

# Informe sobre Desarrollo Humano / Perú 2006

Hacia una descentralización con ciudadanía



## Reseña del Informe

# **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



## 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 Investigación 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 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

**Mirian Piscocoya Figueroa** | Asistente Técnico

**Zoila Ferreyra Bossio** | Asistente Administrativo

**Evelyn Pérez Zevallos** | Asistente de Comunicaciones

## COLABORADORES EXTERNOS

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

**Javier Iguíñiz Echeverría** | Miembro 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

---

**Jorge L. Chediek** | Coordinador Residente ONU y Representante Residente PNUD

**Xavier Michon** | Representante Residente Adjunto PNUD

---

# **INDICE DEL INFORME PERU 2006**

---

## **CAPITULO I: LA DESCENTRALIZACIÓN EN DEMOCRACIA HACIA EL DESARROLLO HUMANO**

- La dimensión política del desarrollo humano
- Naturaleza de la descentralización
- El contrapunto de la democracia y la descentralización
- Hacia una descentralización con ciudadanía

## **CAPITULO II: EL DEVENIR DEL PUEBLO PERUANO, SUS RECURSOS Y RETOS**

- La civilización original y las regiones iniciales
- El brusco cambio de imperio a colonia
- La república sin ciudadanos
- Las regiones actuales, la producción y la productividad

## **CAPITULO III: ECONOMIA POLITICA DE LA DESCENTRALIZACION Y LA INTEGRACION DEMOCRATICA**

- La concentración económica y sus condicionantes
- Descentralización para la desconcentración económica
- El proceso fiscal
- Avances y tropiezos

## **CAPITULO IV: LA REFORMA DEL ESTADO Y LA NUEVA DESCENTRALIZACION**

- Un nuevo paradigma para las reformas institucionales
- Enfoques y estrategia de la reforma descentralista
- La definición de regiones y la demarcación político-administrativa
- Un significativo cuello de botella. La transferencia de competencias y funciones.
- La formación de capacidades regionales y locales

## **CAPITULO V: LAS VOCES DE LA CIUDADANIA EN LAS REGIONES**

- Concepción del proceso y de su administración
- Los recursos y su planificación
- La política y la democracia ciudadana
- El clima de estos debates y aportes

## **CAPITULO VI: CONSTRUYENDO LA DESCENTRALIZACION CON CIUDADANIA: PROPUESTAS PARA UN DEBATE**

- Peticiones de principio
- La demarcación político administrativa nacional. Una fuente motivadora
- La asignación de transferencias fiscales
- La democracia local en la descentralización
- Reflexión final

## **BIBLIOGRAFIA**

### **SECCION ESPECIAL**

- Aproximación al índice de desarrollo humano a escala distrital
- Mapas. Índice de desarrollo humano a escala distrital por departamentos
- Cuadros estadísticos. Índice de desarrollo humano a escala departamental, provincial y distrital
- Casos de gestión local

## *“Hacia una descentralización con ciudadanía”.*

Síntesis motivadora para la lectura del Informe sobre Desarrollo Humano  
Perú 2006.

---

1. El Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2006 (INDH 2006) se enmarca en el proceso iniciado en los dos anteriores Informes. Tiene una vocación proactiva. Su metodología valora tanto el producto final, Informe, como el proceso de su elaboración, en tanto este último tiene un carácter movilizador y pedagógico de los diferentes agentes nacionales, regionales y locales.
2. El Informe pone el énfasis en la descentralización política y económica como una de las reformas esperadas más importantes del Estado, de los últimos años. Vincula conceptual y operativamente, el enfoque del desarrollo humano con el de democracia y descentralización. Pone en evidencia la complejidad del fenómeno y avanza en propuestas en línea con las prioridades nacionales.
3. Los resultados que se presentan son producto de consultas, que el PNUD Perú mantiene con dirigentes públicos y privados, académicos y políticos. Fundamenta su apreciación sobre la democracia en un estudio nacional a partir de una encuesta aplicada a más de once mil personas, a fines del año 2005 y publicada a principios del presente año.
4. El Informe subraya la necesidad de encontrar formas de alcanzar una demarcación coherente del territorio nacional, tanto para fines de desarrollo como de gobernabilidad. En la actualidad, las categorías de distrito y provincia son totalmente heterogéneas (hay distritos de casi un millón de habitantes frente a otros que no alcanzan las dos centenas). La necesidad de contar con una demarcación territorial “desde abajo” que cree sinergias y facilite el aprovechamiento de las potencialidades locales y regionales, es una de las propuestas que somete al debate.
5. Este Informe consta de seis capítulos que abordan el tema de la descentralización desde la perspectiva teórica, histórica, económica y política. Recoge en otro capítulo las voces de la gente en el interior del país y concluye con uno de reflexiones finales. Tiene una sección especial donde presenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH) a escala distrital con los datos del 2005.
6. EL Informe servirá tanto a la reflexión académica, como al debate político y a la participación de la ciudadanía en los ámbitos regionales y locales. Los elementos históricos y económicos que analiza podrían servir para la definición de políticas públicas y para el fortalecimiento institucional.
7. Se tiene previsto su presentación para el 31 de Octubre. El lanzamiento se realizará en simultáneo en varias ciudades del país (Iquitos, Trujillo, Puno, Ayacucho y Lima) con la activa participación de los Miembros del Consejo Consultivo del Informe. Se tratará de convocar a las altas autoridades nacionales y a las organizaciones sociales para que reciban y auspicien este Informe.

## COMENTARISTAS ESPECIALES DEL INFORME

*“En este documento existe un propósito claro de construir una perspectiva de conjunto pero abierta, que integra algunos de los más importantes aspectos que comportaría llevar a la práctica una descentralización consecuente. Se la define como el medio para colocar sobre otras bases de poder y organización a toda la economía nacional. Y esto a fin de acercarse operacional y no declarativamente al norte del desarrollo humano de todos los peruanos. Por eso, la descentralización es pensada como inseparable de la democracia ciudadana. (...)Es muy saludable, por eso, que en esta propuesta de descentralización con ciudadanía, se entrelacen y dialoguen, críticas éticas de lo público, memoria histórica de siglos largos que aún marcan la actualidad y análisis finos del comportamiento de la economía nacional y de las regionales”.*

**Rolando Ames Cobián**  
**Coordinador Ciencia Política y Gobierno**  
**PUCP**

*“En el Perú actual, es pertinente resaltar lo señalado en el Informe con relación a que “uno de los principios de la descentralización fiscal en un país unitario es la solidaridad interregional, lo que significa que es necesario hacer transferencias de las regiones de mayores recursos a las regiones más pobres.” Si bien se señala la existencia de los fondos de compensación regional y local en relación a este tema, es importante destacar que (i) estos fondos no están cumpliendo el rol solidario que les correspondería y (ii) el creciente reparto del impuesto a la renta vía canon y similares está exacerbando las diferencias entre regiones, yendo en contra de la solidaridad interregional. Este es un tema al que se debe prestar atención pronto, ya que de lo contrario difícilmente se podrá garantizar el suministro de bienes y servicios básicos de calidad aceptable en las zonas más pobres del país”.*

**Elena Conterno Martinelli**  
**Coordinadora Fortalecimiento Normativo**  
**PRODES – USAID**

*“El Informe sobre Desarrollo Humano, visto desde una perspectiva general, aporta de manera sustantiva la identificación de los elementos para la construcción de un modelo de desarrollo descentralizado para el país, tan importante como necesario en estos momentos. Desde la discusión del concepto de desarrollo humano y sus aportes a la construcción de la democracia, se convierte en el marco orientador de los procesos económicos sociales y políticos que son temas tratados en los diversos capítulos del documento. Reviste singular relevancia el hecho que no solo se trata de una revisión teórica o académica, sino también que se han incluido propuestas de agenda que constituyen el esfuerzo de generar una lógica proactiva en la cual se ha involucrado a los actores de diversos procesos relacionados con la descentralización en el país”.*

**Carlos Leyton Muñoz**  
**Vicepresidente de la ONG**  
**CEDER - Arequipa**

*“El texto plantea a mi entender dos ideas de la mayor importancia: i) que la descentralización no tiene sentido si no viene acompañada de una reforma sustancial del Poder Ejecutivo, ii) que la reforma del Poder Ejecutivo debe basarse en el nuevo paradigma de las reformas de “tercera generación” que ponen el énfasis en el establecimiento de alianzas público – privadas, entre el Estado y los emprendedores, para el mejor aprovechamiento por éstos de las oportunidades del mercado (primera generación) y sus instituciones (segunda generación). En la base de esta reflexión hay una importante autocrítica respecto de las limitaciones de las reformas de segunda generación (fueron aprovechadas solamente por los grandes grupos que ya estaban listos para operar en mercados abiertos y en el marco de una nueva institucionalidad). Esto es importante pues hacer reformas de mercado “para todos” en países con tan alta diferenciación de desarrollos relativos y capacidades instaladas, hace que esas reformas terminen teniendo nombre propio y sean poco inclusivas”.*

**Carlos Monge Salgado**  
**Responsable de Vigilancia Ciudadana**  
**ONG Propuesta Ciudadana**

*“El Informe 2006 del PNUD está dedicado a cómo profundizar el proceso de descentralización para evitar las inercias que lo traban y avanzar –como lo dice el título del Informe- hacia una descentralización con ciudadanía. Así, si bien introduce una reflexión sobre la vinculación entre Desarrollo Humano y política, es un Informe decididamente propositivo; su aporte neto es un conjunto muy solvente de propuestas de políticas, sobre tres aspectos de la descentralización que son centrales, insoslayables, sobre los que sin embargo se ha discutido poco y avanzado menos, la economía política de la descentralización, qué hacer con el Estado y la demarcación territorial.(...) El PNUD propone asumir un nuevo paradigma de reforma institucional centrado en la promoción de una nueva relación, no excluyente, entre Estado y Mercado. Así, frente al paradigma predominante en el Perú desde 1990, que orientó políticas de reducción del aparato público, centradas en qué NO debía hacer el Estado, la propuesta del PNUD explora un nuevo campo de reformas que parten por la discusión de qué SI debe, ineludiblemente, hacer el Estado para lograr objetivos de desarrollo humano en el país, y cómo organizarlo para realizar aquello que sí debe hacer.*

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

*“El Informe contribuye a una comprensión multidimensional y profunda del proceso de descentralización en el Perú. A partir de un enriquecedor marco conceptual basado en la concepción del desarrollo humano y de una aguda interpretación del devenir de la descentralización en la historia peruana plantea una lectura del proceso, que eleva el nivel de la discusión al romper con la habitual mirada coyuntural, que empodera los temas inmediatos. La descentralización es vista como un proceso complejo de largo aliento: que compromete múltiples dimensiones: replanteamiento del modelo económico, reforma del Estado, reordenamiento del territorio y desarrollo de la ciudadanía. La descentralización, destaca el Informe, no constituye un fin en sí, sino un instrumento para promover el desarrollo humano en las regiones”.*

**Mariano Valderrama León**  
**Asesor en Gobernabilidad**  
**Servicio Holandés de Cooperación al desarrollo**



## SINOPSIS

*“Mientras nuestras poblaciones carezcan de la facultad de manejar por sí mismas sus intereses, no serán otra cosa que aglomeraciones de individuos; pero jamás pueblos libres. Para fundar el espíritu de libertad es preciso, que cada ciudadano, cada municipio, cada población, crea tener y tenga en efecto el derecho de gobernarse por sí mismo; es decir obrar de su cuenta y riesgo, dentro de los límites de la ley, sin esperar ni temer nada de ninguna acción extraña. Esto es lo que constituye verdaderamente un pueblo libre”.*

Dictamen de la Comisión Principal de Legislación (1872)  
Tomado de *“La Descentralización en el Perú Republicano”* (1821–1998). Pedro Planas.



