

Informe sobre Desarrollo Humano

Perú 2009

Por una densidad del Estado
al servicio de la gente

Parte I: las brechas en el territorio



Perú

Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009

Por una densidad del Estado
al servicio de la gente
Parte I: las brechas en el territorio

Publicado por el
Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo
(PNUD)
Oficina del Perú
2009



Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-04890
ISBN: 978-9972-612-34-3

Copyright ©, 2010
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Avenida del Ejército 750, Magdalena del Mar, Lima 17, Perú
www.pnud.org.pe

Carátula: Carlos Tovar
Infografía: Martín Arias
Corrección de estilo: José Luis Carrillo
Cartografía: Juan Ruiz
Diagramación: Segundo E. Moreno Pacheco

Primera edición: abril 2010
Tiraje: 1000 ejemplares

Impresión:
MIRZA Editores & Impresores SAC
Arnaldo Márquez 1165, Jesús María
Teléfono: 241-3500
Lima-Perú

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

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

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

Presentación

El desarrollo es el resultado de múltiples factores que, en conjunto o por separado, van creando las condiciones para que las personas amplíen sus capacidades. Las sociedades se organizan para fomentar un proceso continuo de mejoramiento de las condiciones de vida y ejercicio de libertades ciudadanas. Esta aspiración del desarrollo de los pueblos en el mundo ha tomado diversas formas a lo largo de la historia, con logros desiguales producto de las condiciones materiales y culturales de las sociedades, así como por el modelo asumido como alternativa para alcanzarlo.

Dentro de las condiciones materiales destaca el territorio. Los países poseen diversos tipos de territorio que, de acuerdo a sus características, demandan tratamientos específicos, ajustados al tipo de población asentada, a sus comportamientos de vida y formas de producción.

Por tanto, las modalidades u opciones del desarrollo elegidas no son propuestas neutras de aplicación universal sino que deberían partir de un claro conocimiento de las características del territorio y de la gente que habita en él. Pero, ¿Quién es el responsable de esta armonía entre la gente y su asentamiento? ¿Quién norma y organiza la convivencia de una colectividad en su territorio? ¿Quién provee, promueve o regula esas condiciones básicas para que la población se sienta integrada y productiva? No hay duda que es el Estado.

Sin embargo, el Estado que las sociedades del siglo XXI reclaman no es el viejo Estado centralista y burocrático sino uno moderno, eficiente, democrático y participativo, capaz de superar las desigualdades que pesan tanto o más que la pobreza. Una expresión concreta que el mundo dio sobre este tema fue el compromiso por alcanzar los Objetivos del Milenio en el 2015. Estas demandas se justifican porque buscan que los Estados alcancen un piso mínimo donde la persona humana reivindique su dignidad.

La maduración de ideas sobre el tema del Estado tuvo una primera etapa dirigida por el especialista Jorge Bernedo que contó con la asesoría del cientista político Manuel Flores. A ambos mi mayor reconocimiento por el esfuerzo desplegado. Un resultado de esa labor fue la preparación del libro titulado *El Estado en debate: múltiples miradas*, que recopila el pensamiento de 18 destacados especialistas y que en esta oportunidad se entrega como un complemento del Informe.

Reconociendo que el Estado es responsable del cumplimiento de múltiples y complejas funciones, el presente Informe optó por una mirada del Estado Peruano desde el prisma del Desarrollo Humano, por ello se concentró en aquellos servicios que directamente tienen que ver con el desarrollo de capacidades y aumento de oportunidades de la gente.

Por estas razones, se ha tratado de identificar el volumen y la localización provincial de los servicios sociales básicos provistos para cimentar el proceso de desarrollo. En este ejercicio, complementariamente se identifican las diferencias por cubrir, las brechas sociales, aquellas carencias éticamente insoportables que reclaman acción prioritaria. Pues la población que es víctima de estas brechas ve altamente reducidas sus posibilidades de progreso y más bien reproduce y transmite generacionalmente estas carencias.

Para medir y comparar estas brechas a nivel provincial en el Informe se ha construido un primer acercamiento denominado Índice de Densidad del Estado (IDE). Como se explica en el documento, este IDE puede ser enriquecido en la medida en que se cuente con información desagregada, recogida regularmente, sobre otros aspectos sustantivos para el desarrollo y la seguridad de la persona humana.

Superar las brechas supone transformar el Estado para acercarlo al ciudadano y brindarle mejores servicios. De esta forma la innovación aparece como una necesidad del Estado no sólo para promoverla en otros ámbitos sino para adoptarla. Una de las primeras formas de pensar la innovación y el cambio tecnológico desde el Estado es la formación de capital humano para el servicio público. Un funcionario más calificado será sin duda un promotor del desarrollo en el lugar donde se encuentre. Será un adecuado proveedor de información y usuario de la misma para la acción pública.

Como es ya una tradición, el Informe provee el clásico Índice de Desarrollo Humano (IDH) por distritos, elaborado sobre la data del último Censo Nacional. Éste es quizás el índice más demandado tanto por instituciones públicas como privadas y académicas. La novedad en esta oportunidad es su presentación según cuencas, introduciendo así una delimitación natural del territorio nacional que

explica mejor los vínculos intra e inter regionales para un futuro planeamiento y previsión frente al cambio climático y sus efectos naturales.

El Informe titulado *“Por una densidad del Estado al servicio de la gente”* se ha organizado en dos volúmenes para facilitar la exposición de ideas. El primero aborda la presencia del Estado en las provincias y a partir del IDE muestra las diferencias y semejanzas, así como las prioridades y complejidades que implica cerrar las brechas sociales. El segundo volumen centra su mirada en las cuencas y la forma cómo la población ocupa y explota el territorio nacional, aprovecha su potencial y enfrenta sus vulnerabilidades para el desarrollo integrado. El IDH permite constatar el grado de articulación social al interior de una cuenca.

