosas y accesibles a públicos amplios son Sen (2000) y Deneulin y Shahani (2009).

El desarrollo humano incluye dimensiones que corresponden a la identidad e intimidad de las personas y a lo que la gente pueda hacer en beneficio propio pero también en favor de otros.

### Lo que la gente es y lo que hace

La calidad de vida de las personas se define en términos de lo que la gente *es* y *hace*, no necesariamente de lo que *tiene*. Desde esta perspectiva, las posesiones que tienen las personas o también la “riqueza de las naciones” son importantes sólo en cuanto son medios para lograr desempeños o funcionamientos valiosos en la vida. Esta es una diferencia crucial con el análisis convencional del desarrollo económico de los países, que establecen como fin el aumento de la riqueza y evalúan el desempeño de la economía sólo en función del crecimiento del PIB per cápita. En efecto, aunque existe una relación entre lo que se tiene y lo que se puede ser y se puede hacer, también hay importantes vías y procesos que permiten avanzar en desarrollo humano por vías complementarias a las exclusivas del crecimiento.

En consecuencia el desarrollo humano no se mide por la capacidad de consumo o la acumulación de propiedades, ya que ambos son instrumentales a él y no fines en sí mismos. El desarrollo humano incluye dimensiones que corresponden a la identidad e intimidad de las personas y a lo que la gente pueda hacer en beneficio propio pero también en favor de otros. En esto último se diferencia del utilitarismo que se centra en la propia satisfacción y tiende a olvidar las acciones que no reportan satisfacción y beneficio propios, pero sí a otros.

Por otro lado, el desarrollo humano de un país no tiene por qué coincidir, en todas sus dimensiones, con los logros obtenidos por las personas que viven en otros países que tienen otros valores y aspiraciones.

### La libertad de la que se trata: capacidades

Como es natural, hay múltiples matices y hasta contraposiciones en torno a un concepto fundamental como es la libertad. Este documento se concentrará en la vertiente que más cercanía manifiesta con la perspectiva del desarrollo humano<sup>4</sup>, sobre todo porque se vincula con lo que puede y debe hacer, o no, el Estado en relación al desarrollo de las personas.

En términos generales, Sen propone que las libertades positivas sean definidas como las libertades “que una persona tiene en un sentido general (la libertad para hacer esto o ser aquello)” (Sen 1997: 81). En otros términos se trata de “lo que uno es libre de hacer teniendo todo en cuenta, incluidas tanto

las interferencias o la ayuda por parte de los demás como los propios poderes y limitaciones.” (Sen 1997: 131-2). En este estudio, las ayudas más destacadas que promueven las libertades positivas son los servicios recibidos desde el Estado.

### Los ámbitos de la libertad

En la medida que la expansión de las capacidades humanas son el objetivo del desarrollo humano, existen tres ámbitos de libertad desde los cuales se debe evaluar los resultados de las instituciones, de los recursos que se utilizan y de las actividades que se realizan. (Sen 1997: 132; 2002: 510)

- Libertad referida a la *oportunidad* que tienen las personas para alcanzar la manera de vivir que valoran en función de sus preferencias, sus metas o sus aspiraciones. Esa libertad es mayor cuanto más amplia sea la gama de maneras de vivir; esto es, de funcionamientos o desempeños, que puedan tener las personas en la sociedad.
- Libertad referida al *papel* o roles que tienen las personas en los procesos de toma de decisiones respecto de la elección de esas maneras de vivir.<sup>5</sup>
- Libertad referida a la *inmunidad* o protección que tienen las personas frente a posibles interferencias de otros.

Dentro de esta perspectiva y a manera de ilustración de cómo entender los componentes del desarrollo humano recogidos por el IDH, la “esperanza de vida al nacer” debe ser leída en clave de libertad o capacidad. Se la entiende como la libertad de las personas para prolongar su vida, cosa que incluye además de la capacidad que da el tener acceso a los recursos necesarios para ello, el poder escoger la manera de utilizarlos de la mejor manera. La vida humana, justamente en lo que tiene de humana, no es un resultado del instinto de supervivencia.

En esa clave de las libertades que provienen de las capacidades humanas se pueden entender los otros componentes del IDH, incluido el ingreso, así como diversos indicadores de progreso humano. Ello no excluye otras maneras de leer esos indicadores o la elección de otros distintos para evaluar ese progreso. El diálogo entre las diversas propuestas para colocar al ser humano en el centro de las preocupaciones por el desarrollo es una fuente invaluable de creatividad teórica y práctica.

4 Esta preocupación es importante para establecer un diálogo con otras perspectivas del desarrollo, como por ejemplo, la que pone el acento en los derechos humanos y en el desarrollo como un derecho.

5 “Ejercer agencia es deliberar, decidir, actuar (en vez de ser ‘accionado’ por otros - being acted upon by others-) y hacer una diferencia en el mundo – a veces aumentando el propio bienestar y a veces no.” (Crocker 2008: 270)

## 1.2 EL ESTADO EN SU COMPLEJA RELACIÓN CON EL DESARROLLO HUMANO

El Estado es la institución que norma y organiza la convivencia de una colectividad y sus formas de gobierno en su territorio nacional. Es una organización que reclama para sí el control de un territorio y de una parte importante de las relaciones entre las personas en él. El Estado tiene múltiples dimensiones<sup>6</sup> y algunas de ellas de manera separada o en conjunto contribuyen a modelar y promover el desarrollo humano. Obviamente, no es propósito de este Informe el tratamiento exhaustivo del papel del Estado frente al desarrollo humano. Por ello, se concentra en una de las dimensiones más directamente involucradas en el sustento para la consecución del desarrollo humano: los servicios básicos.

Se han elegido los servicios básicos en tanto ellos constituyen el piso mínimo sobre el cual se puede construir el desarrollo humano. La carencia o no disponibilidad de estos servicios básicos priva a las personas de la oportunidad de realizarse materialmente, ejercer sus libertades y

aumentar su participación y organización social (agencia).

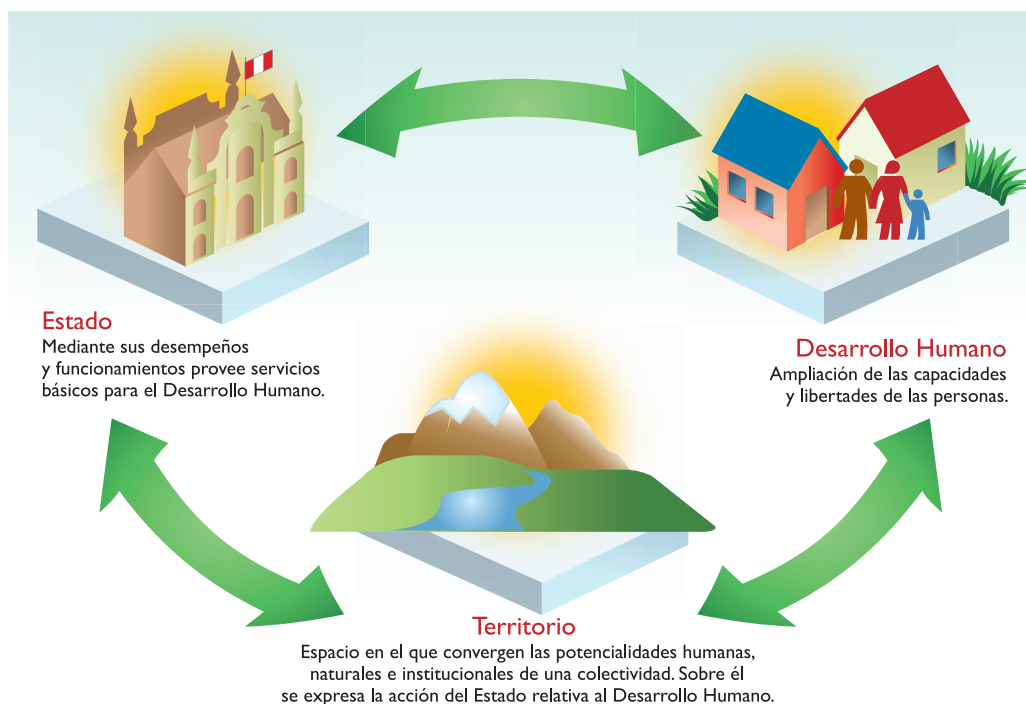
En esta perspectiva, el Estado será funcional al desarrollo humano si sus competencias y acciones son expresión de las preferencias de los ciudadanos en lo relativo a su desarrollo humano, sean ellas explícitas o implícitas. Pero como es obvio, no sólo el Estado influye en el desarrollo humano y por ello no se pueden establecer relaciones simples entre la acción estatal y sus efectos, pues también otros sectores de la sociedad y las mismas personas influyen en él.

Por ello se señala tres rasgos esenciales de la relación entre el Estado y el desarrollo humano. El primero, es el relativo a la responsabilidad del Estado que es, en última instancia, la que justifica y hace obligatoria esa relación. El segundo, se refiere a la preocupación del enfoque de desarrollo humano por los fines del desarrollo y por lo tanto por los resultados de la acción estatal. El tercero, tiene que ver con la presencia territorial y el papel social del Estado que lleva a considerar sumamente importante la cobertura territorial y social de los servicios públicos.

En esta perspectiva, el Estado será funcional al desarrollo humano si sus competencias y acciones son expresión de las preferencias de los ciudadanos en lo relativo a su desarrollo humano, sean ellas explícitas o implícitas.