### LA DESCENTRALIZACIÓN PARA EL CAMBIO

¿Es posible tener a la vez las ventajas del crecimiento y las de la igualdad, las de la libertad individual y las del compromiso social, las del desarrollo y las de la democracia? La primera respuesta es – para el paradigma del desarrollo humano que PNUD preconiza – que sí, que sí es posible. Más aún, que es un deber de todos que esto sea posible, que se establezcan las reglas para que la historia adopte definitivamente esa dirección.

Sin embargo, persiste la pobreza y la desigualdad, las que hacen que en grado creciente los pobladores tengan el convencimiento de la ineficacia de la economía y de la política, como solución a los problemas de la vida diaria. Cuestionarse el régimen económico y político del país, sería inmediato y general si todos estuvieran al tanto de la realidad. O si la mayoría de las personas no estuvieran inmersas en la angustia de alimentarse y garantizar el mínimo de bienestar a sus familias, alejadas de la ciudadanía como una práctica, formalmente libres, pero desprovistas de oportunidades. Con conciencia extendida del problema o sin ella, es muy difícil, en cambio, no reconocer que necesitamos otra economía y otra política, ambas, más cercanas al ideal del desarrollo humano, de bienestar y libertad.

La nueva economía debería, además de sus obligaciones naturales, responder al reto de los tiempos, al de la intensidad actual del comercio global, logrando ventajas de él. En otros términos, no solamente crecer acumulando y distribuyendo, sino también integrándonos al comercio mundial con saldos comerciales y de capital interno crecientes, con participación de todos y rendimientos igualmente generalizados. Se está

todavía lejos de superar estos retos. Se tiene desventajas muy fuertes en la integración continental, respecto de todos los circuitos a los que se pertenece en razón de la geografía, comenzando por el propio eje andino. Ampliar relaciones hacia el sur, el oriente o el norte, nos enfrenta a economías como la de Chile y Argentina, Brasil, Colombia o Venezuela, que ya han tomado ventaja industrial y financiera respecto de nosotros. Y para los grandes ejes, norteamericano, europeo y asiático, el país es esencialmente un productor de materias primas – creador de empleo y valor agregado fuera – tecnológicamente rezagado y al margen de la competencia mundial.

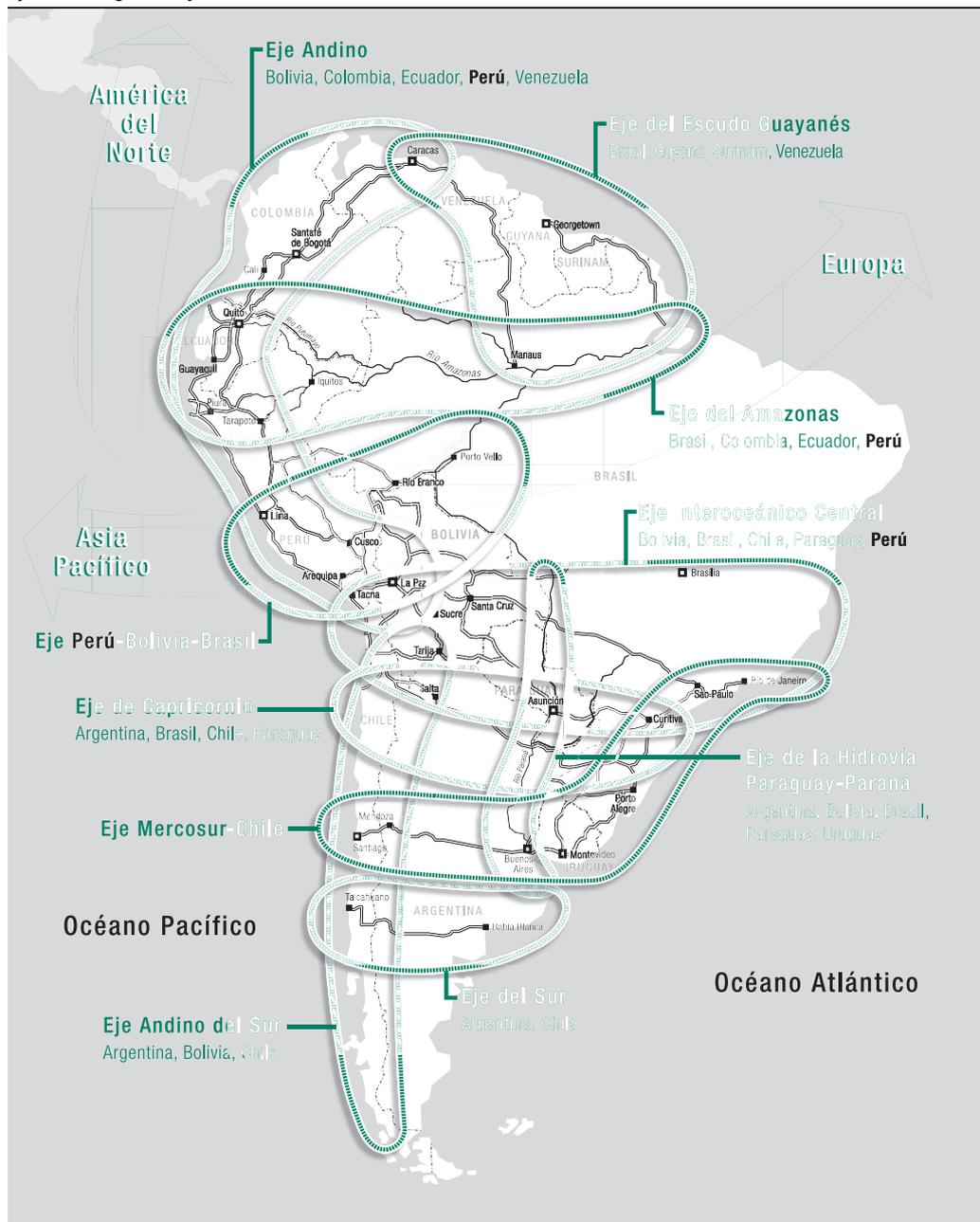
Integrarnos mejor, fortalecidos, a la economía del mundo, obliga a la unión de fuerzas nacionales, al aprovechamiento de todas nuestras potencialidades, con énfasis especial en la inclusión de las economías del interior, en su incorporación intensiva. Se tendría que llevar al mercado y al Estado, hacia las provincias, generar economías regionales y descentralizar todas las formas de capital. Habría, pues, que descentralizar la economía. Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela, Chile, que se citan como más avanzados, son también bastante más descentralizados que el Perú.

La nueva política, la democracia con ciudadanía, está también por ser alcanzada. En la Encuesta Nacional sobre la Democracia que elaboró el PNUD-Perú en el 2005, se remarcaba que lo que se dispone de ella, se distribuye con la misma inequidad que los ingresos o la educación de las familias, concentrándose – lo poco que hay – en los poblados más grandes y menos pobres, en los sectores económicos modernos, y alejándose de los electores pobres, de las etnias excluidas, de las regiones secularmente distanciadadas del progreso.

## Ejes de integración regional

La promoción de la integración física y comercial entre los circuitos económicos internacionales permitirá un desarrollo territorial equitativo y sustentable.

### Ejes de integración y desarrollo



**Fuente:** Integración Física Sudamericana: Evolución, Perspectiva y Participación del Perú, presentado por la Doctora Rosario Santa Gadea. En el Seminario-Taller: "Comunicación, descentralización e integración", organizada por la CAN, la UE y la Universidad Ricardo Palma, Lima 2005.  
**Elaboración:** PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú

En esa encuesta, se hace una evaluación radical de la democracia, rastreando las respuestas no favorables a ésta, a través de

diferentes preguntas - las del desconocimiento, el desdén, la duda de su presencia, la desesperanza - la democracia, en algún

## Alguna apreciación desfavorable a la democracia (85.1% de personas con 18 o más años en el promedio nacional)

Departamento	Tamaño de Centros Poblados, en viviendas									Población en miles
	Lima Metrop.	Más de 100,000	20001 a 100,000	10001 a 20,000	4001 a 10,000	401 a 4001	Hasta 400	Rural Disperso	Total	
Total	79.5	83.0	85.4	82.4	85.8	85.8	89.1	91.5	85.1	13 727
Amazonas					76.2		85.7	97.9	92.0	165
Ancash			80.4			86.0	87.0	93.7	87.5	557
Apurímac				92.4		88.9		85.7	87.5	193
Arequipa		86.7			100.0	97.0	90.9	70.7	85.7	634
Ayacucho			81.0		77.6		97.2	99.1	91.8	367
Cajamarca			89.4	81.5		88.7	98.3	96.7	94.3	799
Callao	81.7								81.7	469
Cusco			83.2	88.7	92.5	84.6		90.6	88.0	596
Huancavelica					97.6	100.0	100.0	98.7	98.9	249
Huánuco			95.3	86.8			87.2	90.1	90.1	392
Ica			83.0		91.8	77.2	100.0	89.3	85.3	356
Junín			87.2	86.0	94.9	89.7	93.1	95.2	91.0	630
La Libertad		79.8			82.3	90.4	71.3	94.6	84.6	796
Lambayeque		81.1				85.4		85.8	83.6	551
Lima	79.3			66.5	67.9	68.3	87.2	86.9	787.8	3 986
Loreto			88.6		75.6		74.1	79.1	81.9	399
Madre de Dios				95.4			71.0	81.9	85.0	48
Moquegua				82.8				91.7	85.2	76
Pasco				100.0		94.3	96.3	97.1	97.1	186
Piura			74.4	91.4	89.0	100.0	95.9	88.8	86.0	809
Puno			84.9		85.0	93.1	90.0	92.3	89.4	629
San Martín			90.9		96.0	78.3	100.0	87.6	88.8	342
Tacna			92.5						92.5	158
Tumbes			100.0			66.7	77.8	90.0	87.3	112
Ucayali			96.4		84.6	92.3	80.0	100.0	96.7	227
Pob. en miles	4 054	1 010	1 915	436	559	1 135	573	4 043	-	13 727

**Nota:**

Población Electoral al 2005: 16 122 miles de personas.

