

Informe sobre Desarrollo Humano

Perú 2009

Por una densidad del Estado
al servicio de la gente

Parte II: una visión desde las cuencas



Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009

Por una densidad del Estado
al servicio de la gente
Parte II: una visión desde las cuencas

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 – 04177
ISBN: 978-9972-612-33-6

Copyright©, 2010
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD
Avenida del Ejército 750, Magdalena del Mar, Lima 17, Perú
E-mail: INDH-redperu@pnud.org.pe
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 Riz, 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 de Desarrollo Humano y Capacidades (HDCA siglas en inglés).

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 (OSIPTTEL), 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 Bocángel, 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, Arminda 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 Ildfonso, 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 Equipo e hizo interesantes aportes.

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	
CUENCAS: ESCENARIO PARA EL DESARROLLO HUMANO	19
1.1 El Estado y la sociedad peruana al encuentro de las cuencas	21
1.2 Cómo la cuenca puede servir al desarrollo humano	24
1.3 Sin agua no hay vida ni desarrollo humano	31
1.4 Tener potencialidades es bueno, aprovecharlas es mejor	32
Capítulo 2	
POBLACIÓN: LAS CUENCAS ARTICULAN LA CONVIVENCIA	37
2.1 ¿Cuántas y cuáles cuencas?	39
2.2 El IDH por cuencas: lecturas posibles	41
2.3 Los tipos de cuenca en el Perú	44
2.4 ¿En qué cuencas hay más desarrollo?	48
2.5 Descubriendo las cuencas urbanas	52
Capítulo 3	
VIENE DE LAS ALTURAS: DISPONIBILIDAD Y USOS DEL AGUA	57
3.1 ¿Cuánta agua y dónde? La oferta hídrica en el Perú	59
3.2 Actividades productivas y usos diversos del agua	64
3.3 Producción localizada en las cuencas	69
3.4 Gestión de cuencas para la seguridad alimentaria	77
Capítulo 4	
CONSERVACIÓN AMBIENTAL: EQUILIBRIO ENTRE DERECHOS Y OBLIGACIONES	81
4.1 El intolerable deterioro de los recursos	83
4.2 Conflictos socioambientales: el pan de cada día	91
4.3 El cambio climático (CC) desde las cuencas	94
4.4 El agua y los servicios ambientales tienen precio	98
Capítulo 5	
GESTIÓN DE CUENCAS: UN COMPROMISO ESTATAL, PRIVADO Y CIUDADANO	101
5.1 Un largo camino: ¿qué ha hecho el Estado sobre el agua y las cuencas?	103
5.2 Un divorcio no resuelto: delimitación político-administrativa y cuencas	113
5.3 Una mejor relación Estado-cuencas: algunas rutas posibles	116
Capítulo 6	
MIRANDO AL FUTURO: UN PUENTE HACIA LAS CUENCAS	121
6.1 Fragmentación social y deterioro ambiental en las cuencas	123
6.2 Tipos de cuenca para el planeamiento territorial	125
6.3 Recapitulando: brechas relativas a la gestión de cuencas y del agua	126
6.4 ¿Enfoque territorial para qué? La agenda relevante	127
6.5 Reflexión final	130

BIBLIOGRAFIA	131
ANEXOS	140
Anexo metodológico.....	143
Anexo estadístico	155
Anexo cartográfico	209
Anexo normativo.....	245
Sección especial: las voces de las regiones	251

Introducción

El territorio del Estado peruano está organizado en 24 departamentos, casi 200 provincias y más de 1.800 distritos. Éstos se fueron creando a lo largo de la historia republicana a partir de los 9 departamentos, 26 provincias y casi 460 distritos con los que nació la República, producto de arreglos entre poderes locales y el poder nacional, justificados en expectativas de la población de localidades y ciudades provincianas de acercar a ellas aunque sea una pequeña porción de ese Estado centralista y lejano. La mayoría de esas circunscripciones no se basa en —o, peor aun, divide— realidades geográficas, complementaciones económicas o afinidades sociales.

Sin embargo, éstas son las unidades en las que el Estado peruano y sus niveles de gobierno están organizados para atender a sus ciudadanos; éstas son las unidades en las que, en definitiva, está organizado el territorio nacional para su administración y en función de las cuales el Estado, los investigadores e incluso el sector privado recogen, organizan y agregan la información para tomar decisiones.