Gráfico 1.1

### Estado, Desarrollo Humano y Territorio



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

6 "El Estado no es una entidad unificada. Es un fenómeno multidimensional, la naturaleza del cual varía a través del tiempo y del espacio." (Held, et.al. 1983: ix)

## La primacía del desarrollo humano dentro de las funciones del Estado

La relación entre desarrollo humano y la preocupación que motiva al PNUD en el Perú a estudiar, en esta oportunidad, el funcionamiento del Estado se expresa de manera clara en la Constitución de la República Peruana. Su artículo 1° dice: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.”

Así, la persona humana es colocada por encima de cualquier otro objetivo estatal. El Estado es, pues, entendido como un medio y no como un fin. La finalidad del Estado no es abstracta, atemporal y desenraizada sino es la vida de personas concretas, con nombre propio, situadas en determinado contexto social, cultural y geográfico. Las garantías constitucionales, las instituciones, los recursos económicos o de otro tipo y las organizaciones son medios para el cuidado y la promoción de esas vidas, que las personas eligen de manera racional y autónoma y cuya libertad es responsabilidad de todos y del Estado.

Sin embargo, a pesar de la enorme importancia de ese compromiso social establecido en la Constitución, hay que señalar que en muchas circunstancias tal compromiso se puede quedar corto para lograr el fomento del desarrollo humano. Como sostienen Dréze y Sen: “Desafortunadamente la brecha entre la ley y la ética puede ser grande” (1989: 20) El ejemplo ya clásico para ilustrar esto es el de las hambrunas. Al respecto, siguen los autores: “El punto no es tanto que no hay ley contra la muerte por hambre. Eso es, por supuesto, verdadero y obvio. Lo es más que los derechos legalmente garantizados de propiedad, intercambio y transacciones delimitan sistemas económicos que pueden ir de la mano con gente imposibilitada para adquirir suficiente alimento para sobrevivir.” (1989: 20) La libertad para evitar el hambre, o el desempleo para poner otro caso, no está suficientemente representada en el mandato constitucional sobre los derechos fundamentales. Por eso, los derechos económicos y sociales así como las políticas sociales pueden ser cruciales para asegurar la supervivencia y la ampliación de capacidades. Es en esta dirección que se analizan los servicios básicos en este Informe, pues ellos dan la base mínima en torno a esos derechos y políticas.

## Una evaluación por los resultados de la acción estatal

En este orden de cosas el objetivo de este Informe es modesto pero fundamental. Consiste en llamar

la atención e insistir en la necesidad de evaluar al Estado desde criterios exteriores a su propia racionalidad y funcionamiento (burocrática por ejemplo), con una mirada puesta firmemente en aquellas actividades propias de la provisión de servicios públicos que tienen una incidencia directa sobre el desarrollo humano de las personas. Se trata así de evaluar los resultados que el Estado alcanza en garantizar a todos los peruanos el acceso a los referidos servicios sociales básicos. En este Informe se da un primer paso para futuros estudios que evalúen otros aspectos importantes y muchas veces prerequisites de dicha provisión, como la institucionalidad estatal, su organización, sus sistemas de incentivos, la eficiencia en el uso de sus recursos, la búsqueda de instancias de interacción con la ciudadanía, el sistema político, entre otros.

De hecho, buena parte del gran esfuerzo del PNUD en los últimos 20 años ha estado orientado a lograr un consenso alrededor del “para qué” de la acción pública en general y del Estado en particular. Por esto, la concentración de la atención en la capacidad del Estado para suministrar servicios y obtener ciertos resultados ha sido, hasta ahora, materia más de preocupación intelectual y de políticas, que de propuesta de un determinado modelo de funcionamiento estatal y que una evaluación de los diferentes tipos de Estado existentes. Este Informe si bien no propone un modelo de Estado funcional al desarrollo humano, apunta a formular reformas tan básicas como urgentes destinadas a cubrir las deficiencias estatales que son intolerables desde la perspectiva del desarrollo humano.<sup>7</sup>

El funcionamiento del aparato estatal que se considera compuesto por una organización de personas, instalaciones y diversos recursos, así como su institucionalidad (reglas de funcionamiento, normas informales, procedimientos, administración y valores culturales) son vistos como instrumentos de su acción y deben ser evaluados en futuros estudios desde la perspectiva del desarrollo humano. Además está decir que las dimensiones propiamente políticas del funcionamiento del Estado: las elecciones, los procesos de toma de decisiones, el balance de poderes, etc. quedan fuera de este Informe en la medida en que se ha priorizado sólo algunas de las capacidades básicas tanto en razón de su importancia, como debido a la existencia de información. Así por ejemplo, el crucial aspecto de la participación ciudadana en las decisiones públicas y estatales no estará presente en la versión más sencilla y cuantificada de la densidad del Estado. Se deja así de lado, algu-

7 Scott Mainwaring propone el término “deficiencias estatales” para situarse en un territorio intermedio entre los “Estados fallidos” y el “mal desempeño gubernamental”.

Así, la persona humana es colocada por encima de cualquier otro objetivo estatal. El Estado es, pues, entendido como un medio y no como un fin. La finalidad del Estado no es abstracta, atemporal y desenraizada sino es la vida de personas.

### Los factores de la evolución del Estado durante su conformación

“...en el plano doméstico, también involucraban una notable integración administrativa de regiones y localidades que antes habían sido casi autónomas. No sólo se recaudaban impuestos; también se construían caminos, se administraban escuelas y se creaban sistemas de comunicación de masas. Finalmente, el poder estatal pudo ejercerse en el punto más lejano de un reino con tanta efectividad como en la capital. La creciente capacidad de los estados para administrar territorios distantes se debió, por un lado, a las mejoras en la infraestructura de transporte y comunicaciones, y por otro, la burocracia y el manejo de información relacionado con ella. Formaba parte de un crecimiento general en las relaciones sociales a gran escala. Más y más factores de la vida social tenían lugar a través de formas de mediación –mercados, tecnologías comunicativas, burocracias-, lo cual iba desdibujando las relaciones en el ámbito de las relaciones directas, cara a cara.” (Deutsch, 1953; Calhoun, 1992) (Calhoun 2007: 118-9).

El Estado se origina en y se debe a la sociedad y nunca actúa sin algún grado de participación de ella. El Estado no es un ente aislado, existe un grado de imbricación profunda con la sociedad, por lo que se reconoce que no hay actividad estatal totalmente independiente de la sociedad civil y viceversa.

nos de los aspectos de la libertad como *proceso*, también constitutiva de las capacidades humanas. Un futuro estudio deberá incluir esta fundamental dimensión del desarrollo humano.

#### La importancia fundacional de la dimensión territorial y social

Las dimensiones territorial y social se entrelazaron en la constitución y fortalecimiento de los estados modernos. Calhoun (2007) recuerda algunos elementos centrales de dichos Estados, varios de los cuales se incorporan explícitamente en la medición de la densidad del Estado. Por ello, a la raíz constitucional que se ha destacado arriba se añade la raíz histórica.

Varias de las funciones básicas que los Estados han cumplido históricamente en diversos lugares del mundo, todavía no se han realizado a cabalidad en el Perú. El Informe presente puede ser leído desde esta clave interpretativa como una foto del grado de avance en la construcción de un Estado peruano moderno. Y ello sin dejar de mencionar, que existen caminos de construcción estatal que no repiten las rutas clásicas, por ello, las “falencias estatales” o ausencias a las que nos referimos corresponden en la práctica con progresos parciales en la ruta creadora del Estado.

#### 1.3 LA INTERACCIÓN DEL ESTADO Y DE LA SOCIEDAD PARA EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES: LAS MÚLTIPLES VÍAS

El Estado se origina en y se debe a la sociedad y nunca actúa sin algún grado de participación de ella. El Estado no es un ente aislado, existe un grado de imbricación profunda con la sociedad, por lo que se reconoce que no hay actividad estatal totalmente independiente de la sociedad civil y viceversa. Es más, esa participación es parte constitutiva del mismo desarrollo humano de los ciudadanos.

Sin embargo, el desarrollo humano depende de muchos más factores que aquellos en los que el Estado tiene mayor protagonismo, e incluso que aquellos que el Estado asume constitucionalmente. Por eso, la delimitación del objeto de estudio del presente Informe requiere algunas precisiones con el fin de no caer en el riesgo de entender los indicadores elaborados sobre la presencia del Estado como índices de una responsabilidad exclusivamente estatal o como suficientes para derivar de ellos políticas.

Aunque buena parte de los indicadores cuantitativos del Informe versan sobre actuaciones más o menos directas del Estado, es bueno recordar que la provisión estatal de servicios puede tener distintos grados de intervención y que el rango de opciones no se reduce a más Estado o menos Estado, sino que incluye el tipo de Estado recomendable para el desarrollo humano. Por ejemplo, la elaboración y provisión de documentos de identidad es típicamente una función estatal y básicamente centralizada, aunque administrativamente se puede delegar la ejecución de la actividad. Otras actividades pueden ser más claramente mixtas, bajo algún sistema público-privado. La acción indirecta puede incluir la provisión de incentivos a la sociedad civil y a empresas bajo los criterios de la subsidiariedad. El Estado puede actuar también como regulador, para que en casos específicos se asegure que los bienes y servicios básicos estén al alcance de todos especialmente de los que menos tienen.