Apreciaciones desfavorables: "No sé no tengo idea, aunque tengo idea no me importa" (Pgta. 5), o "prefiere gobierno fuerte", "le es indiferente la democracia", y "no sabe-no responde" (Pgta. 6), o "no existe la democracia" (Pgta.7), o "no tendremos nunca la democracia o la tendremos dentro de mucho tiempo" (Pgta. 9): 13 727 miles de personas

**Fuente:** PNUD. Encuesta sobre Democracia en el Perú.

momento, es ajena al 85 por ciento de quienes están obligados a votar en cada "fiesta democrática" periódica. Solamente el 15 por ciento de personas, podrían ser calificados de firmemente democráticos, en el sentido de ser consistentemente favorables en sus opiniones sobre el tema, cualquiera sea la forma en la que tenga que plantearlas. Otras dimensiones de la democracia – la asociación, la participación, el conocimiento de derechos, la práctica cotidiana, la confianza en las instituciones – muestran similar endeblez y las mismas asime-

trías – en lo fundamental, entre ricos y pobres – cuando se leen sus indicadores con criterios analíticos. No todo es totalmente negro, por supuesto. Si se le da a escoger frente a la dictadura, la mayoría prefiere la democracia; la gente, inclusive la más pobre, tiene fe en sus propias fuerzas individuales y locales; las nuevas generaciones van desestimando relaciones autoritarias en la familia; y la participación política local es activa. Hay una reserva democrática que mantiene la estabilidad del sistema, pero también notorios riesgos, cimientos

débiles para la construcción de la ciudadanía.

La alta proporción de desencantados, en alguna forma, con la democracia – 85.1%, con más exactitud, equivalentes a 13.7 millones de personas de 18 o más años – tiene un comportamiento territorial que se trata de mostrar en el cuadro. En él, puede notarse de partida, que siempre los porcentajes son altos. Lo menor está en el rango del 70%, en las provincias limeñas – que además, tienen alto ingreso monetario familiar en otras fuentes – pero pueden hallarse valores de hasta el 100 por ciento en áreas diversas. La impresión sustancial es que entre departamentos, y al interior de ellos según el tamaño de los centros poblados, el desencanto, el escepticismo por la democracia se halla extendido, la cual podría ser mucho más débil de lo que sospechamos. Si hay algunas diferencias, no son impresionantes. El desencanto es alto en general, se extiende entre todos los pueblos y regiones.

Si tenemos que buscar diferencias de interés, notaremos que se dan entre las concentraciones urbanas en pueblos y ciudades y entre los poblados pequeños, rurales, dispersos. La carga de valores cercanos a 100 está entre estos últimos, y tienen presumiblemente mayor incidencia en la falta de conocimiento (no tiene idea de la democracia, no sabe, no responde), en razón de la menor educación de las familias. Para las áreas más urbanizadas, en cambio hay una mayor carga adversa, proveniente del desinterés, pero con conocimiento de causa (aunque tiene idea, no le importa, prefiere un gobierno autoritario, no llega la democracia).

No puede decirse que los valores urbanos, de pueblos medianos y ciudades, en donde los índices promedio son frecuentemente menores a 100, tengan elevado conocimiento e interés en la democracia; esto sucede más bien entre individuos de mayor riqueza material y cultura. En las conglomeraciones, las distancias se acortan, puesto que en cada conglomerado, hay ricos y pobres. Pero hay más ricos que pobres en algunos departamentos, que en otros: Lo poco que se tiene de “democracia consistente”, conocimiento e interés democrático, reside en mayor proporción en Lima, Callao, Madre de Dios; el desconocimiento y desinterés, es mayor en Huanavelica, Pasco, Ucayali, Cajamarca, Tacna,

Amazonas y Ayacucho.

Muy poca democracia – de la firme, coherente y estable – en el país, pero mucho menos, casi nada, en las áreas alejadas y entre los pobres. El escaso bagaje de la democracia se halla sumamente concentrado, como un bien superior. De la misma manera que no llegan el Estado y el mercado, no llega la democracia política y social a la que se aspira en la mayor parte del mundo de cultura occidental. Más que la propia constatación, interesan las causas de este alejamiento entre la democracia y la ciudadanía y la realidad cotidiana de la gente, sobre todo del interior del país, donde prácticamente está por crearse.

## LA RAZÓN DE SER DEL INFORME

La necesidad de renovar la economía y la política nacionales, se encarna en las posibilidades de la descentralización. El nuevo intento de descentralización no es solamente la respuesta a un anhelo sentido. Es más que eso, una oportunidad de reedificación de la república, en la que el caudal de esfuerzos nacionales pueda unirse para cambiar la historia. Y desde ese punto de vista, el tema del Informe no pretende ser solamente un acierto o el aprovechamiento de una excelente oportunidad. Es más bien una obligación.

Para cumplir esta finalidad, el Informe insiste en una mirada integral del proceso, desde todos los ángulos esenciales, para que los decisores políticos, los actores regionales y los propios ciudadanos de la calle, adopten la descentralización como un proyecto que les alude esencialmente, y por tanto, les compromete.

Si se logra extender una visión que haga que el proceso descentralista exceda sus límites administrativos y adquiera la dimensión de proyecto nacional, en el sentido de comprometer integralmente el destino del país, se cumplirían objetivos esenciales. Uno, dar continuidad al proceso democrático más allá de la representación política, hacia la construcción en la práctica de la ciudadanía real. La descentralización significa aproximación del Estado al ciudadano y viceversa con vigilancia y transparencia extendidas.

Otro objetivo esencial, es avanzar en la construcción de la nación, dotándola de un proyecto unificador, que es tal vez la

El Informe insiste en una mirada integral del proceso, desde todos los ángulos esenciales, para que los decisores políticos, los actores regionales y los propios ciudadanos de la calle, adopten la descentralización como un proyecto que les alude esencialmente, y por tanto, les compromete.

mayor ausencia en la república peruana, como suelen reclamar los mejores pensadores que ha tenido. Y también, siempre en las dimensiones trascendentes, examinar y cambiar la economía y la política para que dejen de ser una cíclica derrota del crecimiento a partir de booms exportadores y de democracias electorales interrumpidas. La descentralización es la oportunidad de crear conjuntamente el logro de una economía que acumula y distribuye y una política que dé lugar a todos sus miembros para que los haga efectivamente ciudadanos.

Al final, pero no lo menos importante, es que debemos tener presente que el enfoque regional, descentralista, es profundamente democrático, especialmente en el mundo de las economías abiertas. Como bien señalaba Boisier<sup>1</sup>, sin una política regional modernamente concebida, el territorio nacional asumirá el “orden” dictado por las inversiones de capital en su proceso de expansión, con racionalidad de rentabilidad microeconómica, antes que sobre la base de las sinergias macroeconómicas, sociales y culturales, en función de un orden integrador nacional. Ampliando este concepto, podemos ver cómo la expansión de las inversiones genera una dinámica – de hecho los mercados

articulan y crean economías de escala, y las inversiones exportan – pero será cada vez menos frecuente que esta dinámica coincida con los fines de la sociedad nacional, y que se produzca una concertación de intereses, que incluya a las poblaciones. Lo deseable, sin embargo, será siempre que el interés de la explotación económica se conjugue con los beneficios de los pueblos y su gente.

“Hacia una descentralización con ciudadanía”, debe servir para este fin ulterior. Su propósito va más lejos que reforzar el debate descentralista. Trata ante todo, de dotar de una perspectiva más amplia a la descentralización, para que deje de ser un tema más de gobierno - en el mar de los múltiples problemas del país - y pase a constituirse en el tema superior de todos los niveles de gobierno, el referente obligado de todas las reformas y cambios.

## LOS CONCEPTOS

En este intento, el Informe comienza por discutir el marco conceptual de las relaciones entre desarrollo humano, democracia y descentralización. Concibe que el desarrollo humano se retroalimenta de la política

La descentralización es la oportunidad de crear conjuntamente el logro de una economía que acumula y distribuye, y una política que dé lugar a todos sus miembros, que los haga efectivamente ciudadanos.

### Recuadro Sinopsis 1

#### Las razones de la participación

“Hemos identificado tres objetivos del desarrollo participativo: eficiencia, equidad y delegación del poder. La eficiencia recibe un apoyo general porque permite movilizar y utilizar los recursos de la manera más conveniente. La equidad también goza de una amplia aceptación debido a que las élites centrales se procuran una estimación política de base amplia por medio de la distribución más justa de las oportunidades...”

... El tercer objetivo resulta más controvertido, ya que ni las élites centrales ni las locales pueden anhelar los resultados de conceder poder al pueblo. En parte, éste es el precio que hay que pagar para lograr que se asuman las responsabilidades financieras y de gestión, lo que cada vez es más necesario con las restricciones de los recursos disponibles para los gobiernos nacionales. Los enfoques puramente tecnocráticos han ido perdiendo crédito en la actualidad y las capacidades locales están en auge, gracias a los éxitos de los programas de desarrollo en los sectores de la educación, la salud y otros. En las actuales condiciones, los equilibrios políticos se inclinan cada vez más hacia el lado del enfoque participativo. Es posible que ésta no sea una alternativa perfecta, pero sobresale cada vez más como la opción preferible”.

**Fuente:** Norman Uphoff, en Michael M. Cernea, Coordinación, prefacio y notas. “Primero la gente. Variables sociológicas en el desarrollo rural”, FCE, primera reimpresión en español, México, 1997.

<sup>1</sup> Sergio Boisier, “Teoría y metáforas sobre desarrollo territorial”, Revista Austral de Ciencias Sociales. No. 2, 1998, Valdivia, Chile,

y que esta política, bien entendida, implica democracia y libertad. La democracia, por su parte, se construye por las vías de la participación y deliberación, con fines concretos y componentes éticos asociados al desarrollo.

La ampliación de la libertad – el fundamento que da Sen a la democracia y al desarrollo – se deduce de un cambio cualitativo de la participación, que la lleva hacia la eficacia, hacia grados mayores de influencia, con mayor amplitud y con mayor actividad política.

Los procesos descentralistas son exitosos y compatibles con los postulados democráticos, en la medida que no se ejecuten manteniendo estructuras económicas y sociales injustas, pues las reproducirían regional y localmente. Para evitarlo – igual que cuando se le construye – el proceso de definición y construcción de la descentralización debe cumplir con las exigencias de la ampliación de la libertad. La democracia no puede ser centralista, y la descentralización debe ser democrática.

La experiencia de otros países y del nuestro, muestra la existencia de esta doble

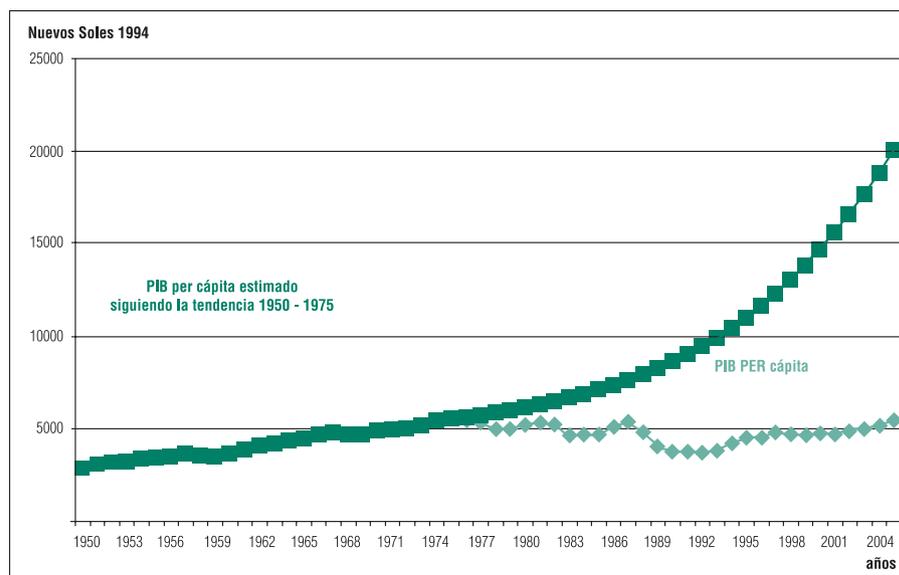
vía entre democracia y descentralización, los riesgos de la descentralización como generadora de centralismos locales, y la asociación entre el surgimiento de dictaduras y la reversión de los intentos descentralistas. Desde luego, no es una asociación mecánica o total, procesos descentralistas intensos que ha vivido el Perú, como el de Cáceres y el del civilismo, han respondido en mayor medida a exigencias de las expansiones económicas, a las posibilidades de atender el reclamo de las provincias.

