

# **Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006**

## **Hacia una descentralización con ciudadanía**

Publicado por el  
Programa de las Naciones  
Unidas para el Desarrollo  
(PNUD)  
Oficina del Perú  
2006



Informe sobre Desarrollo Humano / Perú 2006  
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nro 2006 – 8937  
ISBN: 9972 - 612 - 26 - 0

Copyright ©, 2006  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD  
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú  
E-mail: INDH-redperu@pnud.org.pe  
www.pnud.org.pe

**Carátula:** Carlos Tovar  
**Infografía:** Manuel Cárdenas  
**Corrección de estilo:** Alfredo Portal  
**Diagramación:** GMC Digital SAC

Primera Edición: Octubre 2006.  
Tiraje: 2 500 ejemplares

**Impresión:** MIRZA Editores e Impresores SAC  
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 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 que las menciones en tal género representan siempre todos y todas, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.**

## Presentación

La descentralización, por diferentes razones, se ha convertido en el Perú en un proceso al que todos reconocen importancia y se sienten vinculados con diversos grados de compromiso. La historia del país muestra que las iniciativas descentralistas estuvieron presentes desde los albores republicanos sin alcanzar hasta la fecha los resultados esperados. Este carácter de logro por conquistar le ha dado un sentido prioritario al actual proceso de descentralización. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD-Perú, decidió por tanto, abordar este tema en el presente Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2006 bajo el título *“Hacia una descentralización con ciudadanía”*.

¿Por qué se pone el énfasis en la ciudadanía como condición de la descentralización? Porque en el marco de los postulados básicos del desarrollo humano, se reconoce a la persona humana como el medio y el fin de cualquier opción de desarrollo. Y en esa condición, la descentralización debe ser un medio eficaz para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Así, en el ejercicio de la descentralización se pueden construir maneras de ampliar la libertad de las personas y los grupos para escoger el tipo de vida que consideren más valiosa y satisfactoria a sus necesidades y cultura. En este proceso surge la democracia como el mejor escenario para ampliar estas libertades al lado del fomento del crecimiento económico con distribución equitativa, del ejercicio de deberes y derechos, de la participación ciudadana y del adecuado funcionamiento del Estado.

En el Informe se apuesta porque la descentralización sea una importante vía para consolidar la democracia y contribuya al desarrollo humano. En esta dirección, como un avance, el PNUD publicó en el mes de marzo del presente año, a pocas semanas previas a la primera vuelta de las elecciones nacionales, el estudio titulado *“La democracia en el Perú”*, que comprende dos ensayos críticos y una encuesta nacional aplicada a más de once mil personas. Si usamos como indicador el impacto de este avance en los medios de comunicación y la demanda creciente por los documentos y explotación de los datos, sentimos que con este aporte, modestamente, estamos contribuyendo al fortalecimiento de la democracia en el país.

Hoy se puede postular que el Perú va entre dos orillas. La del proceso global o globalización, con la intensidad del intercambio comercial que obliga a la concertación nacional y la del proceso descentralizador interno, que concita la esperanza de las provincias por romper el centralismo. Ambas orillas están siempre avistándose. No se puede enfrentar la globalización sin coherencia interna, no se puede descentralizar desentendiéndose del mundo. Como se ha dicho, el proceso económico es ahora, simultáneamente universal y localista.

Pero a su vez, lo económico, siendo fundamental, no lo es todo para el desarrollo humano. Para este paradigma, el desarrollo no solamente debe servir a las personas, sino sobre todo debe ser actuado y construido por ellas, enmarcarse en la democracia y la libertad, es decir, mantener la práctica de la ciudadanía. La pretensión del Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano, Perú 2006, es que el proceso descentralista sea entendido en la cabalidad de sus diferentes dimensiones, para

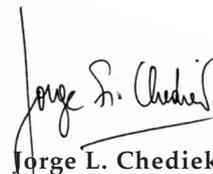
que funcione eficientemente, mostrando en cada etapa sus verdaderas exigencias y posibilidades.

En la preparación de este Informe, se han utilizado variados instrumentos para captar el pensamiento de los diferentes actores nacionales, regionales y locales. Encuestas nacionales, entrevistas dirigidas, talleres especializados, testimonios, selección de casos, entre otros, han sido los mecanismos que han permitido la movilización de un creciente número de personas, que han brindado su tiempo, experiencia y conocimiento para enriquecerlo. Entre ellos, deseo destacar a los miembros del Consejo Consultivo del Informe, quienes con su experiencia han orientado las formas de posicionamiento de las ideas centrales en el conocimiento y preocupación nacional. De igual forma, la asistencia de los colaboradores externos, comprometidos con el enfoque del desarrollo humano, han apoyado la consolidación de las principales ideas que se plantean en este Informe. Para todos ellos esta Representación les guarda un profundo agradecimiento.