#### Un Estado activo y en interacción con la sociedad

Dos formas polares se pueden derivar de la relación entre Estado y sociedad, en la primera, se entiende al Estado como expresión bastante pasiva de los intereses de la sociedad; en estos enfoques lo prioritario es el estudio de la sociedad y la acción del Estado puede ser deducida sin necesidad de entrar en detalles sobre el

La subsidiariedad es un criterio de organización de la actividad pública según el cual el Estado no debe hacer lo que puede hacer el sector privado o la sociedad y, dentro del Estado, el nivel más alto de gobierno no debe hacer lo que puede hacer un gobierno sub nacional (regional o municipal).

funcionamiento del Estado mismo. En la segunda, el Estado es una organización con significativos niveles de autonomía respecto de los diversos grupos de la sociedad y con una expresión muy activa. (Skocpol 1986: 4-11)

Este contraste de arreglos institucionales estado-sociedad resulta especialmente útil para establecer relaciones de causalidad que expliquen las acciones o inacciones del Estado.<sup>8</sup> Si, por ejemplo, se tiene en mente las deficiencias en la provisión de servicios estatales, en un caso, la responsabilidad principal estaría en la sociedad misma, debido a la falta o debilidad de las señales sobre sus preferencias y demandas hacia el Estado, mientras que en el segundo, los dirigentes políticos y el aparato burocrático del Estado tendrían una responsabilidad sustancial.

Una visión completa de la relación estado-sociedad debería insistir en la corresponsabilidad, pero este Informe, al concentrar su atención en el papel del Estado en la provisión de servicios básicos, apunta a destacar sus responsabilidades. En esta perspectiva del Estado como actor, él tiene capacidades que hay que valorar en el momento de ofrecer servicios fundamentales para el desarrollo humano. El Estado se evalúa, pues, por lo que hace.

Los siguientes puntos recuerdan que una perspectiva que apunte a explicar las acciones u omisiones del Estado tiene que ser relacional. “Estudios plenamente especificados de las capacidades estatales no solo incluyen el examen de recursos e instrumentos que los Estados puedan tener para lidiar con ciertos problemas particulares; necesariamente deben mirar más allá que el Estado mismo. Examinan estados en relación a tipos particulares de contextos socioeconómicos y políticos con actores que tienen recursos e intereses dados.” (Skocpol 1986: 19)

En realidad, en cualquier estudio en profundidad resulta necesario balancear estas dos grandes perspectivas y destacar el carácter interactivo del Estado y la sociedad. El resto de esta parte del capítulo explora algunas de las maneras en que esa interacción ocurre, cosa que ayuda a comprender mejor la naturaleza del propio Estado y permite proponer recomendaciones de reforma del estado y de políticas concretas, con mayores elementos que la mera evidencia cuantitativa de la acción estatal.

## La acción pública es más amplia que la acción estatal

La acción estatal es una parte muy importante del conjunto de acciones que influyen en el desarrollo humano, pero es sólo una parte de la acción pública.<sup>9</sup> Este Informe se centra solamente en algunos servicios estatales, en cuya cobertura la voluntad estatal es muy importante. Lo anterior no deja de reconocer la acción pública de otras instituciones, ONGs, agremiaciones, asociaciones diversas, religiosas, e incluso empresas. Por otro lado, es necesario tener siempre presente que en cualquier prestación de servicio público existe una relación entre las partes, pues en cada acción estatal está presente, como mínimo, la decisión ciudadana de participar en ella de manera más o menos activa. Las personas no pueden ser totalmente forzadas a recibir servicios del Estado.

## Subsidiariedad del Estado como medio de desarrollo humano

La subsidiariedad es un criterio de organización de la actividad pública según el cual el Estado no debe hacer lo que puede hacer el sector privado o la sociedad y, dentro del Estado, el nivel más alto de gobierno no debe hacer lo que puede hacer un gobierno sub nacional (regional o municipal). Es un criterio colocado a nivel de principio que da un orden de prelación para las acciones, basado en metas de eficiencia o de equidad, es en consecuencia, un principio ordenador de las acciones y funciones principalmente estatales.

En esa medida, en casos en los que niveles sub-nacionales del Estado, o distintas instancias de la sociedad civil o sector privado operen con eficacia, la ausencia de una acción estatal centralizada podría ser beneficiosa para el desarrollo humano. Y, más aún, lo sería porque la participación de la sociedad en la realización de las acciones conducentes al desarrollo humano constituye, aparte de un medio importante, un componente esencial del desarrollo humano.

En otros términos, un Estado que fuera eficaz en crear oportunidades para la población, pero que en esa labor asumiera para sí funciones que podrían ser igualmente o mejor realizadas por instancias de menor nivel del propio Estado,

8 En esa vena de explicación, “De lo que se trataba era de considerar al Estado como variable independiente para explicar fenómenos políticos, rescatar la autonomía y lo que hoy se llamaríamos ‘capacidad de agencia’ del campo de Estado y las instituciones, y no verlos como mera manifestación de factores sociales, como ha sido usanza desde tradiciones estructuralistas.” (Tanaka 2005: 92)

9 “La acción pública no es, por supuesto, una simple cuestión de provisión pública e iniciativa estatal. Es también, y en gran medida, un asunto de participación del público en el proceso de cambio social. Como hemos discutido antes, la participación pública puede tener papeles decisivos en ambas maneras ‘colaborativas’ y adversarias ‘vis-a-vis la política gubernamental.” (Drèze y Sen 1989: 259)



por diversos grupos sociales o por el sector privado, no lograría promover el máximo desarrollo humano posible.<sup>10</sup> La participación social es, pues, parte indisoluble del logro de un mayor desarrollo humano y tiene que estar estrechamente ligada y coordinada con las acciones del Estado, para lo cual se requiere de relaciones tanto de cooperación como de exigencia entre sociedad y Estado. Sin embargo, en un mundo de persistentes carencias en aspectos muy básicos de la vida, se puede considerar que tienen prioridad los *resultados* sobre los *procedimientos*, aunque se recorten los progresos en otros aspectos del desarrollo humano. Por ejemplo, en la tarea de asegurar que todos tengan un documento de identidad ciudadana no es tan decisivo si el método para obtenerlo es todo lo participativo que podría ser. El resultado es lo que importa y no la manera de hacerlo o los sujetos que la hagan, es decir es más importante que cada persona tenga su DNI aunque no sea el mismo Estado el que lo entregue.

### **Acción del Estado, demanda y presión social**

Otra manera en que la sociedad interviene en las decisiones estatales es por medio de las demandas sociales expresada de diversas maneras. De hecho, en el Informe está implícito que tras una acción estatal hay, de hecho, el concurso de múltiples voluntades públicas y privadas que confluyen a su realización. En democracia hay más presión social sobre la responsabilidad del Estado en facilitar o promover el desarrollo humano, debido a la mayor sensibilidad pública ante situaciones que resultan de una mayor conciencia moral sobre las carencias que dificultan o impiden a muchos sobrevivir y de la conciencia de que se puede destinar una mayor cantidad de recursos para facilitar la cobertura de necesidades básicas. El Informe considera que la ausencia del Estado es socialmente intolerable en algunos aspectos básicos de la vida humana, no sólo por la presión social, sino también por la conciencia social alcanzada en cada momento del tiempo. En qué medida esta situación es percibida por la ciudadanía es, materia de otro tipo de estudios.<sup>11</sup>

La demanda social es fundamental porque nada garantiza que lo expresado en la voluntad constitucional o legal, con las limitaciones de fondo que se ha ya indicado, se concrete en mayor cobertura de servicios elementales

como la educación o la salud. Si es que no hay los mecanismos de fiscalización de los actos gubernamentales, llámense partidos políticos, gremios y otros poderes del Estado. En ausencia de estos mecanismos institucionalizados las presiones sociales menos institucionalizadas se encargarán de cumplir este rol. Es aquí donde se encuentra la interacción entre el Estado y la sociedad con fines de desarrollo humano, pero, al mismo tiempo, ejerciendo derechos humanos.

### **El papel estatal en la generación de incentivos a la participación**

Una manera más indirecta de relación entre el Estado y la sociedad es la que opera a través de los incentivos. A pesar que este Informe se concentra en la acción estatal *ex post* conviene ser conciente de que un análisis más concienzudo de las causas de la acción pública en general y de las maneras de estimularla son los incentivos, amén de la disponibilidad de recursos, públicos y privados, para que los agentes actúen convergentemente para el logro de los objetivos establecidos. Las personas no sólo se movilizan porque existen normas, sino porque los beneficia movilizarse. Paradójicamente, la participación social se hace viable a través de la existencia de incentivos, los que debe saber definir y administrar bien el Estado.

Ni en la acción estatal, y menos aún en la pública, se opera simplemente en base a indiscutidas e indiscutibles órdenes jerárquicas, sino en base a normas e incentivos que promuevan el accionar de los agentes y de las personas. "Los incentivos son, de hecho, centrales a la lógica de la acción pública. Pero los incentivos que deben ser considerados son no sólo los que ofrecen ganancias en el mercado, sino también los que motivan a los gobiernos a implementar políticas públicas bien planeadas, inducen a las familias a rechazar la discriminación dentro del hogar, animan a los partidos políticos y a los medios de comunicación a hacer demandas razonables e inspiran al público en general a cooperar, criticar y coordinar." (Drèze y Sen 1989: 259)

Precisamente, la efectividad del Estado para suministrar servicios básicos depende mucho no sólo de los beneficios que logren los que los necesitan, sino aquellos que facilitan o participan directa o indirectamente en la producción y distribución de servicios como educación, salud o seguridad deben tener incentivos para hacerlo.

Paradójicamente, la participación social se hace viable a través de la existencia de incentivos, los que debe saber definir y administrar bien el Estado.

10 En los términos indicados arriba sobre las facetas de la libertad, el aspecto de *oportunidad* podría estar presente en una intervención casi exclusivamente estatal pero no el aspecto de *proceso*.

11 Un estudio sistemático de las demandas ciudadanas ha permitido clasificar esas demandas y caracterizar a los ciudadanos del Perú de acuerdo a ellas. López (1997). Una versión sintética y más reciente del mismo autor (2008).