Una idea muy sugerente discutida en este capítulo, se refiere a que los impulsos descentralistas pueden provenir de distintos actores y fuentes tan diversas como: las necesidades de las agencias internacionales de contrarrestar los costos y deseconomías del centralismo, las necesidades de eficiencia fiscal con destinos no necesariamente nacionalistas, los requerimientos de las elites electorales, la instrumentalización del tema por los sectores opositores para servirse de él. Estas fuerzas son más bien riesgos, apariencias descentralistas, que al final explican los fracasos de los intentos anteriores. En estos intentos, cada cual se ha servido de la des-

La democracia, por su parte, se construye por las vías de la participación y deliberación, con fines concretos y componentes éticos asociados al desarrollo.

## Recuadro Sinopsis 2

### Divergencia entre el PIB per cápita y el PIB per cápita estimado. 1950-2005



Una muestra de la profundidad de la disrupción económica peruana, de las últimas décadas, es la diferencia entre el PIB per cápita que hubiéramos tenido si se mantenía el ritmo de crecimiento del periodo 1950-75, la “era de oro” del desarrollo industrial posbélico, y el PIB per cápita que hemos alcanzado en la realidad: el primero es casi cuatro veces mayor. Tal ha sido el costo de la coincidencia histórica entre la explosión demográfica, la descapitalización y los ajustes estructurales, además de los pasivos de los gobiernos.

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

centralización en la medida que pueda utilizarla para sus propios fines, y ha frustrado el proceso en cuanto amenazaba sus intereses particulares. No se debe olvidar nunca, no solamente que el proceso descentralizador es reversible, sino que en nuestro medio, todos los procesos de descentralización han revertido y que el riesgo sigue presente.

## LA HISTORIA

Al examinar la historia nacional desde el punto de vista de la distribución de sus recursos y de su población, pueden entenderse los desplazamientos y la conformación de las regiones. El contrapunto norte - sur y costa - sierra, y en menor grado selva, viene desde las culturas originales y se asocia a las actividades económicas que la geografía imponía en un comienzo. La posterior importancia administrativa y financiera de la capital, Lima, es una consecuencia del proceso colonial, y posteriormente, del proceso republicano de conformación del Estado sobre esas mismas bases, inclusive en sus dimensiones culturales. Hasta que la explosión demográfica y el incipiente capitalismo industrial en el siglo XX, convierten al centralismo administrativo y económico, también en una conglomeración humana, en un centralismo demográfico, junto con la frustración del proyecto industrial autónomo. Este recorrido solamente es tangencial respecto a la historia de las relaciones políticas y económicas de la descentralización. La relación entre población y recursos, dice mejor acerca del volumen y ubicación territorial de una población que no ha accedido a la explotación autónoma de sus riquezas, que se ha ubicado marginalmente en la economía global, y que ha "explotado" exponencialmente, bastante más allá del monto de los bienes que dispone para generar el desarrollo y el bienestar.

En sus actuales circunstancias, dice el Informe, la historia ha cambiado cualitativamente al reto descentralista. Las dimensiones de la desproporción entre población y recursos, acelerada por la dinámica demográfica y la escasez de capital que los ajustes estructurales precipitaron, han transfigurado las tendencias del crecimiento. Se requiere con más urgencia hacer llegar el Estado a todos los confines nacionales, y paralelamente, generar nuevas riquezas, poniendo en valor a las potencialidades

existentes. Es difícil descentralizar – salvo que se reduzca este proceso a redistribuir recursos escasos y funciones irreales - sobre las actuales bases de productividad y modernidad empresarial, puesto que no hay una base económica suficiente.

En el escenario de nuestros días, el centro es una urbe enorme pero marginalizada y la periferia una especie de desierto – con la excepción y limitaciones de algunos centros de explotación y refinación mineras – sin capitales importantes y sin calificaciones suficientes de la población. Hay pocos recursos que descentralizar, se debe crearlos. La población se centraliza, es su estrategia para sobrevivir, buscando las pocas islas de recursos de capital, que posibilitan el empleo, el nexo entre la producción y la mejora de la vida de las personas.

Estas últimas constataciones vuelven a cerrar el círculo del desarrollo humano. Si la descentralización va a ser un proceso de desarrollo humano, debe recordar los cimientos: una base sólida y universal de atención a las personas, una economía autónoma, que acumule y distribuya, una política de democracia y libertad. Allí están los desafíos.

## LA ECONOMÍA

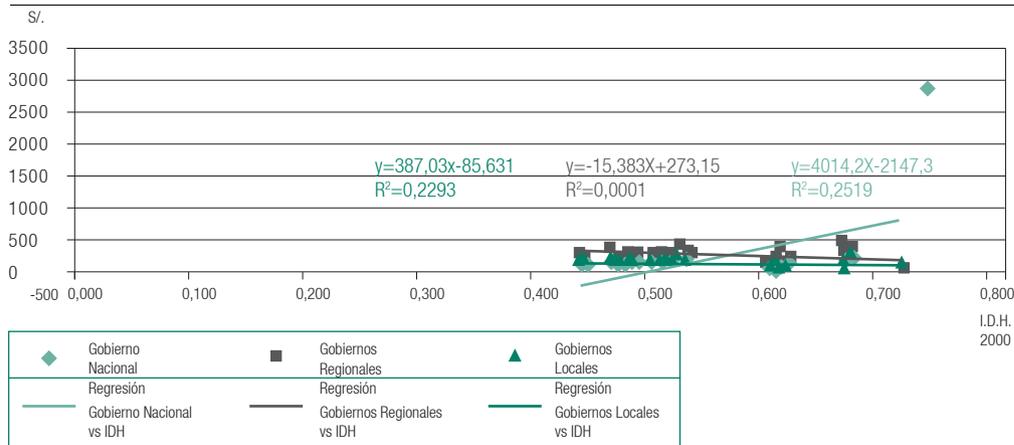
En este capítulo, se examina el funcionamiento reciente de la economía y sus efectos en las relaciones entre el centro urbano-industrial y la periferia, principalmente extractiva.

Lima, según se postula, influye actualmente sobre el resto del país en dos niveles. En el primero, el de la producción, la mayor disponibilidad de recursos concentra también la generación de empresas, y dada la escala productiva resultante, además de las ventajas administrativas y de disponibilidad financiera, inhibe la generación empresarial de las provincias; las ventajas creadas por las economías de escala son mayores que los costos de comercialización, en forma tal que solamente las empresas medianas y grandes de provincias pueden competir con la capital. En el segundo nivel, el del consumo, la magnitud del mercado de Lima, crea una demanda que invita a los empresarios provincianos a trasladarse a la capital, y lo propio podría decirse de los recursos humanos. El saldo, es desde luego negativo, centrípeto, inhibitorio

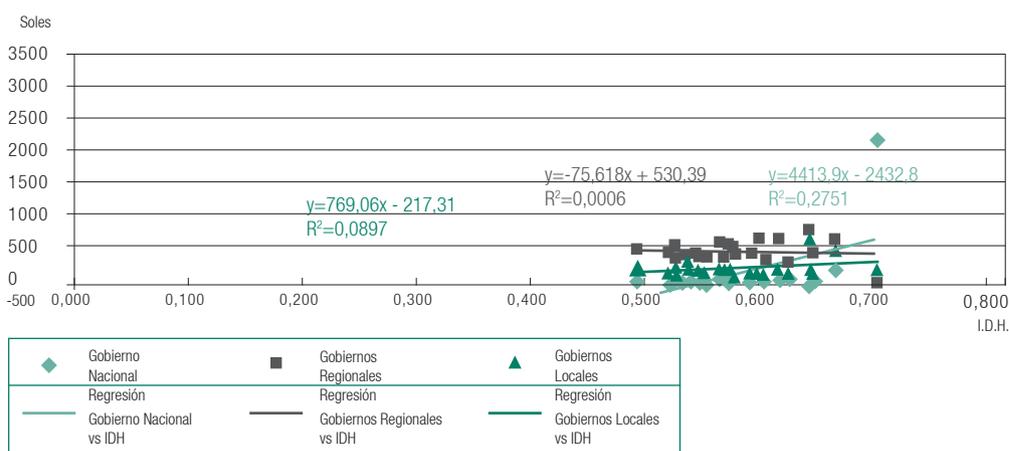
Si la descentralización va a ser un proceso de desarrollo humano, debe recordar los cimientos: una base sólida y universal de atención a las personas, una economía autónoma, que acumule y distribuya, una política de democracia y libertad.

## Gasto ejecutado y el índice de desarrollo humano

### Perú 2000: Gasto ejecutado per cápita de los gobiernos vs IDH



### Perú 2005: Gasto ejecutado per cápita de los gobiernos vs IDH



Los cambios en la correlación entre el índice de desarrollo humano y las asignaciones presupuestales per cápita para los diferentes niveles de gobierno, muestran indicios interesantes en la comparación del año 2000 y el 2005.

En primer lugar, la asociación es más alta cuando se trata del gasto per cápita del gobierno central. Esto se espera en la medida que este gasto, el mayoritario, es menos elástico a los cambios, y por tanto se conserva el hecho que a más desarrollo humano, hay todavía mayor asignación del presupuesto. En el caso de los gobiernos regionales, la correlación es nula y más bien se aprecia una diversificación. Estos cambios son más rápidos (grandes proyectos, planillas del sector social, FONCOR) y la independencia entre IDH y gasto regional es un dato positivo, pues indica que en lugares con IDH bajo se están recibiendo proporcionalmente más fondos que en otros de IDH alto.

Finalmente, también desciende la correlación del IDH con el gasto municipal y se nota la diversificación, indicando un cambio saludable, favorable a la equidad, aunque con intensidad menor, todavía, que en el ámbito interregional.

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

del crecimiento regional.

En sus fundamentos, lo que se pone al debate es que existen dinámicas y modelos eco-

nómicos que son favorables o adversos a la descentralización con ciudadanía. Los planteamientos económicos no son neutros, im-

pulsan o retrasan la generación de economías regionales, la articulación comercial, la inclusión de las fuerzas productivas del interior.

Cuando se plantea la necesidad de una descentralización económica, se la concibe sobre la base de la inversión descentralizada, la complementariedad pública y privada y la armonización de políticas públicas – macroeconómicas, sectoriales y sociales - subrayando la participación empresarial, una descentralización de la empresa y los capitales.

En el terreno de las propuestas de corto plazo, se enfatizan los objetivos y posibilidades de la descentralización fiscal, incluyendo un esquema en detalle de los cambios en la estructura de la recaudación y el gasto, y se examinan los avances actuales, insuficientes pero presentes.