Esta forma de observar los temas finalmente es la más vinculada al desarrollo humano y es, por ello, novedosa desde el punto de vista conceptual y empírico, pues no hay muchas experiencias que articulen los conceptos de Estado, Desarrollo Humano y Territorio. Esta Representación aprecia el esfuerzo realizado por tan destacado grupo de profesionales nacionales y asesores internacionales, coordinados por mi colega Luis Vargas Aybar, que se avocaron en esta etapa a la preparación del presente Informe, comprometidos con el desarrollo del Perú.

De igual forma, va nuestra gratitud a los directivos y especialistas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), el socio estratégico que nos acompañó desde el planteo de las ideas preliminares. A los funcionarios del Gobierno Peruano, que fueron consultados en repetidas oportunidades y a todas las personas que colaboraron de distintas maneras, sin los que hubiera sido imposible alcanzar los resultados que hoy se presentan.

Como es ya una tradición, la libertad editorial con que han contado los especialistas y consultores de la Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, no compromete la orientación institucional del PNUD ni de los organismos asociados o consultados.

Los resultados que se ponen a disposición de la sociedad nacional, sus dirigentes, gremios, asociaciones, organizaciones de base y ciudadanos en general, no tienen otro propósito que contribuir a la reflexión, a la toma de conciencia y sobre todo a la adopción de acciones que permitan concretar un desarrollo armónico para todas y todos los peruanos.

Jorge L. Chediek
Representante Residente
PNUD - Perú

CONSEJO CONSULTIVO

Walter Alva Alva | Director del Museo Tumbas Reales de Sipán

Julio Cotler Dolberg | Investigador Principal del Instituto de Estudios Peruanos

Monseñor Miguel Irizar Campos, C.P. | Obispo del Callao

Bernardo Kliksberg | Asesor Principal de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y Director del Fondo España - PNUD "Hacia un desarrollo integrado e inclusivo en América Latina y el Caribe"

Eduardo Morón Pastor | Investigador Principal de la Universidad del Pacífico

María Teresa Núñez Gascón | Coordinadora General de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID en Perú

Patricia Salas O'Brien | Investigadora del Instituto de Investigación y Políticas Educativas de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya

Javier Tantaleán Arbulú | Asesor Principal del Ministerio de Justicia

EQUIPO RESPONSABLE DE LA PREPARACIÓN DEL INFORME – PERÚ 2009

Coordinador General

Luis Vargas Aybar

Analista principal

Francisco Santa Cruz Castello

Consultores

Carlos Eduardo Aramburú López de Romaña | **Elena Conterno Martinelli** | **Norma Correa Aste** |

Julio Díaz Palacios | **Edgar Flores Benavente** | **Raúl Molina Martínez** | **Santiago Pedraglio Mendoza**

Consultores especiales en el marco del Convenio PNUD-PUCP

Efraín Gonzáles de Olarte | **Javier Iguíñiz Echeverría**

Asistentes técnicos

Carla Donayre Oropeza | **Mirian Piscocoya Figueroa**

Asistente administrativa

Juana María Siles Váscos

ASESORES INTERNACIONALES:

Liliana de Riz | Consultora Internacional y ex-Coordinadora del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD Argentina

Luis Felipe López-Calva | Economista Jefe y Coordinador del Grupo de Pobreza, ODMs y Desarrollo Humano de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

COMENTARISTAS ESPECIALES

Tomo 1: Las brechas en el territorio

Violeta Bermúdez Valdivia | Directora Adjunta USAID | PERU Pro Descentralización

Nuria Esparch Fernández | Presidenta Ejecutiva de la Autoridad Nacional de Servicio Civil - SERVIR

Susana Pinilla Cisneros | Consejera Presidencial en Palacio de Gobierno

Carmen Vildoso Chirinos | ex Ministra de la Mujer y Desarrollo Social

Tomo 2: Una visión desde las cuencas

Carlos Amat y León Chávez | Catedrático y ex Decano de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico

Nicole Bernex Weiss | Directora Académica del Centro de Investigación en Geografía Aplicada de la PUCP

James Leslie | Oficial de Programa del PNUD - Perú

María Teresa Oré Vélez | Presidenta del Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (IPROGA)

Luis Puentes del Barrio | Responsable del Programa Gobernanza Democrática de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - AECID en Perú

Agradecimientos

La preparación del Informe en el Perú contó con el decidido respaldo de la Representación del PNUD, tanto de Jorge Chediek como de Silvia Rucks, Representante Residente y Representante Adjunta, respectivamente, quienes desde el primer momento expresaron su voluntad de ponerlo en marcha, lo respaldaron en su desarrollo y, en el debate, crearon un ambiente de libertad para el desenvolvimiento de las ideas. Más aún, la idea primigenia y el título del Informe fueron propuestos por Jorge Chediek. A ellos se debe que este Informe vea la luz.

El mismo no hubiera sido posible de realizarse sin el compromiso y respaldo de AECID, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que se convirtió en un socio estratégico del PNUD en esta tarea. Agradecemos muy especialmente a su Coordinadora General, María Teresa Núñez Gascón y al Responsable de su Programa de Gobernanza, Luis Puentes del Barrio, quienes se sumaron al esfuerzo siendo comprensivos y tolerantes con la dinámica que este proyecto tuvo que desarrollar.

La orientación final y elaboración del Informe contó con el concurso de un grupo de consultores nacionales de alto nivel y grado de especialización cuyos nombres figuran como parte del equipo técnico, lo que permitió arribar a dos volúmenes que dan cuenta de los ejes principales del Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. (IDH Perú 2009) A este destacado grupo se sumó con entusiasmo Luis López-Calva y Almudena Fernández de la Unidad de Economía de la Sede del PNUD en Nueva York, y Liliana de Ríz, ex Coordinadora del Informe sobre Desarrollo Humano en Argentina y profesional con larga experiencia en el tema. Asimismo, agradecemos la orientación teórica de Sabina Alkire, investigadora de la Asociación por el Desarrollo Humano y las Capacidades (HDCA).