## La dimensión económica, el mercado y los derechos socialmente reconocidos (“entitlements”)

Al insistir en la variedad de agentes sociales que intervienen en la acción pública, se debe tomar en cuenta que las carencias persistentes y menos comunes a grandes grupos humanos pueden y deberían ser cubiertas con menos acción estatal directa.<sup>12</sup> Pero, dado que las carencias más graves son de tipo estructural y afectan todavía a vastos grupos de la sociedad, es lamentable que el enfrentamiento de dichas carencias (en educación, salud, seguridad social y otras) se apoye tan decisivamente en la capacidad económica de las propias familias pobres y en extrema pobreza. De hecho, la atención estatal que se lleva a cabo no es totalmente gratuita y requiere de una contribución económica privada que muchas veces excluye a los más pobres del acceso al servicio. La participación social de los pobres extremos a título individual es muy difícil y suele ser poco eficaz a pesar de los sacrificios que supone. Este tipo de participación es materia de debate o de rechazo porque el Estado debería proveer una base mínima a todos aquellos que no tienen lo suficiente para alcanzar los mínimos socialmente tolerables.

En este contexto es imprescindible impulsar el derecho a tener diversas formas de acceso a recursos y servicios básicos para el desarrollo humano de los que menos tienen, lo que Sen define como “entitlements” o “derechos socialmente reconocidos”, los cuales los debe proporcionar el Estado especialmente en los casos en que la capacidad de pago de los pobres sea muy reducida o inexistente. Por ello, una tarea importante del Estado es el reconocer, proteger y promocionar estos derechos.<sup>13</sup>

El apoyo estatal a iniciativas sociales como los comedores populares, el aumento de la participación de las medicinas genéricas o el seguro de salud básico son maneras de promover diversos tipos de “derechos socialmente reconocidos” de los pobres de modo que puedan acceder a ciertos bienes y servicios de manera segura y estable, hasta que superen su situación de pobreza.<sup>14</sup>

## Democracia condición fundamental del desarrollo humano

Un aspecto fundamental del desarrollo humano es la capacidad de participación que tienen las personas en la toma de decisiones en la sociedad y en el Estado. Si bien “uno de los distintivos de la perspectiva del desarrollo humano sobre la democracia es ir más allá de los límites de la política y enfatizar la importancia de las condiciones sociales y económicas en la determinación de cómo las instituciones democráticas funcionan” (Deneulin 2009: 199), la participación de la ciudadanía es decisiva para el desarrollo humano. El que se haya optado por analizar servicios sociales básicos no puede hacer olvidar que la deliberación pública es una pieza indispensable en el ejercicio de la libertad de las personas. El reclamo social contra las decisiones inconsultas revela una creciente conciencia de ese derecho. La capacidad para desempeñarse políticamente es parte indelible de la libertad humana y un análisis más completo de la presencia del Estado en el territorio nacional debe incluir, además de condiciones sociales tan elementales como la de tener el documento de identidad o acceso al servicio educativo, una evaluación de diversos aspectos que deben ser materia de estudio específico y que en relación con la descentralización ha sido materia de un Informe anterior del PNUD en el Perú.<sup>15</sup>

Todos estos elementos y otros más deben recordar al lector que la persistencia de las insuficiencias en la acción del Estado que se cuantificarán en este Informe no son resultado de casualidades o descuidos de algún funcionario, sino que hay una compleja trama de causas que involucran al Estado y la sociedad y que, por lo tanto, su solución definitiva también requiere de una convocatoria múltiple en la que el Estado tiene que asumir un rol muy importante.

### 1.4 LA DENSIDAD DEL ESTADO

En función de las definiciones y alcances conceptuales arriba expresados, en términos generales, la densidad del Estado es concebida,

12 Sobre tipos de pobreza desde el punto de vista de la acción estatal y pública necesaria puede verse Iguíñiz, Javier (2005).

13 Se define la *protección* como “asegurar que los grupos vulnerables no entren en un colapso de sus habilidades para acceder a alimentos y a bienes necesarios similares” Por eso, “en contraste con la tarea largamente conservadora de la protección de los “entitlement”, el ejercicio de su *promoción*, es en muchos sentidos, más radical. En este caso entonces la concentración tiene que ser en la expansión de la capacidad efectiva de acceder que la gente –sobre todo los grupos de la población que más privaciones tienen – tienen a los bienes necesarios más básicos”. (Drèze y Sen 1989: 260)

14 Para Crocker se entienden los “entitlements” como “la real u operativa capacidad de demandar efectivamente ciertas mercancías que es permitida por la ley (respaldada por el poder del Estado) o las costumbres”. Los elementos que hacen que tales “entitlements” sean efectivos son: i) fondos, ii) posibilidades de producción, iii) oportunidades de intercambio, iv) derechos legales, v) reglas socialmente aprobadas y reglas operativas (disciplina social en los hogares). (Crocker 2008: 267)

15 PNUD-Perú (2006).

Un aspecto fundamental del desarrollo humano es la capacidad de participación que tienen las personas en la toma de decisiones en la sociedad y en el Estado.

en este Informe, en el plano de los desempeños o funcionamientos del Estado en el momento de proveer servicios sociales básicos. La magnitud de la densidad del Estado en una circunscripción dependerá del número y cobertura de servicios que el Estado ofrezca en ella.

La densidad no es sinónimo de tamaño del Estado, sino de las capacidades reales que tiene para cumplir con los fines en relación al desarrollo humano. Por ello, la densidad es atributo de un Estado para suministrar aquellos elementos, bienes o servicios útiles o funcionales para el desarrollo humano.

Se considera multidimensional la densidad del Estado, es decir apunta a proveer una serie de bienes y servicios de distinta naturaleza como: salud, educación, infraestructura, seguridad, etc., que las personas requieren de manera permanente, dosificada y múltiple. En este informe se trata sobre la densidad “básica” del Estado, es decir de aquellos elementos mínimos que requieren las personas para su desarrollo y que el Estado debe suministrarlos o promoverlos. Es obvio, que se podría ampliar el análisis de dicha densidad a niveles intermedios o mayores, tales como incluir todas las funciones del Estado que están vinculadas con el desarrollo de las capacidades de las personas y los desempeños logrados, pero éste no es objetivo del presente Informe.

Registrar estadísticamente la situación y el progreso del Estado y del desarrollo humano lleva a tomar en cuenta sus multi-dimensionalidades y complejidades. Ello obliga a una selección de variables e indicadores que sirvan para describir los aspectos considerados más básicos, dejando de lado algunos otros que podrían ser también importantes, por ello es necesario tener criterios para priorizar los componentes de la densidad del Estado. El gran riesgo de concentrarse exclusivamente en unas pocas variables, escogidas tanto por su importancia como por la posibilidad de conseguir información estadística al respecto es que se transmita una imagen limitada de la realidad tan compleja como es el progreso humano. Precisamente, uno de los objetivos de este acápite es explicar las razones conceptuales y empíricas que han llevado a elegir ciertos indicadores de la densidad del Estado.

Es importante señalar que la información tiene una definición espacial y geopolítica lo que permite ver el desarrollo humano de las personas en el lugar donde viven, trabajan, estudian o simplemente están, pues la geografía genera condicionantes naturales y en cada lugar hay una sociedad de distinto tamaño que se identifica con un territorio, llámese distrito, provincia o departamento, pero que además tiene una organización social y patrones culturales que la identifican.

## El índice de densidad del Estado (IDE)

Teniendo en cuenta las limitaciones antes anotadas, la densidad del Estado tiene que tener una aproximación cuantitativa y una definición del ámbito territorial, para poder comparar y establecer niveles, tanto como se hace con el desarrollo humano. Por ello se tomó la determinación de construir un índice que pueda ser aplicado a nivel provincial. Se eligió la provincia tanto por la escala demográfica como por su mayor cercanía espacial a las cuencas, tema que complementariamente se analiza en el volumen segundo de este Informe.

Para el Índice, como se ilustra en capítulos posteriores, el rol básico del Estado frente al desarrollo humano es entendido como la entrega de servicios que contribuyan a la promoción de las capacidades más elementales de las personas que habitan el territorio nacional. Bajo esta premisa, se seleccionaron un conjunto de indicadores que dieran cuenta de esos servicios, sin embargo varios de ellos se tuvieron que desestimar -no por su falta de importancia- sino por la imposibilidad de ser medidos en la escala provincial. Así justicia, vialidad, seguridad, y comunicación no pudieron formar parte del paquete de indicadores que conformarían el índice denominado de densidad del Estado - IDE.

La canasta resultante en este primer IDE recoge identidad, salud, educación, saneamiento y energía, las que se explican en detalle al final de éste capítulo. La matriz siguiente constituye la síntesis y contiene las principales dimensiones de servicios mínimos prestados por el Estado. Incluye los sectores que están a cargo de su suministro, las instituciones responsables, los insumos/recursos y los indicadores de acceso y de impacto sobre el desarrollo humano.<sup>16</sup> A la luz de los resultados obtenidos al aplicar el IDE a la realidad nacional –a pesar de su modestia por escasez de fuentes- es muy potente para evidenciar las brechas territorializadas y su carácter prioritario de atención. Seguramente con estadísticas que midan otros aspectos sustantivos para el desarrollo humano además de los utilizados se podrá a futuro construir un nuevo IDE.






### Desarrollo humano y densidad del Estado: conceptos distintos

Ya se dijo que el desarrollo humano es entendido como la expansión de las capacidades, esto es la libertad, de las personas para escoger las maneras de vivir que valoran, teniendo razones para valorarla y que se concreta en lo que los

La densidad no es sinónimo de tamaño del Estado, sino de las capacidades reales que tiene para cumplir con los fines en relación al desarrollo humano. Por ello, la densidad es atributo de un Estado para suministrar aquellos elementos, bienes o servicios útiles o funcionales para el desarrollo humano.