El procesamiento político de la transferencia de decisiones sobre tipos y niveles de impuestos a los gobiernos descentralizados toma un cierto tiempo que no debe interferir con el normal cobro de impuestos. Los debates políticos sobre este tema son absolutamente necesarios y de sus conclusiones han de surgir legitimidades en los cobros de impuestos, lo que habrá de facilitar el entendimiento de los ciudadanos-contribuyentes con sus distintos niveles de gobierno. Estos debates dan información sobre la transferencia de la función recaudadora, sobre sus razones, sus ventajas y desventajas, lo cual permite disipar asimetrías en la información que pueden resultar perniciosas para la recaudación de impuestos. Una vez alcanzados los acuerdos políticos y concretados estos en normas legales, se puede pasar sin tropiezos a una recaudación descentralizada.

Los contribuyentes difícilmente aceptarán pagar impuestos a gobiernos sub-nacionales, si estos no demuestran que pueden ofrecer bienes y servicios públicos con igual o mejor eficacia y eficiencia que el gobierno central. Se debe dar evidencias de la capacidad y probidad de los gobiernos regionales y municipales. Una vez que los bienes y servicios se ofrezcan de manera fluida, será natural que los gobiernos que los ofrecen tengan legitimidad para cobrar impuestos y echar a andar sus obligaciones descentralistas de plazos mayores.

## LA POLÍTICA

Los aspectos políticos se enfocan integrando la descentralización al proceso de re-

forma del Estado. Esta sección subraya la existencia de una tercera generación en la concepción de las reformas estatales, que sucede a los cambios estructurales de promoción del funcionamiento del mercado y a las reformas institucionales. En el nuevo paradigma, el eje es el de la complementariedad entre Estado y mercado, entre lo público y lo privado, entre el interés de las personas y los colectivos, entre la iniciativa para el crecimiento y la participación para la equidad. La nueva política descentralista debe partir desde esta concepción.

Esta nueva política descentralista tiene el reto de asumir el equilibrio entre el centralismo necesario para que la descentralización no sea una fragmentación, y los objetivos de crear economías regionales de suficiente capacidad como para sustentar la presencia de administraciones regionales. Debe conjugar el contrapunto entre la visión sectorial, centralista, y la visión territorial, de las provincias y regiones. Esta dualidad, que en el Informe se califica como una diferencia de lenguaje, es la manifestación esencial del mayor de los problemas del proceso, el del equilibrio entre lo que debe estar centralizado y lo que se debe necesariamente descentralizar, pues en el fondo refleja la voluntad de delegación del poder, presente en el azaroso proceso de transferencias presupuestales y de competencias, requisitos y acreditaciones.

Por este motivo, se subraya el hecho que la reforma del Poder Ejecutivo es una condición sine qua non de la descentralización. Inscrita en la reforma del Estado – que incluye al conjunto de sus instituciones, a la producción y aplicación de las normas, a la calificación y distribución de su burocracia – la transformación del Ejecutivo, debe superar los obstáculos de su propia agenda, cuyos criterios se destacan y han sido tema de reflexión continua de las instituciones y personas que se han sumado a la gesta descentralista.

Con estos supuestos, se pasa a examinar las características del proceso presente y sus nudos más visibles – especialmente en la dinámica de las transferencias y en los contratiempos de la demarcación - dando un lugar especial a la capacitación de recursos humanos. El telón de fondo del proceso es manifiesto: en lo que toca a la transformación política, estamos ante un reto complejo y diverso, con muchas particularidades normativas y de gestión y con una solución

Esta nueva política descentralista tiene el reto de asumir el equilibrio entre el centralismo necesario para que la descentralización no sea una fragmentación, y los objetivos de crear economías regionales de suficiente capacidad como para sustentar la presencia de administraciones regionales.

## La municipalización de la educación

En 1828, ya se había legislado que las municipalidades tenían la potestad de cuidar la enseñanza primaria de la juventud y establecer escuelas de primeras letras en los pueblos de su dependencia. El Reglamento de Instrucción de Castilla, 1855, obligaba a los municipios a asumir los costos de alquileres, sueldos y materiales de enseñanza de las escuelas, pero el cumplimiento fue muy amplio, por la escasa disponibilidad de fondos, debiendo el Estado central asumir los gastos. La Ley de Municipalidades de 1860 mantuvo, no obstante, esa obligación, hasta que en 1870; José Balta dispone que el Estado asuma los gastos en los municipios que demuestren su falta de recursos.

En 1873, cuando la Ley de Municipalidades promovida por el gobierno de Manuel Pardo establece en la práctica la llamada descentralización administrativa, vuelve a plantearse el tema de la responsabilidad municipal en la educación, especialmente primaria, siendo el eje del debate, las posibilidades de los gobiernos locales para asumir dichos gastos, que Pardo compensaba con la generación de un fondo especial para las escuelas. Había contradicciones con la obligación constitucional del Estado de garantizar la educación, y con la experiencia municipal: los municipios pobres estaban lejos de poder asumir sus funciones, los contenidos y métodos no podían descentralizarse de manera ampliada, las autoridades centrales y los planteles municipales tenían conflictos, la instrucción media y superior debería tener un tratamiento especial, la responsabilidad en las cuentas debería definirse, entre lo principal. La municipalización educativa fue sostenida en la legislación de instrucción pública y en la creación del fondo especial, ambas en 1875. La guerra suspendería su curso y el golpe de Piérola, interrumpiría el funcionamiento de los Concejos Departamentales, hasta su reaparición como Juntas Departamentales, en 1886 con Andrés A. Cáceres, y la descentralización fiscal.

En este nuevo intento descentralizador, también se encarga el fomento de la instrucción primaria, a los concejos distritales y provinciales, que debería ser apoyados, en lo que no puedan cubrir, por las Juntas Departamentales, volviendo así al esquema de 1873. Los problemas en materia de descentralización educativa, fueron similares a su antecedente. En 1905, se restringieron responsabilidades, trasladándolas de las esferas distritales a las departamentales. En el oncenio de Leguía, entrarían a su final agonía, junto con el proceso mayor, al recentralizarse el gobierno.

**Fuente:** Pedro Planas. "La descentralización en el Perú Republicano.1821-1998".

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

Los voceros regionales, están convencidos de estar inmersos en el curso de una transformación histórica, de gran importancia y posibilidades.

de fondo a partir de los recursos principales, los humanos, llevándolos al interior y creándolos para responder a las exigencias del presente.

### LAS VOCES

El siguiente capítulo está dedicado a las múltiples voces y opiniones en el proceso descentralista, a la variedad de sus ansiedades, reclamos y propuestas. El recorrido realizado por las diferentes localidades del país, y en especial el intercambio directo con los actores del proceso descentralista, muestran la existencia de una enorme vocación y esperanza en la transformación de las regiones, una vez inscritas en un nuevo tipo de Estado. Los voceros regionales, están convencidos de estar inmersos en el

curso de una transformación histórica, de gran importancia y posibilidades.

Pero lo anterior no supone que en las regiones los actores – académicos, políticos, de la sociedad civil - se encuentren satisfechos con la forma en que se vienen sucediendo los hechos. Si hay algo unánime, es la percepción de una actitud, y a veces intención manifiesta - proveniente del centro y del Poder Ejecutivo - de no ceder poder real, de tratar de cumplir con las formas, pero a la vez retener para sí los hilos del poder de decisión.

A esto se suma una larga desconfianza, histórica, de las regiones con el poder central. Los reclamos para que la descentralización sea asumida en la capital como un proceso ineludible, con verdadera fe en ella, y no como un compromiso o una concesión, son frecuentes. Se fundamentan recordando

## Recuadro Sinopsis 5

## Los “desacreditados”

“... hay una demanda por descentralización, esto nos muestra como estamos. Bueno, tenemos una cultura totalmente centralista, cada una de las cosas que se hacen acá, en Lima, se repiten en cada uno de los centros, y tenemos que vencer eso. Ese es un aspecto en el cual estamos empeñados quienes demandamos mucho más que son las municipalidades rurales, que somos quienes hemos ido construyendo descentralización y democracia desde cada uno de estos pequeños espacios de gobierno. Y allí, en este proceso de descentralización hemos visto que a las municipalidades se nos ha ido considerando de la siguiente forma: Primero, que para que haya descentralización en las municipalidades rurales, hay que ver en primer lugar la transferencia de los programas sociales. Para ello, teníamos que estar acreditados. Entonces, dividieron al país entre los acreditados y los no acreditados, que en la práctica éramos “los desacreditados”.

Los que no nos habíamos acreditado, eran supuestamente las municipalidades que no habían presentado los documentos en regla y no habían cumplido con los requisitos que exigía el CND. Lo cual es falso, porque la municipalidad de mi pueblo, en Anta, Cusco, ha sido acreditada pero no sabíamos cómo es que estaba acreditada. Ya después hemos averiguado y era porque dentro de los proyectos de FONCODES estaba ya considerado su proyecto y como parte de los requisitos era que debía estar acreditado; y entonces, para que el proyecto se ejecute la acreditaron a la fuerza, de tal forma que el presupuesto no se devolvía al MEF. Esto demuestra que la voluntad de descentralización no está presente y confirma que para que realice una efectiva descentralización tiene que haber una voluntad política y comprobamos que no la hay.

Y la otra discusión es qué cosa nos quieren transferir para descentralizar, nos quieren transferir solamente los programas sociales, o sea el programa de vaso de leche, el programa de ingreso temporal, nos quieren transferir el PRONAMACHCS, el PRONAA, o sea, todos los problemas. Nosotros no nos rehusamos desde las municipalidades rurales a recibir ese tipo de transferencias pero sí creemos que no solamente nos deben transferir los huesos, sino también la carne y eso es pues transferencia económica, administrativa y fiscal. Eso es lo que en realidad nosotros reclamamos desde las municipalidades rurales, cómo nos pueden transferir también programas de tipo económico porque somos también un gobierno subnacional, somos gobierno local y creemos que también debemos ser partícipes de estos programas económicos y no sólo de los programas sociales.”

Intervención del Alcalde Wilbert Rozas, Coordinador de REMURPE en Foro de Lima. PNUD-SNV, setiembre 2006.

Si no existe una vocación del centro para ceder y delegar poder y recursos, y de las provincias, para sentirse obligadas a redoblar esfuerzos de formación y capacitación, de superación de localismos, el proceso continuará enfrentando muy serios riesgos.

las experiencias fallidas en toda la vida republicana, y se alimentan con cada contrasentido o error del proceso.

Estas desconfianzas – de ida y de vuelta – son posiblemente la raíz de los problemas del proceso. Si no existe una vocación del centro para ceder y delegar poder y recursos, y de las provincias, para sentirse obligadas a redoblar esfuerzos de formación y capacitación, de superación de localismos, el proceso continuará enfrentando muy serios riesgos. Los actores perciben y son muy conscientes de este problema de fondo, aunque no sean siempre explícitos en este aspecto. Pero este conocimiento y conciencia suyos de los problemas, es un buen punto de partida para que esta vez la descentralización se plasme, y contribuya a generar un nuevo Estado y una economía afín al bienestar general.