Abordar el tema del Estado siempre será complejo, por ello el Informe que se presenta a continuación tuvo un largo camino de maduración de las ideas. Ha transitado por cauces rápidos y caudalosos que demuestran el acierto y pertinencia de la elección, pero también ha debido remontar empinadas cuestas para precisar el ámbito y enfoque a ser adoptados. En este caminar, han pasado por el proyecto distinguidos profesionales y colegas que plantearon sus ideas con ardor, aunque no siempre han podido ser recogidas; a todos ellos nuestros mayores agradecimientos. Quiero mencionar a los colegas que formaron parte del Equipo Informe sobre Desarrollo Humano del Perú y que por diversas razones ya no están en él: José Arias, Jorge Bernedo, Amalia Mendoza, Evelyn Pérez, y los consultores Alberto Adrianzén, Catherine Lanceros, Romeo Grompone, y Manuel Flores, experto internacional. A todos ellos nuestro mayor reconocimiento.

Asimismo, gracias a nuestros colegas de las Agencias, Fondos y Programas del Sistema de Naciones Unidas en el Perú por su apoyo en las distintas etapas de este proceso. En especial a Iris Marmanillo del Banco Mundial, Manuel Villavicencio de FAO, Bernet Garaté de OIT, Washington Toledo de OPS-OMS, Mauricio Pardón de CEPIS/OPS, Humberto Chirinos y Héctor Wong de ONUDD.

A continuación mencionamos en orden alfabético al gran número de personas del sector público y privado, de instituciones no gubernamentales, de la cooperación internacional y de entidades académicas que han contribuido de diferente manera a darle forma al IDH Perú 2009. La memoria frágil quizás nos hace olvidar injustamente a quien mucho nos aportó. Nuestras sinceras disculpas si eso sucediera.

Queremos agradecer los puntos de vista, el aporte técnico especializado y la información para la elaboración de este primer tomo *Las brechas en el territorio* y la construcción del Índice de Densidad del Estado (IDE), proporcionados por profesionales de diversas entidades nacionales, como: Banco Central de Reserva del Perú, CEPIS/OPS, Ciudadanos al Día, Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), Seguro Social del Perú (ESSALUD), Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL), Grupo Propuesta Ciudadana, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), ministerios de Economía y Finanzas, de Educación, de Energía y Minas, del Interior, de Salud, de Transportes y Comunicaciones, de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). A nuestros amigos y colegas que participaron en la reunión

de presentación de los principales alcances del primer tomo, quienes aportaron con constructivos comentarios. Gracias a Alberto Adrianzén, Javier Azpur, Violeta Bermúdez, Humberto Correa, Elmer Cuba, Midori de Habich, Juan de la Puente, Antonio Gonzáles Norris, Carlos Leyton y Carmen Vildoso. Expresamos nuestro profundo agradecimiento a los comentaristas especiales que leyeron acuciosamente el primer tomo: Violeta Bermúdez, Nuria Esparch, Susana Pinilla y Carmen Vildoso.

La formulación del segundo tomo *Una visión desde las cuencas* contó con el valioso apoyo de múltiples profesionales, quienes de formas diversas, sea elaborando comentarios, brindándonos entrevistas y asistencia técnica, o proporcionándonos información especializada, contribuyeron a construir esta mirada del desarrollo humano desde el territorio. Hacemos patente el agradecimiento a los profesionales de las instituciones siguientes: Agrorural, Autoridad Nacional del Agua, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), CooperAcción, Defensoría del Pueblo, FAO, Instituto de Promoción para la Gestión del Agua (IPROGA), Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Junta Nacional del Café, Junta Nacional de Usuario de los Distritos de Riego del Perú, Ministerio de Agricultura, Presidencia del Consejo de Ministros, Proyecto Subsectorial de Irrigación (PSI) y Universidad Nacional Agraria La Molina. De estas instituciones a las siguientes personas: Miguel Bandadeira, Fernando Blanco, Fausto Butrón, Lorenzo Castillo, Fernando Chiock Chang, José de Echave, Sigfredo Fonseca, David Gonzáles, Francisco Galloso, Manuel Glave, Jan Hendriks, Iván La Negra, Abelardo La Torre, Fernando Loayza, Carlos Alberto Llerena, Enrique Málaga, Alberto Marquina, Néstor Montalvo, Antonieta Noli, Silvia Passuni, Roberto Reale, Marco Rodríguez, Roger Rumrill, Beatriz Salazar, Augusto Sayán, César Sotomayor, Guillermo Serruto, Adolfo Toledo, Humberto Torres, Griselle Vega, Alberto Vitorino y Jorge Zúñiga. Dejamos constancia de nuestro mayor reconocimiento a los comentaristas especiales del segundo tomo por su lectura crítica y aportes sustantivos: Carlos Amat y León, Nicole Bernex, Diego Leslie, María Teresa Oré y Luis Puentes.

En nuestras primeras exploraciones sobre el tema de cuencas se sumaron, además, nuestros colegas de cinco regiones del país, quienes no solo recogieron las opiniones de diversos actores regionales, sino que aportaron también en el análisis de la problemática de las cuencas desde sus respectivas realidades regionales. Ellos son los Coordinadores de Equipo Técnico

en Apoyo al Desarrollo de las Regiones de PNUD: José Arias de Tacna, Jorge Carrasco de Tumbes, Marilú Chahua de Junín, Oskar Velasco de Arequipa, así como Roberto Villanueva, Coordinador del Programa Conjunto de Medio Ambiente y Cambio Climático del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Cusco, y Marco Vitteri, consultor de San Martín. A ellos, nuestro sincero reconocimiento por su invaluable esfuerzo y compromiso con el desarrollo humano.