16 Ver Anexo metodológico.

## Matriz de los Indicadores del Índice de Densidad del Estado Provincial, 2007

| Dimensiones                | Sectores  | Instituciones   | Recursos o insumos (IDE)   | Servicios institucionales (IDE)   | Indicador elegido  |
|----------------------------|---|---|--|---|--|
| SERVICIOS BÁSICOS          |  <b>Salud</b>        | MINSA, SIS, Gobiernos Regionales (Direcciones Regionales), EsSalud, FFAA, CLAS (público-privado) y sector privado | Médicos por cada 10 mil habitantes   | % de partos institucionales o % de atendidos o % de niños vacunados con la tercera dosis de la triple o % de asegurados por algún tipo de seguro            | (Número de médicos / Población) por 10 mil habitantes                                  |
|                            |  <b>Educación</b>    | MINEDU y Gobiernos Regionales (escuelas y colegios públicos y privados organizados por UGEL's)                    | Alumnos por maestro o número de aulas desagregado por los diversos niveles (inicial, primaria y secundaria) público y privado. | Tasa de asistencia neta a secundaria de 12 a 16 años  | Alumnos en secundaria de 12 a 16 años / Total de población de 12 a 16 años.            |
|                            |  <b>Saneamiento</b>  | Viceministerio de Construcción y Saneamiento del MVCS, JASS, Municipios y SUNASS                                  | Número de conexiones de agua y desagüe dentro y fuera de la vivienda   | % de viviendas que tienen acceso a agua (dentro y fuera de la vivienda y pozo público) y desagüe (dentro y fuera de la vivienda, pozo séptico y pozo ciego) | Número de viviendas con agua y desagüe / Total de viviendas                            |
| CONECTIVIDAD E INTEGRACIÓN |  <b>Electricidad</b> | Ministerio de Energía y Minas y empresas concesionarias   | Redes de conexión eléctrica  | % viviendas con electricidad  | Viviendas con electricidad / Total de viviendas  |
| CIUDADANÍA                 |  <b>Identidad</b>    | RENEC y Municipalidades   | Número de oficinas de la RENIEC / Número de personal   | % población de 18 años a más con DNI  | Población de 18 a más años con DNI / Total de población de 18 a más años               |
|                            |   |   |  | % población de 0 a 17 años con partida de nacimiento  | Población de 0 a 17 años con partida de nacimiento / Total de población de 0 a 17 años |

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

individuos y colectivos “son” y “hacen”. Por ello, el índice de desarrollo humano capta los elementos más importantes de la vida de manera simple, lo que permite evaluar las capacidades básicas de las personas. Es en esta misma perspectiva que se evaluará la densidad del Estado, en su estrecha relación con el desarrollo de las capacidades y de los desempeños de las personas en sociedad.

En la vida de las personas hay muchas actividades en las que se expresan su funcionamiento cotidiano y su progreso en el tiempo, generándose un desarrollo humano distinto en cada persona, ya sea por edad, género, ubicación geográfica y social. De todas las actividades que permiten vivir, hay algunas que tienen mayor vinculación con el Estado, a través de distintas formas, este informe se concentrará sólo en un grupo de estas actividades, que se considera básico para el desarrollo humano.

Por el otro lado, el Estado tiene una organización interna diseñada para suministrar bienes y servicios, con un mundo de relaciones sociales propias al aparato estatal, las que determinan las formas cómo el Estado se presenta a las personas en la ventanilla pública o en el consultorio, o el aula de clase o la comisaría. La actividad intra-estatal se suma a las relaciones hacia afuera, las relaciones hacia los ciudadanos a los que proveen servicios.<sup>17</sup> La propuesta de

densidad del Estado sólo tomará en cuenta estas últimas relaciones y sólo en parte, pues se ha seleccionado las interacciones especialmente críticas para el ejercicio de la ciudadanía y para la supervivencia e interacciones personales. Por ello, se hablara de una densidad básica estatal funcional e interactiva con el desarrollo humano.

La distinción entre el Índice de Densidad del Estado (IDE) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) reside en que, en el primer caso, se trata de concentrar la atención en las características de la acción pública, específicamente del funcionamiento como agentes y funcionarios estatales, mientras que en el segundo, se refiere al funcionamiento cotidiano y básico de las personas dentro de su comunidad de referencia. Un mejor IDH debería incluir también la acción pública de las personas, incluidas las que realizan en interacción con el Estado, de la agencia que son capaces de realizar en ese sentido, y no sólo sus acciones privadas. Por el momento, el IDH sólo incluye la esperanza de vida al nacer, el logro educativo y los ingresos, cada uno de los cuales está influenciado directa o indirectamente por los servicios provistos por el Estado, y son precisamente éstos los que componen el IDE básico que se analiza más adelante.

Desde el lado del Estado, en el momento de proveer un servicio público están en juego las capacidades de proveedores y receptores,

17 Aunque el conjunto de esas relaciones al interior y al exterior del aparato estatal influye sin duda en el desarrollo humano de los servidores públicos. No es este el objeto del Informe.

puesto que puede ocurrir que los funcionarios no sean capaces de interactuar con las personas y de servir las efectivamente. Sucede ello cuando hay diferencias de idioma, tipos de conducta, muchas veces con un pesado trasfondo de diferencias culturales y raciales. Similares déficits de capacidades pueden constatar en la sociedad y se puede discutir sobre quién se adapta más a quién. Desde el punto de vista del desarrollo de las personas se puede decir que estas capacidades, que están presentes en la relación con el Estado, son instrumentales, en el sentido de las “libertades instrumentales” que propone Sen. En otros términos, un Estado bien organizado con personal idóneo y con actitud positiva amplía el campo de acción eficaz del Estado e incrementa o facilita las libertades de las personas, en la medida que pueden recibir del Estado lo que esperan de él.

La relación cuantitativa entre el IDE y el IDH puede permitir la detección, en medio de la complejidad anotada arriba, de relaciones de causalidad entre los funcionamientos o desempeños entre las personas y el funcionario estatal, así como de las personas entre ellas, lejos ya de la ventanilla estatal. Por ello, se insiste, el IDE revela la provisión de servicios en el momento de la efectiva interacción entre las personas que representan al Estado en la provisión del servicio y los usuarios que reciben tal servicio. Este es el momento que interesa más a la ciudadanía, la culminación de su relación con el Estado, el cumplimiento de la exigencia y de la promesa en el grado en el que se la ha conseguido. Es el momento en el que la posibilidad o libertad de acceder a la prevención o curación se convierte tanto en decisión de acceder como en efectivo acceso.

El desarrollo humano se facilita cuando hay un funcionamiento efectivo tanto del Estado como de la sociedad, que interactúan a través de la provisión de bienes y servicios que la sociedad demanda y de aquellos bienes y servicios que la sociedad a su vez, provee para que el Estado pueda actuar, tales como el pago de impuestos, servicios voluntarios en la ejecución de obras, diversas formas de participación social en las decisiones, aporte de facilidades de transporte, recursos para complementar la labor educativa en las escuelas, y muchos otros.<sup>18</sup> No hay, pues, un Estado activo y un receptor pasivo, un agente público y un paciente privado. En los dos lados hay procesos en marcha, públicos y privados, tanto previos a la acción conjunta, propios de dicha acción así como posteriores a la provisión del servicio. La interacción entre el Estado y las personas es lo que genera condiciones para el

desarrollo humano y también condiciones para la legitimidad del Estado.

### Secuencia de los servicios estatales

Para la comprensión y el cálculo del IDE, se debe explicitar el momento específico en el que se registra la acción del Estado. La elección de un momento determinado supone una gran simplificación del conjunto de procesos que están presentes en cada acción estatal, pues la acción del Estado tiene sus tiempos, procedimientos, ejecuciones y evaluaciones. Se debe recordar esa complejidad para luego no derivar en recomendaciones demasiado simples tras el análisis cuantitativo de los resultados estadísticos. Los indicadores de la densidad del estado se registran en el momento en el que interactúan las acciones del propio Estado en la entrega de los servicios y las de los ciudadanos en el momento de recibirlos, en la medida en que la información lo permite. Como acabamos de indicar hay un conjunto previo de decisiones y de acciones en ambas partes que preparan y crean las condiciones para que ese acto final en la provisión del servicio pueda ocurrir. A ese conjunto, previo y actual, vamos a denominar “momento”.

Los funcionamientos del Estado con los ciudadanos son interactivos y corresponden a estrategias de ambas partes, en primer lugar, individuales y luego colectivas. Muy a menudo, las decisiones de ofrecer un servicio estatal y la de demandarlo son dependientes entre sí. Muchas veces, la oferta sigue a presiones de demanda ciudadana como ha ocurrido a propósito de la cobertura educacional en el país. Otras veces, como en el programa Juntos, el Estado cultiva la demanda para auto-exigirse el ofrecimiento de servicios públicos inexistentes o incompletamente provistos. Para ello, otorga un presupuesto que sirve de incentivo para tal fin. Ofrece recursos a personas específicas para que la sociedad demande servicios, no en el sentido de que se genere una privatización del servicio facilitando su compra por quienes reciben el dinero, sino solamente exigiendo la asistencia a un servicio gratuito. El encuentro entre la oferta de servicio estatal y la demanda de las personas es un momento que se puede crear por el lado de la demanda, cuando los ciudadanos presionan para que el Estado les provea de algún servicio, o por el lado de la oferta cuando el Estado lo ofrece por iniciativa propia.

Como en toda negociación, la demanda de servicios del Estado tiene en mente las diversas reacciones posibles del Estado y la oferta toma

Un Estado bien organizado con personal idóneo y con actitud positiva amplía el campo de acción eficaz del Estado e incrementa o facilita las libertades de las personas.