De igual modo, debo un reconocimiento especial a aquellas fuentes de cooperación bilateral que solidarias con el esfuerzo que viene haciendo el PNUD, se sumaron con su apoyo técnico y financiero para hacer realidad el presente Informe. La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI, sensible al tema de la democracia y el ejercicio de derechos, comprometió su apoyo para todas las fases, preparación, elaboración, presentación y divulgación del Informe. A ella se sumó el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, SNV, con el que hemos compartido la realización de un conjunto de eventos técnicos en el interior del país y en la capital. Y con esta misma vocación, de manera más puntual para el ámbito rural, recibimos el apoyo de la Agencia Suiza para el Desarrollo, COSUDE.

Finalmente, quiero expresar mi mayor reconocimiento al destacado equipo de especialistas responsables de los Informes ante el PNUD, quienes por tercera vez nos brindan un documento de calidad, que sin sacrificar rigor académico nos presenta ideas al alcance de vastos sectores nacionales. Como es tradición, la libertad editorial que dispone este equipo, no compromete la orientación institucional del PNUD ni de ninguno de sus asociados.

El PNUD en el Perú, en su rol corporativo de contribuir al mejoramiento de la vida de la población por la vía del fomento del desarrollo humano, tiene en esta entrega el convencimiento de sumarse a un esfuerzo mayor, liderado por el gobierno con la activa participación de la sociedad, por alcanzar las soñadas metas de vivir en paz con crecimiento y equidad en el marco de una gobernabilidad democrática.



**Jorge L. Chediek**  
Representante Residente  
PNUD - Perú

## CONSEJO CONSULTIVO

**Javier Pérez de Cuellar** | Ex Secretario General de las Naciones Unidas

**Luis Bambarén Gastelumendi** | Presidente de la Misión por la Paz

**Dennis del Castillo Torres** | Ex Presidente del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana

**Diego García-Sayán** | Magistrado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA

**Sinesio López Jiménez** | Ex Director de la Biblioteca Nacional

**Juan Paredes Castro** | Editor Central de Política y Opinión del diario El Comercio

**Pepi Patrón Costa** | Presidenta de la Asociación Civil TRANSPARENCIA

**Mario Suito Sueyras** | Director Gerente de Constructora Huáscar

**Ilse Wisotzki Loli** | Rectora de la Universidad de Lima

## EQUIPO RESPONSABLE DE LA PREPARACIÓN DEL INFORME

**Luis Vargas Aybar** | Coordinador General

**Raúl Lizárraga Bobbio** | Especialista en Descentralización

**Jorge Bernedo Alvarado** | Especialista en Estadística

**José Arias Vera** | Asistente Técnico

**Mirían Piscoya Figueroa** | Asistente Técnico

**Zoila Ferreyra Bossio** | Asistente Administrativo

**Evelyn Pérez Zevallos** | Asistente de Comunicaciones

## COLABORADORES EXTERNOS

**Efraín Gonzáles de Olarte** | Vicerrector Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú

**Javier Iguíñiz Echeverría** | Miembro del Acuerdo Nacional por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza

**Francisco Santa Cruz Castello** | Consultor de Descentralización Proyecto Especial PROVIAS Rural

## COMENTARISTAS ESPECIALES

**Rolando Ames Cobián** | Coordinador de la Especialidad en Ciencia Política y Gobierno PUCP

**Elena Conterno Martinelli** | Coordinadora de Fortalecimiento Normativo de PRODES - USAID

**Carlos Leyton Muñoz** | Vicepresidente de CEDER, Arequipa

**Carlos Monge Salgado** | Responsable de Vigilancia Ciudadana del Grupo Propuesta Ciudadana

**María Isabel Remy Somatovic** | Investigadora Asociada del Instituto de Estudios Peruanos

**Mariano Valderrama León** | Asesor en Gobernabilidad del Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo



## Agradecimientos

*Este Informe tiene una importante deuda con la generosa contribución de muchas personas, entre ellas, la destacada función de los colaboradores externos, quienes además de acompañar académicamente todo el proceso de maduración de las ideas y elaboración del texto final, han aportado sustancialmente en la preparación de documentos base para diferentes capítulos, como es el caso del enfoque teórico elaborado por Javier Iguíñiz Echeverría; el de descentralización económica, por Efraín Gonzáles de Olarte; y sobre la política de la descentralización, Francisco Santa Cruz Castello. De igual forma, por su presencia y compromiso en las acciones, Annika Anchorena del ASDI, Suecia y Margarita Seminario del SNV Holanda, quienes con su aliento han permitido superar obstáculos. El Informe no hubiera alcanzado su cristalización sin el compromiso y apoyo personal de Jorge Chediek, Representante Residente del PNUD-Perú, quien alentó el tema central, y mantuvo amplios márgenes de libertad para el desarrollo de las ideas, dotando al Informe de un sólido respaldo institucional.*