En cada una de dichas regiones queremos agradecer también a las personas entrevistadas por su tiempo y disposición para compartir con nosotros sus experiencias y opiniones. En Arequipa a Alicia Beltrán, Mario Cáceres, Román Cárdenas, Donildo Castro, Francisco Catacora, Aníbal Díaz, Ronald Fernández, Edwin Guzmán, Anthony Jo, Federico Laura, Jorge Lira, Henry Llerena, Yohn Macha, Juan Mamani, Henry Medina, Dante Pinto, Galo Reymer, Carla Tejada, Lucas Tejada y Seliano Tejada. En Cusco a Andrés Baca, Américo Bocáangel, Javier Farfán, Manuel Fernández, Wilfredo Fernández, Gregorio Fuentes, Clotilde Laime, Víctor Limaypuma, Yuabal Peña, Mariana Puma y Mauro Zamora. En Junín a Jaime Aquino, Humberto Ayre, Julio Balbín, José Cabrejos, Juan Castro, Miguel Escalante, Walter López, Hernán Mercado, Washington Mori, César Ortiz, Abel Ochoa, Alberto Sánchez, Luis Suárez, Juan Sulca, Brener Tolentino, Daniel Toropoco, Jaime Torres, Giovanni Vargas y Rodrigo Véliz. En San Martín a Miguel Alegría, Julio Alva, Fabián Centurión, Armando Cueva, Ulderico Fasanando, José Sandoval, Neptalí Santillán, Benito Urbano, Emerson Vásquez y Josué Villanueva. En Tacna a Yuri Capuñay, Ricardo Conde, Walter Cuadros, Arturo Dongo, Julio Ferreyra, Luis Gambetta, Ralfo Liendo, Armanda Llanos, Marcelino Marco, Guadalupe Miranda, Dino Menéndez, Freddy Pastrana, Freddy Romero, Jesús Sanca, Jimmy Silva, Amílcar Ticona, Edilberto Villegas y Víctor Walpa. En Tumbes a Santiago Arrunátegui, Juvenal Córdova, Carmen Chiroque, Hugo Choi, Eduardo Dios, Flavio Dios, Wilmer Dios, John Gonzalo, Carlos Llance, Eliseo Ludeña, Elio Madrid, Luz Mogollón, Máximo Ochoa, Ricardo Olavarría, Carlos Oviedo y Gumercindo Peña.

En la primera etapa, el Informe contó con el apoyo de instituciones que nos brindaron información y apoyo técnico, como: Asociación de Municipalidades del Perú, Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP), Centro Médico Naval, CEPES, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), Comunidad Andina de Juristas, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, diario El

Comercio, Escuela Mayor de Gestión Municipal, Gobierno Regional de Lambayeque, Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), Inforegión, Instituto de Defensa Legal (IDL), Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Soluciones Prácticas-ITDG, Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, Ministerio de Educación, Ministerio de Relaciones Exteriores, Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), OSIPTEL, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN), Pontificia Universidad Católica del Perú, Presidencia del Consejo de Ministros, Programa Juntos, Seguros La Positiva, SUNASS, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Telefónica del Perú, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, USIL Technology y VOXIVA.

En estas entidades a José Aguilar, Federico Arnillas, Angela Arrescurrenaga, Mario Atarama, Michael Azcueta, Renato Barraza, Héctor Béjar, Marcela Bejarano, Manuel Boluarte, Luis Briceño, Marco Briones, Ricardo Campodónico, Paola Carbajal, Carlos Casas, Alfredo Dammert, Benjamín de la Torre, Carlos de los Ríos, Sonia Deza, José Antonio Doig, Francisco Eguiguren, Alberto Ferrand, Pedro Francke, José Gallardo, Gonzalo Gamio, Juan Manuel García, Sofía García, Ernesto Gozzer, Mila Guillén, Carlos Hadzich, Iván Hidalgo, María Jara, Humberto Lizana, Armando Ludeña, Guilda Malpartida, Oliver Marcelo, Eduardo Martinetti, Yonel Mendoza, Geraldine Mouchard, Ismael Muñoz, Rosa Onor, William Olasábal, María del Carmen Ortiz, Cecilia Pacheco, Rolando Pacheco, José Luis Paredes, Norka Peralta, Josué Portocarrero, Héctor Rubio, Juan Carlos Ruiz, Karín Ruiz, Alfredo Santa Cruz, Ignacio Soto, Gerardo Távara, José I. Távara, Iván Thays, Gabriela Vasallo, José Antonio Vásquez, Iván Vega y Max Watanabe. Asimismo, a otros colegas y amigos que de forma independiente nos brindaron información y apoyo especializado: Walter Curioso, David Rivera, Ada Rosales, Mariano Valderrama y Mariana Vega.

Esta primera etapa también implicó el recojo de información en distintos lugares del país, para lo cual se realizaron talleres regionales con representantes del sector público, de la sociedad civil y del sector empresarial. Asimismo, se llevaron a cabo estudios de caso en zonas de frontera y en lugares de bajo desarrollo humano, con el fin de recoger las voces de autoridades locales y regionales, de maestros, de profesionales de la salud, de jueces de paz, de comisarios y de ciudadanos en general, sobre la presencia del Estado y la percepción acerca de él en cada una de estas localidades.