<sup>18</sup> En las crisis de los años 1980s era muy común que los pacientes tuvieran que llevar a los centros de salud y hospitales insumos necesarios para la curación.

en cuenta no sólo el tipo de aspiraciones sino también las reacciones que tendrá la ciudadanía al entregar o no el servicio. En ese sentido, hay un componente estratégico.

Las acciones de oferta de servicios estatales a los ciudadanos tienen explícitamente y muy a menudo como contrapartida las equivalentes de servicios de los ciudadanos al Estado. El Estado demanda y la ciudadanía ofrece bienes o servicios necesarios para hacer viables los servicios estatales, como cuando un gobierno municipal o regional toma la decisión de qué proyectos favorecer o el aporte de la comunidad para la ejecución. Muchas veces ese aporte ciudadano al Estado es el que hace, presupuestal y socialmente, viable el servicio. Y viceversa, muchas iniciativas sociales requieren del aporte estatal para ser viables, como cuando se completan los recursos necesarios para que el servicio opere. Un ejemplo es el de los comedores populares.

Para entender mejor esas diversas facetas en el servicio estatal se va a definir el servicio estatal al público como una interacción estratégica bidireccional con la sociedad. El Índice de Densidad del Estado expresa, a través del sencillo acto de entregar y recibir, esa compleja gama de estrategias y acciones, así como los sistemas de incentivos que, de hecho, impulsan a tales

acciones. Todo ello registrado en un indicador estadístico: el IDE.

Una manera simplificada de ver estas complejidades es destacando los tres “momentos” bi-direccionales de ese proceso que termina en el acto de servicio estatal.

Por el lado del Estado

- Decisión del Estado de ofrecer servicio público: selección de políticas y acciones prioritizadas, decisión de asignación de recursos presupuestales, aprobación de leyes u otra norma.
- Oferta de servicios: gasto e inversión en servicio social estatal, participación de la sociedad en la generación de la oferta, disponibilidad para la sociedad de todos los recursos estatales necesarios para producir el servicio.
- Entrega del servicio: interacción con la ciudadanía, buenas prácticas profesionales, trato al usuario, producción del servicio.

Por el lado de la sociedad

- Aspiración social o personal de acceder al servicio público: deseo y preferencia de beneficiarse de los servicios en la localidad y no

Gráfico 1.3

### El Estado-Ventanilla



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

en otras, por ejemplo migrando. Jerarquía de prioridades.

- Demanda efectiva del servicio: organización de la presión social, decisión de aportar complementariamente a la provisión del servicio, obtención de recursos para co-financiar o facilitar la producción del servicio.
- Recepción del servicio: acto de interacción con el Estado, buenas prácticas de los usuarios, conservación de instalaciones, trato al funcionario, servicio legitimador del estado por parte de la ciudadanía.

La oferta y la demanda se encuentran en el acto de producción-consumo del servicio. El Estado cumple con su cometido y el ciudadano mejora sus capacidades y desempeños. Ha ejercitado su libertad y la ejercerá más plenamente en el futuro.

Conviene recordar que esos momentos tienen significado concreto para la población y para la administración del Estado, así como para los políticos. La elección del momento en el que se recogen los indicadores del IDE es social y políticamente relevante, para fines de la evaluación de la acción del Estado.

La distinción entre la decisión estatal y la oferta del servicio tiene muchos momentos administrativos y políticos, pero es la que permite entender, por ejemplo, las demandas sociales por el cumplimiento de una ley que expresaría tal decisión pero que no se está aplicando. También responde a la demanda social que exige que el presupuesto asignado, que expresa una decisión previa, se llegue a ejecutar. Una parte importante de las movilizaciones sociales tienen que ver con los incumplimientos del momento del proceso de producción de servicios estatales.

La distinción entre oferta y entrega del servicio es también social y conceptualmente importante. El Estado puede proveer escuelas y maestros, pero si los padres de familia no quieren utilizarlas el servicio educativo propiamente dicho no ocurrirá y el Estado no existirá más que como una instalación vacía y algunos funcionarios sin actividad. A menudo, el servicio es ofrecido por el Estado y la decisión en la sociedad de recurrir a él viene después, por ejemplo cuando se instalan las redes de agua y las conexiones domiciliarias no se realizan por un buen tiempo ya sea por razones económicas o de otro tipo. Otras veces, es la sociedad la que exige un servicio y el Estado responde entregándolo con muy diversa celeridad. No es lo mismo inaugurar una instalación que proveer el servicio.

Simplificando, quizá es posible ordenar las exigencias sociales en esos mismos momentos. Primero, se exige la obra física, sea la escuela o la posta confiando en que con ellas vendrán automáticamente los recursos para que funcionen. Luego, al no ocurrir así, se exige la presencia del

maestro, del médico o enfermera así como las vacunas. Finalmente, se exige el uso efectivo de los recursos, la enseñanza en determinados días, la vacunación, etc. El momento culminante para la gente y desde el punto de vista de su impacto en el desarrollo humano es, obviamente, el último. Se define el recojo de información para el IDE en ese momento.

### **Presencia estatal y sus diversos indicadores**

El momento en el que se registra la actividad estatal más directamente relacionada con el desarrollo humano -la provisión de servicios-, tiene diversos prerrequisitos en cuanto a la presencia del Estado en los lugares adecuados. Es necesario distinguir entre:

- Dimensiones atendidas a nivel del Estado Nacional (servicios básicos, conectividad).
- Sectores administrativos del nivel general (ministerios, direcciones generales, etc.).
- Instituciones/organizaciones presentes en los niveles locales y que tienen sus propias jerarquías, procedimientos y reglas (escuelas, hospitales, postas).
- Insumos o recursos (instalaciones, profesionales, insumos).
- Servicios institucionales del Estado que serán la materia del IDE.

La razón de tales distinciones es doble. Por un lado, conceptual, porque se aclara en qué aspecto de la presencia estatal se mide la "densidad" y, por otro, permite tomar en cuenta el grado de importancia o prioridad que el Estado brinda a ciertos servicios. Sobre lo primero se ha tratado en otros acápite. Sobre lo segundo, la presencia estatal puede ser evaluada de acuerdo a las dimensiones importantes de la vida de las personas o grupos, que toma en consideración cuando se trata de cumplir explícitamente con el mandato constitucional de poner en el centro de sus reocupaciones a la persona humana.

### ***Dimensiones de la vida de las personas***

Conforme se progresa socialmente, algunos aspectos de la vida, o dimensiones, pierden importancia y otras la adquieren. Por ejemplo, la persistencia de relaciones esclavistas o serviles en el país felizmente ya no es un problema general, aunque haya prácticas de ese tipo en ciertos lugares y con jóvenes. Al mismo tiempo, hay problemas que muy lentamente empiezan a entrar en la agenda pública y del Estado, como los del medio ambiente. Los aspectos de la vida o dimensiones que merecen atención pública y estatal son, pues, cambiantes en el tiempo y en el espacio. Algunos

Hay problemas que muy lentamente empiezan a entrar en la agenda pública y del Estado, como los del medio ambiente.

La democracia no siempre se profundiza al nivel que las aspiraciones ciudadanas lo exigen, y los derechos de las personas y de los grupos no tienen una vigencia que alcance al conjunto de la sociedad.

vienen de antiguo y, lamentablemente, siguen teniendo enorme importancia; tal es el caso de la pobreza, el desamparo y la vulnerabilidad de personas o de ciertos grupos sociales. La democracia no siempre se profundiza al nivel que las aspiraciones ciudadanas lo exigen, y los derechos de las personas y de los grupos no tienen una vigencia que alcance al conjunto de la sociedad. Las diferencias culturales facilitan la distancia social entre personas y propician una situación de anonimato de muchos individuos. En el contexto de cambio en las agendas públicas, puede fácilmente ocurrir que algún aspecto del desarrollo humano no haya merecido consideración pública o que no sea tan urgente el enfrentarlo.

#### *Sectores administrativos*

La administración estatal se organiza en distintos niveles para suministrar servicios, en su mayor parte funcionales al desarrollo humano, cuyo origen y funcionamiento refleja cuán orientado es un Estado con respecto a él. Puede ocurrir que una dimensión importante del desarrollo humano no haya merecido un lugar importante en la estructura organizativa del Estado. Por ejemplo, las diferencias culturales no son materia de un ministerio ad-hoc,<sup>19</sup> como si lo son las discriminaciones de género que se han traducido en un Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Muchas veces el interés en ciertas dimensiones se concreta en viceministerios, direcciones u oficinas.

#### *Instituciones locales*

En el Perú la presencia de un edificio público es sinónimo de presencia institucional o simplemente de instituciones. A veces no se conocen bien, otras se dan por supuestas las normas bajo las que dichas instalaciones operan. Una posta médica, una escuela o el puesto policial constituye la presencia del estado organizado para resolver problemas específicos (salud, enseñanza o seguridad) de acuerdo a normas pre establecidas. Por ello, el desarrollo humano no sería posible sin estas instituciones que constituyen el escenario donde se encuentra la oferta y la demanda del servicio público, generando una densidad estatal en función de la calidad y la oportunidad del servicio.

Pero puede ocurrir que la preocupación por la creación de esas instancias en la administración pública no tenga correlato en todos los ámbitos territoriales sea porque la organización no llega hasta ellos o porque no hay reglas que especifiquen

funciones o que lo hagan adecuadamente. De ahí, que un tercer nivel de información sobre la presencia del Estado se refiere a la presencia de instituciones que se responsabilizan de atender alguna dimensión fundamental de la vida en los territorios, donde hay urgentes necesidades y donde no existe sector privado.