En el proceso de formulación del Informe, se organizaron reuniones de consulta, tanto para el esquema inicial como en los avances, en el que participaron profesionales de instituciones públicas y privadas, investigadores de organismos no gubernamentales de desarrollo, profesores universitarios y de la cooperación internacional, como: Biblioteca Nacional, CARE Perú, Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Concejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), Defensoría del Pueblo, Grupo Propuesta Ciudadana, Instituto Prensa y Sociedad, OXFAM GB, Pontificia Universidad Católica del Perú, Red Perú, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV) y a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

En estas instituciones, a las siguientes personas: Rolando Ames, Karin Apel, Javier Azpur, Epifanio Baca, Eduardo Ballón, Carlos Barrenechea, Martín Beaumont, Julio Díaz Palacios,

Carlos Herz, Hugo Lezama, Sinesio López, Nelson Manrique, Luis Alberto Mosquera, Carlos Monge, Aldo Panfichi, Pepi Patrón, Santiago Pedraglio, María Isabel Remy, Catalina Romero, Martín Tanaka, Eduardo Távara, Javier Torres, Mariano Valderrama y Johnny Zas Friz, a cada uno de ellos les agradecemos sus opiniones y comentarios que permitieron mejorar el contenido del Informe.

Agradecemos al Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), por su apoyo técnico y contribución económica, en especial a su Coordinador Nacional Dirk Arts, así como a Carla Donayre, Lucía Maldonado y Mariano Valderrama, que participaron en el desarrollo de los Foros Regionales, en los que analizaron el proceso de descentralización. Estos eventos se realizaron en las ciudades de Chiclayo, Tarapoto y Huamanga; en estas localidades nuestro reconocimiento a los especialistas Darwin del Aguila, Víctor

Belleza, Carlos Esteves, Clelia Gálvez, Pedro Huamaní, Josué Portocarrero, Eduardo Larrea, Neri Saldarriaga y César Torre, que elaboraron y presentaron documentos sobre su realidad local, que enriquecieron el debate.

A las instituciones regionales que colaboraron en la organización de estos Foros: Servicio Educativo Rural (SER)-Ayacucho, Centro de Estudios y Promoción Comunal del Oriente (CEPCO) con sede en San Martín, Gobierno Regional Lambayeque y al SNV – Lambayeque, en especial, a Elizabeth Alburquerque, Betty Leveau, Rosana Rivera y Josué Portocarrero, por su dedicación y esfuerzo en la organización de los Foros Regionales.

Nuestro agradecimiento a las siguientes personalidades del país, que laboran en el sector público y privado que gentilmente respondieron la Encuesta de Opinión sobre Descentralización elaborada por el PNUD-Perú, en especial a Eduardo Barzola, José Corchera, Guillermo Dávila, Dennis Del Castillo, Julio Díaz, Sandra Doig, Raúl Dueñas, Carlos Herz, Alex Gómez, Juan Gutiérrez, Manuel Loayza, Roy Molina, María Isabel Remy, Saúl Rivera, Doris Rueda, Nicolás Santibáñez, David Salazar, Dulio Salazar y Johnny Zas Friz.

A los amigos especialistas, que participaron en una reunión de análisis donde nos brindaron sus conocimientos y experiencias: Javier Azpur, Eduardo Ballón, Julio Diaz, Carlos Herz, Carlos Monge, María Isabel Remy, Jairo Rivas, Francisco Santa Cruz, Javier Torres, Mariano Valderrama y Johnny Zas Friz.

Merece destacar de manera muy par-

ticular a las instituciones que vienen analizando el proceso de descentralización y que nos han facilitado la comunicación con diversos especialistas en el territorio nacional, como CARE Perú, CEPES, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), Servicio Educativo Rural (SER) y Red Perú.

A los participantes en el Foro sobre Descentralización con Ciudadanía, realizado en Lima, en especial a los miembros de la mesa: Rodolfo Raza, Presidente del Consejo Nacional de Descentralización, Dirk Arts, Coordinador Nacional del SNV, Javier Azpur, Coordinador Ejecutivo de Propuesta Ciudadana, Wilbert Rosas, Coordinador Nacional de la REMURPE, Neri Saldarriaga, Vice Presidenta del Gobierno Regional de Lambayeque y Mariano Valderrama, Asesor en Gobernabilidad de la SNV.

Agradecemos a las Instituciones que nos brindaron información como: Archivo General de la Nación, Consejo Nacional de Descentralización (CND), Contaduría General de la Nación, Instituto Riva Agüero, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). En estas instituciones a María Aguilar, Aníbal Aguirre, Pedro Cancino, Carlos Contreras, Elmer Huamán, John Kuiper, Farid Matuk, Paola Montoya, Ricardo Muñoz, Hugo Oropeza y Rofilia Rivera.