Como era de esperarse, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) no podía evitar basarse en esos ámbitos para construir el índice de desarrollo humano (IDH) que aporta al país desde el 2002. Ese año, la Oficina del PNUD en el Perú publicó el IDH a nivel departamental y provincial y desde el año 2005 lo hace desagregado hasta el nivel distrital.

Esta vez, el Informe de Desarrollo Humano se compone de dos entregas. Un volumen en el que se propone un nuevo instrumento, el índice de densidad del Estado (IDE), mediante el cual se intenta comparar la presencia diferenciada del Estado en departamentos y provincias, a través de la entrega de cinco servicios públicos sustantivos para el desarrollo humano: identidad, salud, educación, saneamiento y electrificación.

En el otro volumen, que se inicia con estas líneas, el PNUD quiere proponer un nuevo lente para mirar el desarrollo humano en el territorio: *las cuencas*. Éstas son unidades geográficas delimitadas por la propia naturaleza a partir del ciclo del agua. A diferencia de los departamentos, provincias y distritos, las cuencas tienen una delimitación que no nacedeningunaconvenciónpolítico-administrativa.

Sus límites se establecen naturalmente, en función de cómo se organiza el escurrimiento de las aguas siguiendo la gradiente de la superficie terrestre; desde los glaciares, espejos de agua y fuentes subterráneas de las alturas andinas donde nacen los cursos de agua, hasta las planicies costeras y amazónicas a través de las cuales discurren para llegar a los océanos Pacífico y Atlántico, donde se evaporan nuevamente para iniciar un nuevo ciclo a través de las precipitaciones que retornan el agua al continente. En síntesis, éste es el ciclo del agua, un ciclo vital para la reproducción de la vida y, por lo tanto, para el desarrollo humano.

Las cuencas son también el asiento de los recursos naturales suelo, flora y fauna que, según sus diferentes dotaciones relativas, posibilitaron la reproducción de las primeras comunidades humanas por medio de la caza y recolección y alrededor de los cuales, en su momento, fueron posibles la agricultura y la ganadería. Bajo su superficie encierran también a los recursos del subsuelo, las fuentes de agua subterránea y los minerales que, en el caso de estos últimos, son base principal de la economía y las exportaciones del país, pero también, en muchas ocasiones, fuente de conflicto con otros usos de los recursos de una u otra cuenca.

Una idea esencial al concebir este Informe fue usar a la cuenca como referente de análisis para lograr una mirada territorial del desarrollo humano y desentrañar si determinados factores ligados a las características del territorio contribuían a explicar los patrones de distribución del desarrollo humano en el espacio nacional y sus diferencias entre unas y otras regiones y localidades del país.

Porque las cuencas no solo son soporte de los cursos de agua y de los recursos naturales del territorio. A lo largo de ellas y en sus vertientes laterales se suceden y se vinculan entre sí los distintos pisos altitudinales que componen la desafiante geografía del Perú; seguir su eje es el recorrido más eficiente para disponer los caminos que permiten recorrerlas y remontar los desafíos físicos para la comunicación que imponen los Andes; las aberturas entre las alturas que las limitan son los puntos posibles para vincular unas cuencas con otras. El trazo del Qhapaq Ñan, la densa red de caminos incas, así lo confirma.

Por todo lo antedicho, las cuencas son principalmente escenarios para la vida, en los cuales desde tiempos inmemoriales se han ido asentando, desarrollando y vinculando las colectividades humanas, en función de la cercanía a las fuentes de agua, de la disponibilidad de tierras, del acceso a los recursos para su supervivencia y de las facilidades de comunicación. La cuenca, además de permitir el acceso al agua y a los recursos naturales del territorio, también condiciona las posibilidades de comunicación en el espacio físico y los patrones de distribución de la población en el territorio.

La lectura del IDH a través del prisma de las cuencas permitió hacer visibles las racionalidades que explican los patrones de asentamiento de la población en el país y las diferencias relativas de desarrollo humano asociadas a ellos, hallazgos que la lectura del IDH por provincias y distritos, con sus limitaciones de origen, no facilita.