## LAS PROPUESTAS

El Informe, intenta también proponer que se debatan algunos aspectos que considera cruciales para la continuación exitosa y definitiva del nuevo proceso descentralista. Tras recordar los fundamentos, se concentra en tres aspectos. Primero, resolver el tema de la demarcación, reconstruyéndola “desde abajo”, es decir, resolviendo el absurdo de la presencia de multiplicados distritos, provincias y departamentos, que se han yuxtapuesto en la historia, perdiendo toda racionalidad geográfica, política y económica. Lo hace, en oposición - o mejor, complemento - a la visión demarcatoria “desde arriba”, enfrascada en la constitución de regiones.

El debate sobre la demarcación, sería

## La participación ciudadana

La futura estructura regional debe apoyarse y beneficiarse con apropiados mecanismos de participación ciudadana respecto a las decisiones regionales, que favorezcan la transparencia de los actos públicos y la permanente rendición de cuentas. Aquí debe contemplarse, además de los mecanismos tradicionales (iniciativa popular, referéndum, revocatoria), la republicación y el debate prudente de las propuestas de inversión pública y sus alcances, antes de efectuarse la discusión y aprobación del presupuesto regional. Es decir, la participación en las decisiones descentralizadas no debe verse como un veredicto sobre la conducta funcional o la gestión de determinadas personas o autoridades regionales, que conmine al uso de la revocatoria o de la remoción. Debería verse, más bien, como los procesos destinados a favorecer la capacidad formativa del ciudadano y su interés por los asuntos vinculados al desarrollo regional y, en esa medida, a incorporar mayores niveles de información, preocupación, opinión y decisión de los ciudadanos respecto a los actos esenciales e institucionales, que afectan o promueven su desarrollo regional.

Fuente: Pedro Planas, "Manual del buen descentralista", Trujillo, Perú, 2001.

El Informe propone unidades intermedias de gestión, que se constituirían principalmente uniendo distritos... Para que estas unidades pasen a ser la base de una nueva demarcación, deberían funcionar al menos en la ejecución de proyectos comunes y ser adoptadas a partir de consultas sucesivas a las organizaciones de la población.

más propio – en el sentido de su cercanía a los intereses y al conocimiento de la población – si se diera en el ámbito distrital y provincial, que en el de los expedientes técnicos de conformación de las regiones. El Informe propone unidades intermedias de gestión, que se constituirían principalmente uniendo distritos, salvo en los casos metropolitanos, y delinea pautas técnicas para su constitución. Para que estas unidades pasen a ser la base de una nueva demarcación, deberían funcionar al menos en la ejecución de proyectos comunes y ser adoptadas a partir de consultas sucesivas a las organizaciones de la población.

Estas nuevas unidades serían también de utilidad para una asignación más eficiente de recursos provenientes de externalidades – los cánones, sobrecanon y regalías actuales – que tienden a constituirse en un procedimiento injustificadamente heterogéneo y además, alejado de la equidad. Se deberían uniformar los criterios diversos de la asignación, dar una mayor universalidad a la distribución de los recursos, precisamente, utilizando una demarcación más acertada, al menos para los fines inmediatos de administración presupuestal básica. Una reforma de los actuales sistemas de acreditación y transferencia de funciones y de presupuestos, es indeclinable y se ha convertido en un punto crítico, todavía en el camino hacia la descentralización fiscal. Los fondos de

canon, sobrecanon y regalías, son posiblemente la fuente más inmediata para ensayar una redistribución justa - actualmente tienden a generar inequidades entre los propios pobres – sobre criterios técnicos robustos, dando a los gobiernos locales y regionales una fuente para la deliberación autónoma de su destino.

La tercera propuesta es directamente política y pretende, partiendo del sistema electoral, enfrentar las actuales críticas y atenciones a los mecanismos de gestión y participación. Considera la posibilidad de integrar a los actores sociales en la política, haciendo que sean candidatos con identificación especial en las listas de los gobiernos locales y regionales, sin que por ello dejen de actuar los instrumentos participatorios reformados, los cuales más bien se reforzarían por la intervención de nuevos aliados en la administración municipal y regional. Plantea también que se experimente la posibilidad que las listas municipales de los diversos partidos se hagan provinciales, incluyendo a todos los distritos, como una manera de contraponer la actual dispersión política, agravada por la multiplicación de listas de candidatos.

Desde luego, las propuestas que se ponen en debate, no son tan circunstanciales como pueden aparentar, pues se refieren a acciones básicas, fundamentales, que quieren tener un papel organizador. Tratan de tocar temas neurálgicos, y de acercar la práctica de las decisiones a la vida cotidiana.

na, a las consideraciones más inmediatas de la población y de potenciar la gestión de los gobiernos regionales y locales, dando mayor impulso a la legitimidad de la gestión descentralista Sin dejar de ser propuestas para el debate son, además, un resultado como el propio Informe, del esfuerzo colectivo, sustentado en múltiples reuniones y talleres, e incluso en una encuesta nacional urbana y rural sobre el tema de la democracia – ya publicada – que recogió la situación y opiniones de más de 11 mil personas distribuidas en todo el territorio nacional. Acercar la política y hacer palpables sus resultados es el propósito permanente.

## EL APORTE EMPÍRICO

El Informe, reúne en una sección especial sus aportes empíricos. En dicha sección, puede hallarse un nuevo cálculo del índice de desarrollo humano, a escala distrital, generado a partir de estimaciones que tienen como fuente el reciente Censo de Población

y Vivienda del año 2005, que se suma a la versión anterior distrital del 2003 y la provincial del año 2000. Los resultados nuevamente confirman la desigual distribución del bienestar en el país, la situación desfavorecida del interior y de las mayorías, y la lejanía de las metas de desarrollo, a pesar que se han confirmado avances sucesivos de recuperación de la época de hiperinflación recesión y ajustes estructurales. Como en las ocasiones previas el IDH distrital corresponde a una demanda de información, cada vez más extendida, de las organizaciones sociales y académicas y los investigadores sociales. En general, los ordenamientos distritales son de utilidad para la planificación del desarrollo regional.

El cierre de este Informe se hace con la exposición resumida de casos de gestión local – aportados por la Red de Municipios Rurales del Perú (REMURPE) - que develan el ingenio y la persistencia de los pueblos alejados y sus actores para insistir en la búsqueda del desarrollo, con bienestar, equidad y participación.

Cuadro Sinopsis 2

## IDH 2005. Regiones naturales y tamaños del distrito

Región y Estrato	Población	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer (Años)	Alfabetismo (%)	Escolaridad (%)	Logro educativo (%)	Ingreso Familiar per capita N.S. mes	Nro de distritos
<b>Perú</b>	<b>26,207,970</b>	<b>0.598</b>	<b>71.5</b>	<b>91.9</b>	<b>85.4</b>	<b>89.7</b>	<b>285.7</b>	<b>1831</b>
<b>Lima Metropolitana 1/</b>	<b>7,817,956</b>	<b>0.707</b>	<b>76.1</b>	<b>97.8</b>	<b>89.3</b>	<b>95.0</b>	<b>698.5</b>	<b>49</b>
<b>Costa con Lima Metropolitana</b>	<b>13,988,575</b>	<b>0.672</b>	<b>74.5</b>	<b>96.0</b>	<b>88.1</b>	<b>93.4</b>	<b>563.3</b>	<b>319</b>
<b>Costa sin Lima Metropolitana</b>	<b>6,170,619</b>	<b>0.626</b>	<b>72.5</b>	<b>93.8</b>	<b>86.5</b>	<b>91.3</b>	<b>391.9</b>	<b>270</b>
Distritos más de 100 mil habitantes	1,921,146	0.635	73.3	96.4	88.2	93.7	372.9	11
Distritos entre 30 mil a 100 mil hab.	2,133,247	0.629	72.6	93.4	86.2	91.0	413.7	42
Distritos de 5 mil a 30 mil hab.	1,901,246	0.616	71.9	91.6	85.3	89.5	389.0	137
Distritos menos de 5 mil	214,980	0.610	70.9	92.2	85.8	90.0	372.4	80
<b>Sierra</b>	<b>8,894,635</b>	<b>0.555</b>	<b>67.6</b>	<b>84.2</b>	<b>84.8</b>	<b>84.4</b>	<b>264.2</b>	<b>1259</b>
Distritos más de 100 mil habitantes	1,082,595	0.615	71.0	94.6	90.4	93.2	332.6	8
Distritos entre 30 mil a 100 mil hab.	1,915,912	0.594	70.1	90.2	88.1	89.5	314.0	35
Distritos de 5 mil a 30 mil hab.	4,152,337	0.529	66.3	79.9	81.5	80.4	228.1	396
Distritos menos de 5 mil	1,743,791	0.539	66.0	81.4	85.4	82.8	252.9	820
<b>Selva</b>	<b>3,324,760</b>	<b>0.565</b>	<b>69.0</b>	<b>90.4</b>	<b>80.6</b>	<b>87.1</b>	<b>220.4</b>	<b>253</b>
Distritos más de 100 mil habitantes	365,821	0.614	69.7	98.2	87.8	94.7	347.7	2
Distritos entre 20 mil a 100 mil hab.	1,570,226	0.573	69.9	91.7	82.0	88.5	214.8	41
Distritos de 5 mil a 20 mil hab.	1,155,314	0.539	67.8	86.3	76.6	83.0	188.7	120
Distritos menos de 5 mil	233,399	0.556	68.4	89.0	79.0	85.7	215.5	90

Nota: 1/ Incluye la provincia de Lima y la del Callao

Fuente: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano. Perú

## Índice de Desarrollo Humano Departamental 2005

DEPARTAMENTO	Población		Índice de Desarrollo Humano		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per cápita	
	habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	N.S. mes	ranking
PERÚ	26,207,970		0.5976		71.5		91.9		85.4		89.7		285.7	
AMAZONAS	389,700	19	0.5535	17	68.9	16	87.4	17	77.8	23	84.2	19	215.3	19
ANCASH	1,039,415	10	0.5776	11	70.2	10	86.0	18	85.9	13	85.9	17	283.3	11
APURÍMAC	418,882	17	0.5209	23	65.3	21	76.8	24	90.5	4	81.4	22	193.5	21
AREQUIPA	1,140,810	7	0.6463	4	72.5	6	95.1	6	91.2	3	93.8	4	466.1	3
AYACUCHO	619,338	15	0.5280	22	65.9	20	80.4	22	87.5	8	82.8	20	188.3	22
CAJAMARCA	1,359,023	4	0.5400	19	69.4	13	80.9	21	75.7	24	79.1	24	216.7	17
CALLAO (Prov. Constitucional)	810,568	3	0.7102	1	76.5	1	98.2	1	89.9	34	95.4	2	692.4	3
CUSCO	1,171,503	6	0.5377	20	64.8	23	84.5	19	87.7	7	85.6	18	227.5	16
HUANCAVELICA	447,054	16	0.4924	24	62.2	24	77.9	23	85.3	15	80.4	23	145.4	24
HUÁNUCO	730,871	12	0.5311	21	68.0	19	83.2	20	78.6	22	81.7	21	157.8	23
ICA	665,592	14	0.6481	3	73.4	3	96.5	2	89.8	5	94.3	2	438.7	5
JUNÍN	1,147,324	8	0.5922	10	69.8	12	91.6	11	86.4	10	89.9	10	306.6	9
LA LIBERTAD	1,539,774	3	0.6046	8	72.7	5	91.2	12	80.8	19	87.7	13	329.2	8
LAMBAYEQUE	1,091,535	9	0.6271	6	72.2	7	92.6	10	85.0	16	90.1	9	437.0	6
LIMA	7,819,436	1	0.7033	1	75.8	1	97.5	1	89.2	6	94.7	1	687.7	1
LORETO	884,144	11	0.5660	16	68.1	18	93.1	9	81.3	18	89.1	11	215.7	18
MADRE DE DIOS	92,024	24	0.5997	9	70.0	11	95.3	5	86.1	12	92.2	7	299.1	10
MOQUEGUA	159,306	23	0.6435	5	73.1	4	93.9	8	91.9	1	93.3	5	440.8	4
PASCO	266,764	21	0.5752	13	69.3	15	90.5	14	85.6	14	88.9	12	239.8	14
PIURA	1,630,772	2	0.5714	15	69.4	14	89.5	15	80.3	20	86.4	16	263.3	12
PUNO	1,245,508	5	0.5468	18	65.1	22	87.4	16	86.3	11	87.0	15	244.1	13
SAN MARTÍN	669,973	13	0.5735	14	70.9	9	90.8	13	79.6	21	87.1	14	211.1	20
TACNA	274,496	20	0.6685	2	73.5	2	95.6	3	91.6	2	94.3	3	560.5	2
TUMBES	191,713	22	0.6169	7	71.2	8	95.5	4	87.1	9	92.7	6	353.8	7
UCAYALI	402,445	18	0.5760	12	68.2	17	94.7	7	84.2	17	91.2	8	232.9	15

Fuente: INEI. Censos Nacionales 2005.