Mención especial merecen las personas que comentaron la versión final del Informe, Rolando Ames, Elena Conterno, Carlos Leyton, Carlos Mon-

ge, María Isabel Remy y Mariano Valderrama.

Nuestro profundo agradecimiento a William Sánchez Aybar, por su colaboración en la estimación del índice de desarrollo humano (IDH) a nivel distrital, Isabel Lomparte Monteza por la edición y diagramación, Juan Ruiz Valega que organizó la información georeferenciada, Manuel Cárdenas a cargo de la infografía, Renato Carcelén por el procesamiento de información, así como a Alfredo Portal responsable de la corrección de estilo del Informe.

Cuatro instituciones se sumaron con voluntad y responsabilidad a la tarea de producir una presentación simultánea a la de Lima. En la ciudad de Huamanga (Ayacucho) el Grupo de Iniciativa Regional de Ayacucho (INIRA); en Iquitos (Loreto), el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP); en Puno (Puno), el Centro de Investigación Educación y Desarrollo (CIED-Puno); y en Trujillo (La Libertad) la Cámara de Comercio y Producción de La Libertad. A sus directivos amigos Victor Belleza, Luis Campos Baca, José Coronel, Pilar Chumacero, Clelia Gálvez, Al-

berto García, Humberto Leturia, Narda Manrique, Tanya Molina, Hugo Rodríguez y Emilio Román, nuestro reconocimiento por permitirnos hacer un lanzamiento descentralizado de nuestro informe.

Asimismo, a los colegas del PNUD-Perú, al Representante Residente Adjunto Xavier Michón por su aliento, a Ion Ibarquengoitia por su apoyo técnico, a Hilda Polanco por su apoyo y compromiso con el desarrollo humano, a Percy Castillo y Raúl Gómez por su incansable voluntad de solucionar los trámites y demandas operativas; a Suzie Sato, en el tramo que nos acompañó, por su constante apoyo en la divulgación del Informe y a todo el resto del personal que de una u otra forma ha respaldado esta tarea.

Al agradecer a quienes nos han apoyado, incluidos los no mencionados por la fragilidad de nuestra memoria, los exoneramos de los errores que son de nuestra única responsabilidad.

**Equipo Responsable**  
Unidad del Informe sobre  
Desarrollo Humano.  
PNUD - Perú



# Índice

SINOPSIS .....	15
----------------	----

## CAPÍTULO 1

<b>La descentralización en democracia y hacia el desarrollo humano</b> .....	33
La dimensión política del desarrollo humano .....	33
Naturaleza de la descentralización .....	38
El contrapunto de la democracia y la descentralización .....	43
Hacia una descentralización con ciudadanía .....	46

## CAPÍTULO 2

<b>El devenir del pueblo peruano, sus recursos y retos</b> .....	53
La civilización original y las regiones iniciales .....	54
El brusco cambio de imperio a colonia .....	57
La república sin ciudadanos .....	63
Las regiones actuales, la producción y la productividad .....	76

## CAPÍTULO 3

<b>Economía política de la descentralización y la integración democrática</b> .....	85
La concentración económica y sus condicionantes .....	86
Descentralización para la desconcentración económica .....	87
El proceso fiscal .....	95
Avances y tropiezos .....	103

## CAPÍTULO 4

<b>La reforma del Estado y la nueva descentralización</b> .....	119
Un nuevo paradigma para las reformas institucionales .....	119
Enfoques y estrategias de la reforma descentralista .....	123
La definición de regiones y la demarcación político-administrativa .....	127
Un significativo cuello de botella. La transferencia de competencias y funciones .....	132
La formación de capacidades regionales y locales .....	137

## CAPÍTULO 5

<b>Las voces de la ciudadanía en las regiones</b> .....	143
Concepción del proceso y de su administración .....	143
Los recursos y su planificación .....	148
La política y la democracia ciudadana .....	152
El clima de estos debates y aportes .....	158

## **CAPÍTULO 6**

<b>Construyendo la descentralización con ciudadanía: Propuestas para un debate</b>	163
Petición de principio .....	163
La demarcación político administrativa nacional. Una fuente motivadora....	166
La asignación de transferencias fiscales .....	172
La democracia local en la descentralización .....	174
Reflexión final.....	178
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	181
<b>SECCIÓN ESPECIAL: Tomando el pulso al desarrollo humano en el Perú</b>	
<b>Aproximación al índice de desarrollo humano a escala distrital .....</b>	191
Mapas. Índice de desarrollo humano a escala distrital por departamentos ...	205
Cuadros estadísticos. Índice de desarrollo humano a escala departamental, provincial y distrital.....	237
<b>Casos de gestión local.....</b>	285