Así, desde la perspectiva de las cuencas se ha podido constatar que los mejores índices de desarrollo humano están asociados a las estructuras que organizan el territorio, representadas por los nodos de concentración de población en centros poblados y ciudades y los ejes de mayor dinamismo relativo que vinculan a éstos. Mientras más grandes e interconectadas son las ciudades, hay más posibilidades de desarrollar las capacidades que explican el desarrollo humano y se incrementan las oportunidades para éste. Lo que muestra el Informe es que estos sitios de mayor desarrollo humano relativo se asocian con las zonas más bajas y más cercanas al eje de las cuencas, mejor vinculadas y con mayor disponibilidad de superficie para el desarrollo de actividades humanas, sociales y productivas.

El Informe muestra también que los menores IDH están en las franjas laterales y en los tramos altos de las cuencas, más alejados de los principales ejes de articulación en el territorio, de geografía más accidentada y población menos numerosa y más dispersa.

Es decir, el desarrollo humano tiene una racionalidad territorial. Éste es un aporte clave que debería implicar un cambio sustantivo en el enfoque de la acción pública y social para el desarrollo en el país. La sociedad y el Estado organizan sus planes, su acción y su información con base en campos sectoriales, temas y especialidades (tales como salud, educación, pobreza, infraestructura y otros). Esto les permite clasificar los asuntos, organizarse y asignar responsabilidades.

No obstante, la vida no se organiza así; es más bien una compleja malla de interacciones a las que muchos no prestan atención y solo a través de ellas son explicables determinados re-

sultados imprevistos de nuestras intervenciones en el ambiente natural. Los efectos de la acción social sobre el ambiente son el mejor testimonio presente de ello; véanse sino los recientes desastres ocurridos en el departamento del Cusco, que han arrasado pueblos situados en lugares de riesgo con respecto al curso de ríos o al cauce de quebradas.

El problema es que esas interacciones en conjunto solo son visibles en el marco de un territorio específico donde todas ellas convergen y no desde perspectivas sectoriales o especializadas. Y en el territorio no hay unidad de referencia más orgánica y sistémica que la cuenca, organizada en torno al ciclo del agua y al conjunto de procesos ambientales, naturales y antrópicos ligados a él.

En definitiva, ésta es la base del llamado *enfoque territorial de desarrollo*: reconocer al territorio como el mejor escenario organizador de la acción social y de las políticas públicas que se expresan en las intervenciones estatales. El territorio es el único escenario donde lo intersectorial y lo multidimensional pueden concretarse objetivamente; donde las capacidades de las personas, desarrolladas con el apoyo de los sistemas de educación y salud, se expresan en su desempeño, en el de las organizaciones que crean y en las dinámicas y resultados en la economía territorial.

En este punto, es importante resaltar que el territorio como referente vincula a ambos volúmenes del presente Informe de Desarrollo Humano. Este volumen examina, a través del prisma de las cuencas, cómo el desarrollo humano se distribuye de modo diferenciado desde el punto de vista territorial. El otro aborda cómo la distinta presencia del Estado en el territorio, a través de cinco de sus servicios públicos primordiales, tiene implicancias sobre el desarrollo humano. Es decir, Estado y desarrollo humano aparecen vinculados por la dimensión del territorio donde ambos se expresan. Desde esta perspectiva, conocer el territorio se revela como una obligación indispensable para el Estado, como un insumo para adecuar el diseño de sus políticas y las formas de prestación de sus servicios a las distintas realidades naturales, sociales y económicas que componen un país tan diverso y desigual como el Perú.

Por lo demás, el territorio no es una categoría cerrada, sino escalas sucesivas que se organizan, contenidas unas dentro de las siguientes, desde el espacio que comparte cada comunidad, expandiéndose sucesivamente a lo local, lo regional, lo nacional, lo continental, hasta abarcar el escenario del mundo. A cada uno de estos espacios corresponde una escala en las interacciones entre la sociedad y su ambiente y un rol en el concierto

del desarrollo social: lo local, caracterizado por la cercanía, donde la gente nace, convive y se relaciona; lo regional, donde se construyen los flujos y las interacciones que explican los intercambios y el desarrollo de los mercados; lo nacional, donde se levantan los resultados agregados y son visibles las desigualdades, positivas y negativas, entre territorios.

Esto no quiere decir, obviamente, que ahora no queda otro camino que reorganizar al Estado según las cuencas, en reemplazo de los departamentos, provincias y distritos. Sí sería deseable el ajuste de los límites de muchos de ellos con base en realidades físicas, económicas y sociales más objetivas. Más allá de ello, en el Perú es poco probable una reforma territorial radical, en las condiciones actuales del Estado y dada la debilidad de muchas de sus instituciones para emprender una reforma como ésta. No existe tampoco la suficiente comprensión, por parte de la población, de las implicancias negativas de una deficiente organización territorial del Estado.