Elaboración: PNUD / Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2006.

# Lima Metropolitana: Índice de Desarrollo Humano Distrital 2005

## Ordenamiento por IDH

Provincia	Distrito	Población		Índice de Desarrollo Humano		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per cápita	
		habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	N.S. mes	ranking
Lima	San Isidro	55,309	90	0.8085	1	76.6	9	99.7	1	90.5	403	96.6	20	1,270.9	1
Lima	Miraflores	77,543	59	0.7897	2	76.5	16	99.7	2	91.5	274	96.9	12	1,152.6	2
Lima	Jesus María	58,588	84	0.7690	3	76.6	13	99.5	5	91.8	241	97.0	10	1,022.3	3
Lima	Magdalena Vieja	71,892	68	0.7667	4	76.8	6	99.4	11	90.5	395	96.5	23	1,011.5	4
Lima	San Borja	102,762	45	0.7664	5	76.8	5	99.6	4	92.3	188	97.1	8	994.0	5
Callao	La Punta	4,661	871	0.7579	6	77.1	2	99.5	7	91.7	249	96.9	13	935.3	7
Lima	Magdalena Del Mar	48,445	108	0.7575	7	76.6	14	99.3	16	91.8	245	96.8	14	954.6	6
Lima	Santiago De Surco	272,690	12	0.7551	8	76.5	15	99.4	12	92.6	169	97.1	7	933.5	8
Lima	San Miguel	124,904	36	0.7529	9	76.7	7	99.3	15	92.6	166	97.1	9	915.7	10
Lima	Lince	52,123	100	0.7518	10	76.4	20	99.5	8	91.0	334	96.7	18	928.1	9
Lima	Barranco	35,280	136	0.7419	11	76.6	12	99.4	14	90.3	428	96.4	26	866.0	11
Callao	La Perla	59,602	82	0.7408	12	76.9	4	99.5	10	91.4	287	96.8	15	839.0	14
Callao	Bellavista	72,761	66	0.7383	13	77.2	1	99.3	18	92.2	204	96.9	11	811.2	20
Lima	Surquillo	84,202	54	0.7364	14	76.6	10	99.1	22	87.3	797	95.2	62	856.0	12
Lima	Breña	78,864	56	0.7357	15	76.5	17	99.4	13	90.5	390	96.4	24	829.2	15
Lima	La Molina	124,468	37	0.7356	16	76.5	18	99.2	20	93.3	104	97.2	6	812.2	19
Lima	La Victoria	190,218	21	0.7308	17	76.2	23	98.5	30	87.1	817	94.7	93	844.3	13
Lima	Lima	289,855	9	0.7265	18	76.1	25	98.4	31	87.6	760	94.8	83	818.0	18
Lima	San Luis	46,258	114	0.7193	19	75.3	40	98.9	23	87.8	740	95.2	60	792.1	21
Callao	Callao	389,579	5	0.7149	21	77.0	3	98.1	41	89.1	576	95.1	63	710.3	25
Lima	Rimac	175,793	24	0.7136	22	76.1	26	98.4	35	88.0	724	94.9	78	737.0	23
Callao	C. De La Legua Reynoso	40,439	123	0.7099	23	76.7	8	97.1	96	92.3	203	95.5	48	683.4	30
Lima	San Martín De Porres	559,367	2	0.7090	24	76.2	22	98.5	28	89.9	491	95.6	40	689.0	28
Lima	Los Olivos	286,549	10	0.7061	26	76.6	11	98.6	27	90.3	434	95.8	37	655.6	36
Lima	Chaclacayo	39,686	124	0.7026	28	75.6	36	96.9	107	88.2	707	94.0	143	706.2	26
Lima	Chorrillos	262,595	13	0.7021	29	76.2	24	97.7	53	89.9	487	95.1	65	659.7	33
Lima	Independencia	176,304	23	0.6995	30	76.4	19	96.2	158	89.6	525	94.0	140	658.8	34
Lima	Comas	451,537	3	0.6987	32	76.3	21	97.4	69	89.6	524	94.8	82	639.6	41
Lima	San Bartolo	5,733	753	0.6955	33	74.5	72	96.9	109	88.9	617	94.2	124	693.6	27
Lima	Ate	419,663	4	0.6947	34	75.6	33	97.1	93	89.1	585	94.4	105	646.0	40
Lima	Santa Anita	160,777	26	0.6934	36	75.8	31	97.5	65	87.4	782	94.2	127	637.2	42
Lima	San Juan De Miraflores	335,237	8	0.6933	37	75.8	32	97.1	94	88.8	632	94.3	115	633.9	43
Lima	Pucusana	9,231	509	0.6923	38	74.9	54	97.6	62	89.0	600	94.7	92	652.4	38
Lima	Villa María Del Triunfo	355,761	7	0.6914	40	75.6	34	96.9	105	89.8	500	94.5	101	623.5	47
Lima	Villa El Salvador	367,436	6	0.6905	42	75.9	29	97.1	87	89.4	557	94.6	98	609.7	53
Lima	El Agustino	165,425	25	0.6902	43	75.0	48	96.7	121	88.3	691	93.9	150	651.2	39
Lima	Carabayllo	188,764	22	0.6868	45	75.6	35	96.7	118	89.2	569	94.2	122	602.2	57
Callao	Ventanilla	243,526	16	0.6860	47	75.4	38	97.5	63	89.8	495	95.0	74	589.3	73
Lima	San Juan De Lurigancho	812,656	1	0.6845	49	76.0	27	97.3	77	87.4	780	94.0	134	577.0	84
Lima	Punta Hermosa	4,676	870	0.6837	51	74.5	73	98.3	37	89.1	584	95.2	55	599.2	60
Lima	Santa Rosa	9,946	472	0.6825	54	74.9	52	98.0	49	92.9	132	96.3	27	557.5	111
Lima	Punta Negra	4,473	899	0.6825	55	74.3	89	98.1	47	91.8	238	96.0	29	585.0	77
Lima	Lurigancho	143,465	32	0.6824	56	74.5	74	95.9	175	88.4	676	93.4	181	629.3	44
Lima	Santa María Del Mar	88	1,831	0.6803	59	73.7	132	95.1	228	100.0	1	96.7	16	574.7	88
Lima	Lurin	55,953	89	0.6780	62	74.9	53	96.0	167	90.1	461	94.1	132	576.4	85
Lima	Ancon	28,852	171	0.6763	69	75.0	49	97.2	86	91.1	328	95.1	64	540.0	150
Lima	Cieneguilla	15,784	304	0.6753	71	74.7	60	94.9	238	89.8	505	93.2	201	584.4	78
Lima	Puente Piedra	203,473	20	0.6726	75	75.2	44	96.4	141	88.7	646	93.8	155	537.9	158
Lima	Pachacamac	54,763	92	0.6695	88	74.7	59	95.5	202	90.3	435	93.7	161	536.8	161

Fuente: INEI. Censos Nacionales 2005.

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2006.

## Índice de Desarrollo Humano Distrital 2005

### Distritos ordenados por IDH - Los 30 mejor ubicados

DEPARTAMENTO	Provincia	Distrito	Población		Índice de Desarrollo Humano		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per cápita	
			habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	N.S. mes	ranking
LIMA	Lima	San Isidro	55,309	90	0.8085	1	76.6	9	99.7	1	90.5	403	96.6	20	1,270.9	1
LIMA	Lima	Miraflores	77,543	59	0.7897	2	76.5	16	99.7	2	91.5	274	96.9	12	1,152.6	2
LIMA	Lima	Jesus María	58,588	84	0.7690	3	76.6	13	99.5	5	91.8	241	97.0	10	1,022.3	3
LIMA	Lima	Magdalena Vieja	71,892	68	0.7667	4	76.8	6	99.4	11	90.5	395	96.5	23	1,011.5	4
LIMA	Lima	San Borja	102,762	45	0.7664	5	76.8	5	99.6	4	92.3	188	97.1	8	994.0	5
CALLAO	Callao	La Punta	4,661	871	0.7579	6	77.1	2	99.5	7	91.7	249	96.9	13	935.3	7
LIMA	Lima	Magdalena Del Mar	48,445	108	0.7575	7	76.6	14	99.3	16	91.8	245	96.8	14	954.6	6
LIMA	Lima	Santiago De Surco	272,690	12	0.7551	8	76.5	15	99.4	12	92.6	169	97.1	7	933.5	8
LIMA	Lima	San Miguel	124,904	36	0.7529	9	76.7	7	99.3	15	92.6	166	97.1	9	915.7	10
LIMA	Lima	Lince	52,123	100	0.7518	10	76.4	20	99.5	8	91.0	334	96.7	18	928.1	9
LIMA	Lima	Barranco	35,280	136	0.7419	11	76.6	12	99.4	14	90.3	428	96.4	26	866.0	11
CALLAO	Callao	La Perla	59,602	82	0.7408	12	76.9	4	99.5	10	91.4	287	96.8	15	839.0	14
CALLAO	Callao	Bellavista	72,761	66	0.7383	13	77.2	1	99.3	18	92.2	204	96.9	11	811.2	20
LIMA	Lima	Surquillo	84,202	54	0.7364	14	76.6	10	99.1	22	87.3	797	95.2	62	856.0	12
LIMA	Lima	Breña	78,864	56	0.7357	15	76.5	17	99.4	13	90.5	390	96.4	24	829.2	15
LIMA	Lima	La Molina	124,468	37	0.7356	16	76.5	18	99.2	20	93.3	104	97.2	6	812.2	19
LIMA	Lima	La Victoria	190,218	21	0.7308	17	76.2	23	98.5	30	87.1	817	94.7	93	844.3	13
LIMA	Lima	Lima	289,855	9	0.7265	18	76.1	25	98.4	31	87.6	760	94.8	83	818.0	18
LIMA	Lima	San Luis	46,258	114	0.7193	19	75.3	40	98.9	23	87.8	740	95.2	60	792.1	21
AREQUIPA	Arequipa	Yanahuara	20,021	237	0.7185	20	74.7	56	99.5	6	95.0	26	98.0	3	749.7	22
CALLAO	Callao	Callao	389,579	5	0.7149	21	77.0	3	98.1	41	89.1	576	95.1	63	710.3	25
LIMA	Lima	Rimac	175,793	24	0.7136	22	76.1	26	98.4	35	88.0	724	94.9	78	737.0	23
CALLAO	Callao	C. De La Legua Reynoso	40,439	123	0.7099	23	76.7	8	97.1	96	92.3	203	95.5	48	683.4	30
LIMA	Lima	San Martín De Porres	559,367	2	0.7090	24	76.2	22	98.5	28	89.9	491	95.6	40	689.0	28
TACNA	Jorge Basadre	Ilabaya	5,359	790	0.7070	25	73.3	170	94.2	303	91.7	255	93.4	186	825.7	16
LIMA	Lima	Los Olivos	286,549	10	0.7061	26	76.6	11	98.6	27	90.3	434	95.8	37	655.6	36
LIMA	Huaura	Huacho	54,887	91	0.7043	27	75.5	37	98.4	32	90.7	378	95.8	34	680.4	31
LIMA	Lima	Chaclacayo	39,686	124	0.7026	28	75.6	36	96.9	107	88.2	707	94.0	143	706.2	26
LIMA	Lima	Chorrillos	262,595	13	0.7021	29	76.2	24	97.7	53	89.9	487	95.1	65	659.7	33
LIMA	Lima	Independencia	176,304	23	0.6995	30	76.4	19	96.2	158	89.6	525	94.0	140	658.8	34