En Amazonas agradecemos a Antonio Aransay, Felipe Caramuti, Doriza Carlóngos,

José Castro, Segundo Córdova, Lorena Durand, Mirbel Epiquien, Segundo Flores, Juan José Gómez, Roberto Guevara, Raúl Gutiérrez, Wagner Guzmán, Rodolfo Huamán, Miguel Izquierdo, Rubén Llumpo, César López, José Antonio Luna, Germán Montalva, Oscar Mosquera, Ester Muñoz, Pedro Muñoz, Antonio Núñez, Elsa Oliva, Froilan Ortiz, Willy Palomino, Sonia Portocarrero, Marco Ramírez, Héctor Requejo, Arturo Rubio, Manuel Salazar, Segundo Samán, Rogelio Sunka, Mario Tavera, Levi Tiwi, Pedro Uvijindia, Dalia Valle, Grimaldo Vásquez, Carlos Vega y Ronald Wagner. En Huancavelica a Raúl Anyaypoma, Rebeca Astete, Fredy Barredo, Nelly Bendezú, Pedro Cabrera, Wilder Cruz, Giovanna Cueva, Hilda de la Cruz, Hermógenes Espinoza, Wilder Esplana, Teonila Guerra, Lucha Herrera, Rafael Huamán, Juan Inga, Lidia Lizana, Maribel Mendoza, Clorinda Montes, Oscar Okada, José Quispe, Julio Requena, Gloria Rivera, Javier Segovia y Yudi Zorrilla. En Pasco a Edwin Arróspide, Eumelio Campos, Emerzon Carranza, Karin Charry, Judith Chávez, Javier de la Cruz, Alcides Espinoza, Hans Hermoza, Humberto Hermoza, Doris Ildelfonso, César López, Clodoaldo López, Valentín López, Juan Medina, Lourdes Ordaya, Demetrio Orihuela, Félix Oscátegui, Rossy Osorio, Dina Páucar, Angel Ricra, Richard Rojas, Rosario Romero, Hugo Sosa, Roger Taquire, Dionicio Torres y César Verástegui. En Madre de Dios a Alfonso Cardoso, Antonio Cardoso, Elías Cardoso, Jorge Castillo, César Chia, Alfredo García, José Gabriel Gastelo, Antonio Flores, Juan Carlos Flores, Teofila Huaman, Jorge Ibarra, Mario Martínez, Carlos Ernesto Lazo, Samuel Roca, Eduardo Salhuana, Sharmeli Shura, Angel Trigoso, Miguel Ángel Vásquez y Justo Vélez. En Loreto a Andrés Ballasco, Mario Cárdenas, Javier Chang, José del Carmen Llovera, Lorenzo Reátegui, Wilson Ríos, Juan Carlos Rivera, Emilio Ruiz y Carlos Severo. Finalmente, en Ucayali nuestros agradecimientos a Alfonso Arsentales, Edgar Alzamora, Darwin Barbarán, Alfredo Del Águila, José Grocio Gil, Abraham Hidalgo, Marcos La Torre, Teodoro Meneses, Rafael Pino, Miguel Saldaña, Mauro Shuares y Raúl Vásquez.

Nuestro reconocimiento al trabajo técnico y al apoyo constante de Eduardo Jiménez, Juan Ruiz y William Sánchez. Asimismo, a nuestro colega Carlos Basombrío, quien nos apoyó en la elaboración del componente de seguridad ciudadana y a Karim Capristán Fontenla y Vanadis Phumpiu por su soporte en la difusión del Informe. De la misma forma, a la colaboración desinteresada de María Eugenia Mujica, Coordinadora Interagencial de los Programas Conjuntos del Fondo Español ODM, quien además de sus responsabilidades, se sumó al

De manera especial y personal quiero agradecer a mis tres colegas Juani Siles, Mirian Piscoya y Carla Donayre por haberme facilitado la tarea de coordinar este Informe con sus sólidos soportes técnicos y administrativos, pero fundamentalmente por sus cualidades

personales que permitieron desarrollar un trabajo en equipo.

Finalmente, a todas y todos los colegas del PNUD que con su aliento, su aporte y su crítica, expresaron su solidario compromiso para que esta empresa concluya con éxito.

Luis Vargas Aybar
Coordinador General
Unidad del Informe sobre
Desarrollo Humano
PNUD – Perú

Índice

INTRODUCCIÓN	15
Capítulo 1	
UN ESTADO PARA EL DESARROLLO HUMANO	21
1.1 El concepto del desarrollo humano	21
1.2 El Estado en su compleja relación con el desarrollo humano	23
1.3 La interacción del Estado y de la sociedad para el desarrollo de las capacidades: las múltiples vías	25
1.4 La densidad del Estado.....	28
Capítulo 2	
UNA MIRADA DE CONJUNTO A LA DENSIDAD DEL ESTADO.....	41
2.1 Densidad del Estado en relación con el desarrollo humano	41
2.2 Densidad del Estado y demografía.....	47
2.3 El Estado en el territorio	50
2.4 El mapa de la densidad del Estado	56
Capítulo 3	
LOS COMPONENTES DE LA DENSIDAD DEL ESTADO.....	65
3.1 Identidad: sin identificación... nada soy.....	65
3.2 Salud: los médicos para la vida	73
3.3 Educación: sin educación no hay paraíso.....	78
3.4 Saneamiento básico: el agua es calidad de vida	87
3.5 Electrificación: el reto de iluminar el futuro	97
Capítulo 4	
OTRAS DIMENSIONES DE LA DENSIDAD DEL ESTADO PARA EL DESARROLLO HUMANO	109
4.1 Seguridad ciudadana	109
4.2 Vialidad para el desarrollo humano	116
Capítulo 5	
EL ESTADO COMO AGENTE INNOVADOR: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS	127
5.1 ¿Qué es la innovación?.....	127
5.2 Pensar la innovación desde el Estado.....	129
5.3 El Estado peruano como agente innovador.....	130
5.4 Ejemplos de innovación vinculados a la provisión de servicios básicos.....	138
5.5 Caracterizando la innovación dentro del Estado peruano	141
5.6 Desafíos para promover una cultura de innovación dentro del Estado peruano	144
5.7 Mirando el futuro	145
Capítulo 6	
CERRANDO BRECHAS.....	149
6.1 La innovación indispensable.....	149
6.2 Cumpliendo con el país: la ética es un componente de la política.....	150
6.3 El esfuerzo tributario en el centro del reto para cerrar las brechas.....	150
6.4 Responsabilidad de los tres niveles de gobierno para una intervención territorial	150
6.5 Cerrar las brechas Estado-población y promover el desarrollo equilibrado del territorio.....	151
6.6 Mejorar sustancialmente la información estadística sectorial y territorial.....	154
6.7 Cerrando brechas: un propósito y una cruzada nacional.....	154
6.8 Reflexión de cierre	155