Centros educativos, hospitales, registros públicos, juzgados, oficinas de atención para el suministro de agua y electricidad, están entre las más importantes. La cobertura "física" no siempre esta completa y falta la normatividad que corresponda a la realidad social en la que se encuentran las instalaciones. Así, es ampliamente reconocido que la presencia de hospitales, postas y centros de salud es todavía insuficiente.

#### *Recursos/insumos*

La producción de los servicios, aparte de infraestructura física, presupuesto y normas, requiere de insumos, de recursos humanos, de energía, comunicaciones, etc. sin los cuales no sería posible la provisión adecuada y aceptable de servicios públicos para el desarrollo humano.

Ocurre a menudo que, aún existiendo las oficinas o edificaciones necesarias o incluso algún representante oficial, falten algunos elementos o factores indispensables para la producción del servicio estatal. Tal es el caso de escuelas sin docentes suficientes o sin los materiales de enseñanza, postas sin el personal o los aparatos necesarios para atención primaria o remedios, comisarías sin policías suficientes, etc. La evaluación de la presencia del Estado tiene que incluir un registro de la dotación de tales insumos, recursos físicos, humanos o financieros.

#### *Servicios institucionales y provisión efectiva*

Finalmente, no es raro que aún existiendo los factores y recursos no se los utilice total o parcialmente, a tiempo y de la manera adecuada. Este es el momento "de la verdad" en lo relativo a la presencia del Estado: los servicios públicos efectivamente ofrecidos desde el Estado y recibidos por las personas. Las razones de la provisión parcial de servicios públicos son múltiples, deben ser explicadas y corregidas.

Puede haber maestros que enseñan muy poco tiempo, a muy pocos alumnos, médicos que no impulsan y ejecutan campañas, policías que no patrullan la zona, etc. Puede entonces haber recursos pero en la medida en que se tiene la libertad y se puede decidir no utilizarlos total o parcialmente (personal, horarios, medicinas,

<sup>19</sup> Mientras se redacta este Informe esta en plena discusión la creación de un Ministerio de Cultura.



etc.) como consecuencia de la valoración que se tiene de las diversas alternativas de uso o de las prioridades en el uso del tiempo de los funcionarios estatales encargados. También pueden ser usados inadecuadamente en función de las condiciones de la realidad social, cultural, geográfica, existentes, lo que reduce su eficacia. Todo lo anterior se reflejará de alguna manera en la calidad del servicio y en el desarrollo humano al que colaboran.

### Los componentes del IDE: su significado y su relación inmediata con el desarrollo humano

En esta parte se explica con mayor detalle los componentes del IDE, poniendo de relieve su relación con las capacidades que contribuye a ampliar y los desempeños que se corresponden a esas capacidades dependiendo de la elección de las personas.

El IDE se puede establecer de diversas maneras. La más adecuada, por ser la más cercana en cuanto al plano en el que se mide y la que menos intermediaciones supone, se establece en el momento de interacción efectiva entre las personas que representan al Estado en la provisión del servicio y los usuarios que lo reciben. Ese es, además, el momento que interesa más a la ciudadanía, la culminación de su relación con el Estado, el cumplimiento de la exigencia y de la promesa, la curación o el aprendizaje. Es el momento en el que la posibilidad o libertad de acceder, por ejemplo, a la prevención o curación se convierte no sólo en decisión de acceder sino en acceso efectivo.

Tener derecho a un nombre e identidad dentro de la sociedad es la primera condición para aspirar al progreso de cada persona. En esta perspectiva no interesan tanto los porcentajes o los números absolutos como las personas con nombre y apellido y que así sean reconocidas en la sociedad. Aplacar la sed, poderse asear y hacer deposiciones de manera aséptica es un mínimo para la supervivencia en una sociedad que se denomina moderna. Tener acceso a un servicio de salud con un médico presente también es un derecho al cual "todos" deberíamos aspirar. Es verdad que el acceso al médico y al sistema de salud que esta tras de él, que lo ofrece el Estado, debería estar acompañado de un seguro de salud general para toda la población, para que el derecho a una buena salud sea un mínimo al cual aspirar como personas que viven en el siglo XXI. En el siglo de la informática y el conocimiento un mínimo social es que todos los niños en edad escolar asistan a sus respectivos centros educativos, no es posible menos si se promueve el desarrollo como libertad, pues éste sólo es

posible con educación de calidad y de manera universal. El tener una conexión eléctrica en casa es otro mínimo en un mundo que se mueve con aparatos, computadoras, máquinas, sistemas de información, que requieren de energía eléctrica. La electricidad es como la puerta para acceder a una infinidad de oportunidades y del ejercicio de las libertades de las personas.

Ser alguien con identidad reconocida socialmente, poder beber agua potable, tener acceso a servicio de salud, poder ir a la escuela/colegio y tener conexión eléctrica, son el mínimo crítico para aspirar al desarrollo humano, que debería ser garantizado por toda la sociedad, pero en caso de defecto es el Estado el que debe proporcionar o facilitar estos elementos. Es obvio, que para un desarrollo humano expansivo se requiere de muchas más cosas, pero estos seis elementos son un *minimun minimorum*, cualquier situación por debajo es "intolerable" para el desarrollo humano.

En lo que sigue, se resume el significado de los indicadores que componen la canasta de servicios básicos que se utilizan en el IDE.

#### DNI: personas de 18 años a más documentadas

- a) *Desempeño/funcionamiento estatal.* En concordancia con el enfoque, el DNI es un indicador de la acción del Estado peruano proveyendo el estatus de ciudadanos a los individuos y de la acción efectiva de individuos que lo demandan. En los lugares del Perú en que esa interacción no ocurre el servicio público no se efectiviza sea por razones de oferta o de demanda o de ambas, que incluyen entre muchos factores los costos de ofrecer tal servicio en lugares alejados, por un lado, y quizá en algunos casos la escasa necesidad de ejercer la ciudadanía en niveles sociales locales y familiares en los que la autonomía de los individuos es reducida.
- b) *Nuevas y mayores capacidades de las personas.* El correlato en el desarrollo humano de este desempeño estatal e individual es la capacidad que tienen los documentados de exigir un trato como personas, con diversos derechos, de ejercer la ciudadanía más plenamente, de elegir y ser elegido, de poder formalizar su actividad económica, etc. (López 1997) Esta capacidad no es expresada en el IDH.
- c) *Nuevos y mejores desempeños humanos posteriores.* El uso de esa capacidad en la vida ocurre en múltiples esferas de la vida. La persona documentada es reconocida como "alguien" en la sociedad, puede funcionar como ciudadano. Ello obliga al propio Estado a funcionar mejor, sin evadir responsabilidades.

Tener derecho a un nombre e identidad dentro de la sociedad es la primera condición para aspirar al progreso de cada persona.

### *La partida de nacimiento*

- a) *Desempeño/funcionamiento estatal.* El porcentaje de niños con partida de nacimiento indica un desempeño del Estado. El servicio de otorgamiento de la partida de nacimiento supone, como el anterior, la voluntad de las partes y la posibilidad de hacer efectiva la interacción personal entre quien ofrece el servicio y quien debe recibirlo. En este caso, por el lado de la demanda están la decisión y los recursos de los padres para obtener la partida. Sin embargo, han sido destacados factores culturales para postergar el registro de nacimiento, con más relevancia en zonas alejadas de los centros urbanos. Por el lado de la oferta, la voluntad pública que supone la consideración por las personas sin discriminaciones se expresa en la presencia física de las instancias que registran, municipalidades y el RENIEC y en los recursos humanos y de otro tipo que son necesarios.
- b) *Nuevas y mayores capacidades de las personas.* El desarrollo humano correspondiente con este aspecto de la densidad del estado es similar al anterior, la capacidad de “ser alguien” que pertenece al Perú y a su lugar, de tener una identidad propia, de recabar otros documentos como el DNI, la licencia de conducir, la partida de matrimonio, el pasaporte. Esta capacidad no es expresa en el índice de desarrollo humano (IDH).
- c) *Nuevos y mejores desempeños humanos posteriores.* La atención a tiempo a los requerimientos escolares depende de una correcta información sobre la edad. Dado el carácter dependiente del niño o niña, ello supone una especial responsabilidad de los padres y familiares en general, pero también una más explícita por parte del Estado en el momento de reforzar la situación de salud, como en el caso de las vacunas, o de atender a la enfermedad infantil a tiempo.

### *Médicos por habitantes*

- a) *Desempeño/funcionamiento estatal.* El número de médicos por cada 10 mil habitantes es un indicador de oferta del Estado de servicios calificados de salud curativa o preventiva. La voluntad del Estado de ofrecer todo un sistema y organización de salud que existe detrás del médico, frente a la cual las familias tienen la libertad de utilizar sus servicios en caso necesario. En este caso no se tiene el indicador de encuentro entre la oferta del Estado y la demanda de las personas por lo que se sitúa exclusivamente en el plano de las instituciones y los recursos estatales. Es usual que

las familias o las personas para acceder al servicio del médico deben de efectuar algún desembolso, comprar alguna medicina posteriormente o viajar alguna distancia cuando el médico se encuentra lejos de sus casas. El ejercicio de su libertad puede ser recortado por estos requerimientos adicionales, por la simple inexistencia de médico en el lugar donde vive o porque el médico no tenga los insumos e instrumentos necesarios. Es posible que una familia o persona prefiera no acercarse a consultar al médico también por razones culturales, tal es el caso de la preferencia de atención de los partos por comadronas antes que por obstetras o médicos.