Pero sí es posible aspirar, basados en la información y la lectura distinta del territorio y del desarrollo humano que aporta este Informe, a que el Estado, sus niveles de gobierno y administración, incorporen mecanismos institucionales de articulación, cooperación y complementación entre sí. Ello posibilitará adecuar sus políticas y sus ámbitos de aplicación a las distintas realidades geográficas y a cómo la sociedad y la economía se organizan en el territorio. En este punto adquieren completa relevancia mecanismos vigentes en la legislación peruana como la mancomunidad municipal o la hasta ahora solo prometida integración de departamentos en regiones. Para que esos mecanismos se hagan efectivos, si se reconoce a la integración y la articulación entre niveles de gobierno como funcionales para la finalidad expuesta, no bastarán solo buenas intenciones sino que será necesario incorporar en la normatividad y en la asignación fiscal las flexibilidades y los incentivos requeridos para ello.

En cuanto al sector privado y la sociedad en general, se espera que este Informe motive el interés por reconocer la racionalidad territorial subyacente en las formas cómo se organizan y los impactos que ellas tienen sobre el ambiente y la sostenibilidad de sus recursos. Que estos actores incorporen tales consideraciones a la hora de tomar decisiones permitirá avanzar hacia un país más equilibrado y equitativo en las oportunidades de desarrollo sostenible en cada lugar. El enfoque de cuencas permite tomar conciencia de ello. El papel e influencia de las cuencas persiste aunque no se las considere, como es el caso del área metropolitana de Lima y Callao, donde a veces se olvida que, entre las más de 80 mil hectáreas urbanizadas, existen tres cuencas y otras más lejanas de las que en el futuro

la población dependerá para obtener el agua que permita a la ciudad seguir viviendo. Muchas veces la cuenca también hace recordar el frágil equilibrio existente entre los elementos que la componen, como en los desastres que en cada estación de lluvias se repiten en uno u otro lugar del país.

El Informe está organizado en cinco capítulos. En el primero, luego de un breve recuento de la relación de la sociedad peruana con las cuencas y sus recursos a lo largo de la historia, se presentan los enfoques conceptuales que atraviesan el Informe y se explica cómo se entiende el vínculo entre las cuencas y el desarrollo humano.

El segundo capítulo presenta información básica sobre la situación de las cuencas en el Perú para exponer luego un panorama del desarrollo humano y su distribución en el territorio nacional desde la perspectiva de las cuencas, a través de la dinámica demográfica y de los procesos de urbanización registrados en los últimos años en el país.

El tercer capítulo examina la disponibilidad de recursos hídricos en el Perú, sus diferencias en las regiones y las tensiones que de ello se generan con los distintos usos sociales y productivos del agua, en particular por parte de la agricultura. Se hace referencia también a las implicancias para la seguridad alimentaria de la población nacional.

En el capítulo cuarto se abordan los desafíos de la conservación ambiental ligada a las cuencas, como base para el desarrollo humano. Estos desafíos tienen expresión en los impactos ambientales producto de las actividades productivas y el asentamiento poblacional y en los conflictos socioambientales que de ello se derivan. Se mencionan asimismo los impactos visibles del cambio climático sobre las cuencas y al final del capítulo se plantea una primera aproximación a las oportunidades que abre el desarrollo de un mercado de servicios ambientales.

El capítulo quinto analiza la dimensión de la institucionalidad en su relación con la gestión de cuencas, en dos planos: primero, el plano específico de los organismos creados por el Estado para la gestión de cuencas y de la evolución de las políticas públicas con este fin, resaltando al final algunas experiencias relevantes en el país; en segundo lugar, el plano más general de la organización institucional del Estado y las implicancias que se derivan de su diseño sobre la efectividad de la planificación y la gestión del territorio.

El capítulo sexto retoma la relación entre el Estado, cuencas y desarrollo humano, subrayando las brechas existentes entre la gestión estatal y la promoción del desarrollo humano en el territorio. Plantea los términos de una agenda relevante en el tema y formula finalmente un conjunto de propuestas a ser consideradas por el Estado y la sociedad.