BIBLIOGRAFÍA	157
ANEXOS	161
Anexo metodológico	167
Anexo estadístico	173
Sección especial.....	189
Anexo al capítulo 2.....	207

Introducción

Todos tenemos derecho al desarrollo. No importa dónde ni cuál sea nuestro lugar de residencia – la capital del país, la capital departamental, la provincial, el centro poblado menor, la comunidad—; el derecho al desarrollo es universal. La relación intrínseca entre el ser humano y su desarrollo, en la cual el primero es el centro de interés del último, es el corazón del enfoque del desarrollo humano. Para éste, el desarrollo humano es definido como el proceso de ampliación de las opciones de las personas y el mejoramiento de sus capacidades y libertades. En este sentido, el desarrollo se centra en ampliar las opciones que tienen los seres humanos para tener la vida que valoran. Es clave, por ello, “lo que se hace” (y se puede hacer) y no sólo “lo que se tiene”. El desarrollo humano, en consecuencia, no se mide por la capacidad de consumo o la acumulación de propiedades, ya que ambas son instrumentales a él y no fines en sí mismas.

El desarrollo humano es un proceso complejo y multidimensional que depende de la interacción de una variedad de determinantes y del efecto agregado de múltiples intervenciones sociales, estatales y privadas, tanto individuales como colectivas. Los elementos que facilitan la ampliación de las capacidades y libertades de las personas tienen autorías diversas (el ser humano individual, las colectividades, los organismos de la sociedad civil, el sector privado, el Estado) que tienden a ejercerse de manera combinada. Ninguno de los actores actúa aislado de los demás; todos están interrelacionados y necesitan del resto para poder existir y desarrollarse. El peso relativo de cada uno depende de su poder, sus intereses, sus recursos, sus capacidades, y de las relaciones estructurales entre el Estado y la sociedad. La promoción del desarrollo humano es pues responsabilidad de todos.

El Informe se propone abordar la relación que debe existir entre el desarrollo humano y la acción del Estado. Se analiza el rol del Estado en la provisión de determinados servicios básicos para proteger y ampliar las capacidades de las personas. La hipótesis es que el desempeño del Estado en la provisión de esos servicios contribuye a explicar las posibilidades de desarrollo humano en los espacios territoriales, en este caso las provincias

del país, así como las diferencias a este nivel entre unas y otras.

El Estado es un organismo muy complejo, que abarca múltiples dimensiones y campos de acción en los cuales puede ejercer distintas funciones. Estas, además, evolucionan en el tiempo según las concepciones predominantes sobre el papel que corresponde al Estado en el desarrollo social y económico.

En consideración a esa naturaleza compleja, el Informe ha adoptado una definición acotada del Estado y de su acción: el concepto de *densidad del Estado*. Ésta es concebida como los desempeños o funcionamientos del Estado para garantizar la provisión de los requerimientos sociales y los servicios básicos, directa o indirectamente, a todos los sectores de la sociedad y en todos los lugares del Perú, de manera subsidiaria y redistributiva.

El Informe explora la presencia del Estado en función de lo que éste hace en favor del desarrollo humano a través de la provisión de bienes y servicios públicos esenciales. Esta función no implica que la entrega sea hecha necesariamente por el Estado; supone, en cambio que, por la naturaleza de sus roles, el Estado facilita, promueve, regula o ejecuta la misma, y por lo tanto, su presencia activa es imprescindible para que la entrega de esos bienes y servicios se produzca.

¿Qué es esencial para el desarrollo de las personas? Asumiendo todas las omisiones posibles, el Informe se enfoca en cinco servicios considerados indispensables: identidad, salud, educación, saneamiento y electrificación, en tanto ellos constituyen el piso mínimo sobre el cual se puede construir el desarrollo humano. Ser alguien con una identidad reconocida socialmente, ejercer el derecho a tener educación, tener garantizada la protección de la salud, acceder a agua segura para el consumo humano y estar conectado a las posibilidades del mundo actual a través de la electricidad, son condiciones mínimas para poder aspirar a un nivel aceptable de desarrollo humano.

Para estimar el acceso a los servicios públicos esenciales finalmente seleccionados, el Informe propone un Índice de Densidad del Estado (IDE) desagregado a nivel de todas las provincias del

Perú ¿Por qué a nivel provincial? Porque estos espacios reúnen, por un lado, las características de cercanía a lo local, que es el escenario donde se desenvuelve la vida de las personas; y, por el otro, tiene la escala suficiente para apreciar la organización de los sistemas de prestación de los servicios seleccionados.

El propósito original era incluir en el IDE los servicios de vialidad pública y seguridad ciudadana, considerados también esenciales para asegurar condiciones mínimas del desarrollo humano. Sin embargo, las dificultades para definir un indicador que exprese la acción del Estado de modo comparable entre todas las realidades del país, en el caso de la vialidad, y para disponer de información de calidad y desagregada a nivel provincial, en el caso de la seguridad ciudadana, obligaron a desistir de ese propósito.