- b) *Nuevas y mayores capacidades de las personas.* El correlato más inmediato en desarrollo humano es la capacidad de la persona asistida por el médico de prevenir o curar enfermedades y que esta asistencia se la proporciona el Estado. Con el acceso a un médico las familias o las personas pueden tener una vida más segura y prolongarla más tiempo. Esta capacidad se expresa de manera indirecta en el IDH a través de la esperanza de vida al nacer, entendida como la capacidad que se tiene al nacer de vivir más largo o prolongar la vida por la intervención oportuna de un médico en los momentos en que ésta este amenazada por una enfermedad, un accidente o la vejez. La vida efectivamente lograda, a la que contribuye el sistema de salud público sobre todo en los sectores pobres, está midiendo un desempeño que mejora el desarrollo humano.
- c) *Nuevos y mejores desempeños humanos posteriores.* La consecuencia en términos de funcionamientos, es una vida saludable de la persona asistida por el médico y la confianza que se tiene de acudir al médico en caso necesario.<sup>20</sup>

Los desempeños futuros del Estado en la provisión de médicos, pasa por la mejor calificación profesional, por la dotación de la infraestructura y los insumos y por el incremento del número de médicos, sobre todo en las áreas rurales, los pequeños poblados y las periferias urbanas. Las personas y familias se beneficiarán sobre todo con la medicina preventiva, con el acceso a especialistas y, con mejor salud o con curaciones más efectivas y rápidas su vida será mejor.

### *Porcentaje de hogares con acceso al agua potable e instalación sanitaria*

- a) *Desempeño/funcionamiento estatal.* En este caso el funcionamiento estatal consiste en la entrega de una instalación de agua dentro

del domicilio o fuera de él pero accesible. Así, este indicador de servicio público no incluye propiamente el consumo de agua sino las instalaciones que posibilitan su acceso, pero que no garantizan su uso ya que puede no ser utilizado por distintas razones. Desde el lado de la demanda la mayor parte utiliza el agua conectada, pero también puede estar ocurriendo que en algunos lugares, los hogares no estén demandando agua potable o los servicios sanitarios. El desempeño de ambas partes se consume cuando se usa.

- b) *Nuevas y mayores capacidades de las personas.* El acceso al agua potable y al servicio de inodoros permite la capacidad de satisfacer la más elemental de las necesidades como es aplacar la sed, pero adicionalmente ayuda a evitar enfermedades. No se sabe cuánto se ejerce esa capacidad porque no se cuenta con información para registrar el uso efectivo de esas instalaciones, a través del registro de consumo de agua. Una aproximación mayor sería el caudal de agua utilizada o la masa de los residuos que las instalaciones encauzan. Esta capacidad se expresa igual que la anterior en el IDH a través de la esperanza de vida al nacer (EVN) o la capacidad de vivir más largo o prolongar la vida sea en la infancia y el cuidado correspondiente de padres, de la sociedad y directamente del Estado. El acceso a agua potable crea la capacidad de usarla y de vivir más tiempo con mejor calidad de vida, cosa que obviamente, depende también de muchas otras circunstancias y decisiones a lo largo de la vida.
- c) *Nuevos y mejores desempeños humanos posteriores.* El desempeño saludable de las personas debido al uso del agua y desagüe accesible es el resultado final más importante. Pero también cambian otros aspectos de la vida cotidiana como el no tener que buscar un punto de agua o un baño, y molestar a otros o tener que pagar un costo mayor por el uso. Además, la privacidad y la posibilidad de utilizar los servicios de agua y desagüe con total autonomía, sin depender del turno de otros usuarios. La búsqueda del agua fuera del hogar, supone tiempo y esfuerzo que pueden ser importantes y ser utilizados en una diversa gama de oportunidades de actividad adicional.

#### **La tasa de escolaridad: asistencia escolar**

- a) *Desempeño/funcionamiento estatal.* Se ha optado por considerar que el desempeño estatal

se evalúa en base a la asistencia de los estudiantes al sistema escolar. Con la tasa de escolaridad se registra tanto la acción estatal de proveer escuelas y maestros como la decisión de las familias de enviar a sus hijos e hijas en el nivel inicial, primario y secundario. La tasa de asistencia escolar es un indicador que mide el acceso al uso del servicio ofrecido por el Estado y tomado por las familias, cuando envían a sus hijos al colegio o la escuela. En este indicador, queda de lado la calidad del servicio educativo, el cual debería incluirse como medida intermedia del servicio y el rendimiento de los alumnos como medida final. En este informe, optamos por el primer nivel, básicamente por ausencia de información. Queda pendiente para un futuro evaluar los dos otros niveles de desempeño favorable al desarrollo humano.

- b) *Nuevas y mayores capacidades de las personas.* Se supone que la mera asistencia a clases da lugar a un aprendizaje que abre la oportunidad a las personas a desenvolverse con mayor amplitud y calidad en la vida. El número de años de escolaridad es, sin duda, un criterio que influye en la amplitud de las alternativas que se tienen en el mercado de trabajo en el momento de buscar un trabajo. Así, la cantidad es hasta cierto punto un indicador de calidad. Una ventaja de ese indicador es su sencillez respecto de otros que intentan medir la calidad del aprendizaje obtenido, pero lamentablemente no se encuentran al nivel provincial.
- c) *Nuevos y mejores desempeños humanos posteriores.* Está comprobado ampliamente que el aprendizaje, incluso el medido exclusivamente en términos de años de escolaridad en la escuela, tiene una alta correlación con la calidad de los desempeños en el trabajo, en la familia, en la sociedad, es decir el que se educa tiene muchas más oportunidades y libertades de manera proporcional a su educación. El aprendizaje logrado se mide en pruebas aplicadas a los estudiantes y puede ser entendido como la entrega satisfactoria de contenidos educacionales. Ello supone, como en los casos anteriores, tanto una calidad del servicio educativo por parte del Estado como una actitud y decisión de aprovechamiento por parte de los alumnos y las familias. Por ello, es sumamente importante que el Estado mejore su oferta educativa, con mejores profesores, con más horas de escolaridad

La mera asistencia a clases da lugar a un aprendizaje que abre la oportunidad a las personas a desenvolverse con mayor amplitud y calidad en la vida.

20 Desde la perspectiva del DH esto ha sido trabajado principalmente por Jeniffer Ruger, profesora en Yale y autora de diversos trabajos conceptuales (2009).

por año, mejores instalaciones y, por su parte, las familias colaboren y participen lo más posible para que esto sea así. Una total asistencia al colegio de los niños en edad escolar, la mejora de la calidad educativa y el resultado en el rendimiento escolar es una tarea fundamental para el desarrollo humano, sobre todo de los sectores pobres, que no tienen acceso a ninguna otra alternativa educativa.

#### *Acceso a la electricidad*

- a) *Desempeño/funcionamiento estatal.* Este indicador sintetiza las posibilidades de acceso a todas las oportunidades que ofrece el mundo moderno. El tener electricidad significa poder leer de noche, de ver televisión, escuchar la radio, tener una computadora, mejorar la productividad de las tareas hogareñas con los distintos aparatos electrodomésticos, de calefacción, ventilación y todo aquello que requiere de energía eléctrica. Pero también puede significar posibilidades productivas en el hogar. La conexión eléctrica a domicilio muestra el aporte del Estado para ofrecer esta oportunidad, ya sea a través del suministro directo o a través del impulso de las concesiones eléctricas al sector privado. El pedido de conexión domiciliaria es la revelación de la preferencia de las familias para acceder a este servicio y, como en el caso del agua, la conexión solo abre la oportunidad, sólo el nivel de consumo y su calidad finalmente indica los desempeños realizados por las personas a partir de aparatos o instalaciones que requieren de electricidad para funcionar.

Sin embargo, la conexión eléctrica requiere de mínimos económicos y es el hecho que los costos de la conexión y del suministro, en muchos casos están por encima de los niveles de ingreso de las familias. Por ello, pese a que el Estado se hace presente ofreciendo la conexión domiciliaria a través del programa de electrificación rural, no siempre habrá una demanda concomitante. Es decir, algunos servicios públicos requieren de mínimos

socio-económicos de parte de las personas y familias. En estos casos el Estado no sólo debe ofrecer electricidad, sino que debe promover un mayor desarrollo productivo, mayor educación o mayor empleo, para que las personas puedan acceder a todos los beneficios y desempeños que posibilita el tener una conexión eléctrica.

- b) *Nuevas y mayores capacidades de las personas.* La capacidad de utilizar la electricidad como insumo para la innumerable gama de elementos que funcionan con energía eléctrica abre de manera inequívoca cientos de oportunidades nuevas e incrementa las libertades de las personas, sobre todo por dos razones, por el efecto multiplicador que tiene el uso de aparatos en la productividad, en la creatividad, en el confort, etc. y por la permanente aparición de nuevos inventos electrónicos, cuyo requisito básico es tener electricidad en casa o en el trabajo. Se podría decir sin temor a equivocarse que ahí donde hay electricidad, las posibilidades de desarrollo humano son mayores, no sólo porque se abren nuevas oportunidades, sino porque se amplía la libertad de escoger entre distintas opciones asociadas al uso de electricidad.
- c) *Nuevos y mejores desempeños humanos posteriores.* El acceso a una conexión eléctrica, como se ha señalado es fundamental, aunque requiere de mínimos socio-económicos para su acceso, sólo para consumo. Sin embargo, existe la posibilidad de que la electricidad domiciliaria sea utilizada para la producción, a través del uso de máquinas de coser, tejedoras, remalladoras, soldadura eléctrica, máquinas de carpintería, computadoras etc. etc. Esta posibilidad depende de otros factores adicionales, como el acceso al crédito para comprar estos aparatos, de una demanda para los bienes o servicios producidos, es obvio que si las personas pobres, creativas y emprendedoras logran superar estos condicionantes, el acceso a la electricidad abre posibilidades de mejorar la vida no sólo del dueño de la conexión sino también de los trabajadores que contrata o de los consumidores a los que les ofrece sus productos.