Ahora bien, con vistas a la construcción del IDE, el concepto de densidad del Estado podía haber sido abordado desde diversos prismas y con variados niveles de profundidad. Podía además haberse enfocado en los insumos que el Estado aplica en los procesos de prestación, en las interacciones entre los distintos órganos involucrados o en el momento de la entrega de los servicios a las personas. Este último es el resultado que en definitiva importa por sus impactos sobre el desarrollo humano. En este sentido, sin desconocer los procesos e interrelaciones al interior del Estado y entre sus diversos actores a lo largo del ciclo de producción del bien o servicio, el IDE busca enfocarse en el momento de la entrega de los servicios seleccionados y su recepción efectiva por las personas; es decir, en el punto de encuentro entre la “oferta” por parte del Estado y la “demanda” de los ciudadanos. El IDE mide así el desempeño del Estado a través de indicadores de provisión.

Se ha calculado el IDE sobre la base de los siguientes indicadores para cada uno de los servicios seleccionados:

- El porcentaje de menores de edad con partida de nacimiento;
- El porcentaje de mayores de edad con Documento Nacional de Identidad (DNI);
- La tasa de asistencia neta a la secundaria de jóvenes de 12 a 16 años;
- El número de médicos por cada 10 mil habitantes;
- El porcentaje de viviendas con acceso a la red de agua y desagüe (dentro y fuera de la vivienda);
- El porcentaje de viviendas con electricidad.

Los indicadores seleccionados son aquéllos para los cuales hay disponibilidad de

información estadística de calidad confiable desagregada a nivel provincial. Como se ha anotado, ello no quiere decir que sean los únicos servicios e indicadores posibles para estimar la densidad del Estado. Hay otros muy pertinentes que contribuirían a enriquecer sustantivamente la medición del IDE, pero para los cuales no se cuenta con información apropiada.

La construcción del IDE podría avanzar un paso más incorporando indicadores de calidad de servicio. No obstante, para ese fin los problemas de disponibilidad y calidad de la información se multiplican, por lo que esos avances quedan como desafío para futuros trabajos.

El Informe también estima, como espejo del IDE, las brechas de acceso a los servicios esenciales seleccionados, identificando las zonas del país en las cuales existen déficits social y éticamente intolerables de acceso a esos bienes y servicios públicos básicos. La medición de las brechas se constituye así en una herramienta valiosa de orientación para las políticas públicas de desarrollo social y descentralización.

El examen de la información desagregada reitera la necesidad crucial de lograr avances significativos en el cierre de las brechas de la densidad estatal. No es tolerable que la baja densidad del Estado determine que en muchas provincias del país los déficit de provisión de servicios básicos alcance el 60% o más. En un contexto en el que la propia Constitución reconoce que todos los ciudadanos gozan de los mismos derechos fundamentales, estos resultados ponen en duda el efectivo ejercicio de dichos derechos. Secciones especiales del Informe se dedican a tratar cada uno de los componentes del IDE, ofreciendo un análisis útil para las políticas sectoriales a nivel nacional, regional y local.

Se realiza un análisis comparativo entre el IDH y el IDE en el territorio nacional, encontrando que existe una correlación significativa entre ambos índices. Ello sugiere una pista a seguir para futuras investigaciones sobre la relación entre ambos índices y la medida en que la acción estatal contribuye a explicar el desarrollo humano en los territorios.

El Informe constata, de otro lado, que la entrega de los servicios esenciales que componen el IDE es variable, tanto en términos territoriales como a nivel de cada uno de los servicios. De esta manera, si bien el derecho al desarrollo humano es universal, la realidad del país es que existen condiciones distintas para su ejercicio, dependiendo de dónde se nazca o se viva en el país.

La vida social, como la conocemos en el Perú, ha estado marcada desde la Colonia por una fuerte tradición centralista. Ello no cambió con la República y se expresó, por el contrario, en un

proceso de desarrollo y acumulación económica anclado en el área costera del país. No sorprende entonces que estos factores histórico-estructurales también se vean reflejados en la densidad del Estado en el Perú de hoy.

Así, se constata que los valores más altos del IDE se concentran en la costa y en la región inmediata a la capital del país. Con algunas excepciones, hay una concentración de los índices más altos 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. Fuera de la franja mencionada, la densidad del Estado también es relativamente alta en el área andina más cercana a la capital del país y más fuertemente vinculada con ella.

Además, todas las provincias capitales de departamento, al margen del tamaño de su ciudad capital, también tienen valores altos de densidad del Estado, independientemente de que se localicen en la costa, la sierra o la selva. Al constituir los centros administrativos de los departamentos, concentran lo principal de la administración estatal y, asociada a ésta, una mayor oferta relativa de servicios públicos. Ocurre un fenómeno similar con las provincias donde se localizan otras ciudades principales de los departamentos. No se debe olvidar, sin embargo, que las ciudades mayores también encierran dentro de sí importantes brechas absolutas de acceso a los servicios ineludibles del Estado representados en el IDE. Se encuentra también que aún en regiones con promedios bajos de densidad del Estado, hay agrupaciones de provincias con IDE altos, asociadas a los principales ejes viales de articulación interdepartamental.

Paradójicamente, las áreas o provincias alrededor de las capitales de departamento tienden a tener un IDE relativamente bajo. En otras palabras, el Estado es más denso en las capitales de departamento y no logra salir lo suficiente de ellas como para asegurar una cobertura equivalente de sus servicios fundamentales a la población que habita en el resto de los departamentos, incluso en sus provincias más cercanas.

Más allá de estas situaciones, ¿en qué regiones geográficas del país predominan los niveles más bajos de densidad del Estado? Los grandes desafíos del Estado por lograr una mayor cercanía y eficacia para llegar a la población con sus servicios ineludibles, se presentan en la sierra norte, a ambos lados del eje del Alto Marañón, extendiéndose hacia el norte y el sur (desde Piura hasta Huánuco); en las zonas alto-andinas de geografía difícil y, por tanto, con limitaciones de articulación, de alta pobreza relativa e intersticiales entre otros ejes de mayor dinámica relativa; en 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.

Sin embargo, el desafío principal de incrementar la densidad del Estado se da en la selva amazónica más remota. Allí, para el Estado es imperativo asegurar la innovación en las tecnologías de prestación de los servicios públicos, a fin de adecuarse a la dispersión de su población y a la fragilidad de sus ecosistemas.

El análisis de la densidad (o falta de ella) del Estado en el territorio nacional sugiere una serie de elementos de política pública que merecen ser incorporados en el proceso de descentralización en curso. En primer lugar, se evidencia la necesidad de que el Estado salga de las capitales de departamento y de sus principales ciudades y que los gobiernos regionales logren descentralizarse hacia sus provincias, articulados a los gobiernos locales de su ámbito. Pero además implica que el Estado en su conjunto articule políticas eficaces dirigidas a mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos fundamentales en las ciudades intermedias y menores, de manera de acercar los servicios esenciales a las poblaciones rurales más dispersas. En este sentido, en el caso de las zonas alto-andinas más deficitarias, resulta indispensable mejorar la calidad de las redes viales que conectan a las zonas marginadas de los principales circuitos de articulación física y económica, como medio para que las redes de servicios del Estado puedan llegar con más facilidad a esas poblaciones rurales más dispersas. Para enfrentar el desafío que implican las áreas más remotas y aisladas de la Amazonía, la innovación de los modelos de prestación de los servicios debe ir acompañada de un enfoque de interculturalidad, que permita adaptarlos al patrón de población dispersa en múltiples pueblos y comunidades.

Como se ve, el mapa del IDE constata que el Estado tiene una presencia desigual en el territorio nacional, lo que repercute en menores oportunidades para el desarrollo humano de la población más pobre y excluida del país. En esas áreas y regiones, el Estado se encuentra con el dilema de cumplir con su responsabilidad de facilitar un nivel mínimamente aceptable de provisión de servicios y bienes públicos y el costo creciente que implica dicha entrega. Superar dicho dilema supone el desafío de modernizar el Estado e innovar desde su interior, para encontrar las mejores maneras de acercarlo más a los ciudadanos y ciudadanas, particularmente de esas zonas deficitariamente servidas y brindarles mejores servicios y oportunidades para su desarrollo. El Informe presenta algunas experiencias innovadoras emprendidas por el

Estado como ejecutor, promotor o difusor de iniciativas con sentido creativo que buscan superar los retos de desarrollo que enfrenta el país en distintas regiones.

El Estado peruano tiene gran potencial innovador y cuenta con una diversidad de experiencias de innovación; ejemplos de ellas son el Programa Juntos, los programas y proyectos fusionados en el organismo AgroRural y la modernización de los procesos y los servicios en la RENIEC, entre muchas otras a nivel nacional, regional y local. Experiencias exitosas y replicables, sin embargo, no son conocidas porque no han sido documentadas o no han sido difundidas fuera de la comunidad de especialistas. Así también la joven experiencia de la Autoridad Nacional del Servicio Civil-SERVIR merece ser apoyada fuertemente pues a través de ella se asegura el capital humano necesario para un funcionariado público eficiente en el territorio nacional. Éste es un desafío que reclama una pronta superación. Una de las mayores potencialidades del Estado es acumular y aprender del valor de la experiencia adquirida por las distintas instituciones públicas en el diseño, la implementación y la ejecución de políticas y programas que busquen incrementar las oportunidades al alcance de todos los ciudadanos.

¿Cómo aprovechar este potencial innovador del Estado para cerrar las brechas? El Informe identifica una serie de desafíos que pueden y deben ser convertidos en oportunidades. Propone aprovechar la descentralización como proceso de innovación; además de utilizar un sistema de incentivos a la innovación para lograr la inclusión social, haciendo que los bienes y servicios públicos esenciales lleguen a los titulares de derechos tradicionalmente excluidos de los mismos. En términos de la gestión de la información, plantea que haya un esfuerzo institucional de documentar, sistematizar y difundir las experiencias innovadoras del Estado, incorporando también las experiencias exitosas de innovación que surgen del sector privado y de la sociedad civil organizada.

Antes de concluir esta Introducción, no se puede dejar de insistir en la necesidad imprescindible de fortalecer y mejorar el sistema estadístico nacional y, particularmente, sus fuentes sectoriales, para contar con estadísticas confiables, relevantes y de periodicidad regular previamente establecida como fuente para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Para la construcción del IDE se ha debido recurrir al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2007 por ser la única fuente disponible con información consistente y desagregada en escala provincial. Se ha obtenido así un panorama global de las formas y tendencias estructurales según las cuales se distribuye la densidad estatal en el territorio. Se subraya además que, en los casos en que ha sido posible, particularmente en materia de educación, saneamiento y electrificación, el análisis del Informe ha tomado en cuenta la información actualizada al año 2009 que registra los esfuerzos realizados por el Estado para mejorar, en el periodo posterior al Censo 2007, la provisión de los servicios básicos para el desarrollo humano de la población.

De lograrse una mejoría sustancial en la recolección, sistematización y tratamiento de la información por parte del sistema estadístico nacional, sería recomendable que estudios futuros sobre la densidad estatal profundicen en las líneas que este Informe sólo ha comenzado a explorar, relativas a los procesos de entrega y recepción de los principales bienes y servicios públicos, así como sus diversas esferas y componentes. Asimismo, es posible sugerir que el análisis sobre la densidad básica del Estado que el Informe aborda bajo la forma del IDE, sea complementado con la incorporación de otros servicios –como la vialidad, la seguridad ciudadana, los servicios de justicia o el acceso a tecnologías de información, por ejemplo–, que permitan caracterizar etapas más avanzadas de densidad del Estado que se aspira lograr y, a través de ella, contribuir a un desarrollo más inclusivo y equitativo en todo el país.