Fuente: INEI. Censos Nacionales 2005.

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2006.

## Índice de Desarrollo Humano Distrital 2005

### Distritos ordenados por IDH - Los últimos 30 ubicados

DEPARTAMENTO	Provincia	Distrito	Población		Índice de Desarrollo Humano		Esperanza de vida al nacer		Alfabetismo		Escolaridad		Logro educativo		Ingreso familiar per cápita	
			habitantes	ranking	IDH	ranking	años	ranking	%	ranking	%	ranking	%	ranking	N.S. mes	ranking
ANCASH	Yungay	Cascapara	1,872	1,366	0.4528	1,802	64.2	1,431	62.0	1,803	59.1	1,803	61.0	1,818	229.8	977
ANCASH	Huaylas	Pueblo Libre	6,810	655	0.4523	1,803	62.7	1,598	60.8	1,811	68.1	1,734	63.2	1,813	233.0	936
LORETO	Alto Amazonas	Balsapuerto	12,730	372	0.4515	1,804	66.5	1,114	56.0	1,825	69.8	1,714	60.6	1,820	152.8	1,687
PUNO	Carabaya	Ollachea	5,128	821	0.4512	1,805	57.4	1,823	75.1	1,521	65.2	1,769	71.8	1,714	232.3	940
HUÁNUCO	Marañón	San Buenaventura	2,185	1,298	0.4511	1,806	62.2	1,646	63.7	1,791	78.3	1,444	68.6	1,780	134.9	1,761
HUÁNUCO	Huánuco	Santa María Del Valle	18,918	249	0.4507	1,807	64.4	1,407	62.0	1,802	71.4	1,678	65.1	1,804	126.1	1,809
AMAZONAS	Chachapoyas	Chiliquin	952	1,634	0.4495	1,808	65.0	1,330	88.4	766	1.3	1,827	59.4	1,823	218.8	1,113
AMAZONAS	Luya	Inguilpata	707	1,717	0.4487	1,809	64.3	1,420	88.1	786	2.7	1,826	59.7	1,821	230.0	967
HUANCAVELICA	Tayacaja	Quishuar	1,023	1,612	0.4470	1,810	56.2	1,826	68.2	1,720	92.3	190	76.3	1,573	153.9	1,682
CUSCO	Canchis	Pitumarca	8,000	580	0.4467	1,811	57.3	1,825	66.9	1,751	81.9	1,259	71.9	1,711	207.5	1,238
APURIMAC	Graú	Progreso	2,785	1,175	0.4462	1,812	58.3	1,809	66.9	1,750	78.5	1,434	70.8	1,749	190.2	1,420
LA LIBERTAD	Sánchez Carrión	Marcabal	12,459	380	0.4460	1,813	63.2	1,559	63.1	1,794	52.5	1,814	59.5	1,822	254.3	750
HUANCAVELICA	Acobamba	Rosario	6,791	660	0.4455	1,814	60.2	1,755	65.9	1,766	77.9	1,467	69.9	1,759	140.3	1,738
UCAYALI	Atalaya	Yurua	1,255	1,531	0.4442	1,815	63.2	1,552	61.0	1,810	66.6	1,754	62.9	1,815	172.4	1,586
HUÁNUCO	Pachitea	Panao	17,666	269	0.4441	1,816	67.1	1,023	60.4	1,814	54.8	1,810	58.6	1,827	128.6	1,798
LA LIBERTAD	Sánchez Carrión	Sanagoran	12,559	379	0.4441	1,817	66.6	1,107	56.5	1,823	46.5	1,816	53.2	1,830	257.8	728
HUÁNUCO	Pachitea	Umari	12,915	370	0.4430	1,818	64.4	1,402	65.1	1,777	59.8	1,801	63.3	1,812	115.7	1,824
CUSCO	Quispicanchi	Ccatca	13,841	347	0.4428	1,819	57.7	1,820	64.8	1,781	83.7	1,140	71.1	1,745	184.4	1,476
HUANCAVELICA	Acobamba	Anta	6,466	683	0.4423	1,820	59.9	1,773	66.5	1,755	76.5	1,536	69.8	1,760	132.2	1,780
HUANCAVELICA	Angaraes	Anchonga	7,282	622	0.4396	1,821	57.9	1,817	66.2	1,760	84.5	1,071	72.3	1,703	134.0	1,767
HUÁNUCO	Huacaybamba	Pinra	8,272	562	0.4378	1,822	61.9	1,661	71.0	1,663	55.0	1,809	65.7	1,800	122.1	1,817
HUANCAVELICA	Angaraes	Huanca-Huanca	1,664	1,414	0.4377	1,823	59.1	1,797	63.9	1,786	80.6	1,331	69.5	1,767	138.5	1,744
ANCASH	Carhuaz	Shilla	3,221	1,088	0.4359	1,824	59.3	1,789	55.2	1,827	81.3	1,291	63.9	1,808	236.6	909
HUÁNUCO	Huánuco	Churubamba	18,542	255	0.4358	1,825	65.6	1,237	54.8	1,828	66.1	1,760	58.6	1,828	126.8	1,808
HUÁNUCO	Pachitea	Molino	12,426	383	0.4317	1,826	63.5	1,513	58.7	1,820	65.3	1,766	60.9	1,819	125.1	1,814
CUSCO	Quispicanchi	Ccarhuayo	2,943	1,144	0.4309	1,827	60.1	1,764	66.0	1,764	61.0	1,796	64.3	1,807	170.1	1,600
PUNO	Sandia	Quiaca	2,419	1,248	0.4214	1,828	62.4	1,628	81.7	1,213	0.7	1,829	54.7	1,829	229.8	974
HUANCAVELICA	Angaraes	Callanmarca	1,006	1,615	0.4113	1,829	51.4	1,831	66.0	1,762	90.3	437	74.1	1,652	144.5	1,723
ANCASH	Yungay	Quillo	11,990	403	0.4107	1,830	61.9	1,656	52.6	1,830	53.0	1,812	52.7	1,831	219.2	1,105
HUANCAVELICA	Angaraes	Huayllay Grande	1,430	1,478	0.4013	1,831	53.7	1,830	55.9	1,826	84.3	1,089	65.4	1,802	182.8	1,488

Fuente: INEI. Censos Nacionales 2005.

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2006.

## Distribución de distritos por departamentos según quintiles del IDH nacional 2005

Departamento	Quintiles					Distritos		IDH			Población
	De 0.4013 a 0.5074	De 0.5075 a 0.5385	De 0.5387 a 0.5664	De 0.5667 a 0.6062	De 0.6063 a 0.8085	Número	%	2005	2003	2000	2005
	365 20%	366 20%	366 20%	366 20%	368 20%	1,831 -	- 100.0	0.598	0.590	0.620	26,207,970
Callao	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	6	100.0	0.710	0.720	0.747	810,568.0
Lima	0.6	0.6	2.3	9.4	87.1	171	100.0	0.703	0.712	0.716	7,819,436
Tacna	0.0	0.0	0.0	22.2	77.8	27	100.0	0.669	0.665	0.681	274,496
Ica	0.0	0.0	2.3	11.6	86.0	43	100.0	0.648	0.662	0.667	665,592
Arequipa	3.7	4.6	11.0	31.2	49.5	109	100.0	0.646	0.653	0.635	1,140,810
Moquegua	0.0	0.0	0.0	50.0	50.0	20	100.0	0.643	0.650	0.666	159,306
Lambayeque	5.3	0.0	2.6	23.7	68.4	38	100.0	0.627	0.616	0.625	1,091,535
Tumbes	0.0	0.0	0.0	58.3	41.7	12	100.0	0.617	0.609	0.620	191,713
La Libertad	14.5	12.0	21.7	25.3	26.5	83	100.0	0.605	0.585	0.613	1,539,774
Madre De Dios	9.1	0.0	18.2	54.5	18.2	11	100.0	0.600	0.601	0.621	92,024
Junin	0.8	4.1	26.8	56.1	12.2	123	100.0	0.592	0.595	0.578	1,091,619
Ancash	16.3	21.1	26.5	31.3	4.8	166	100.0	0.578	0.558	0.577	1,039,415
Ucayali	21.4	21.4	42.9	14.3	0.0	14	100.0	0.576	0.563	0.565	402,445
Pasco	14.3	7.1	17.9	60.7	0.0	28	100.0	0.575	0.591	0.575	266,764
San Martín	3.9	13.0	36.4	45.5	1.3	77	100.0	0.573	0.525	0.553	669,973
Piura	10.9	18.8	39.1	23.4	7.8	64	100.0	0.571	0.556	0.551	1,630,772
Loreto	17.6	35.3	33.3	11.8	2.0	51	100.0	0.566	0.525	0.563	884,144
Amazonas	10.8	21.7	42.2	21.7	3.6	83	100.0	0.554	0.502	0.515	389,700
Puno	14.7	56.9	23.9	4.6	0.0	109	100.0	0.547	0.550	0.512	1,245,508
Cajamarca	19.7	29.9	37.8	12.6	0.0	127	100.0	0.540	0.491	0.495	1,359,023
Cusco	50.9	35.2	6.5	5.6	1.9	108	100.0	0.538	0.511	0.537	1,171,503
Huánuco	35.5	35.5	19.7	7.9	1.3	76	100.0	0.531	0.476	0.494	730,871
Ayacucho	47.7	32.4	16.2	3.6	0.0	111	100.0	0.528	0.509	0.488	619,338
Apurímac	58.8	30.0	10.0	1.3	0.0	80	100.0	0.521	0.488	0.457	418,882
Huancavelica	62.8	23.4	13.8	0.0	0.0	94	100.0	0.492	0.464	0.460	447,054

Fuente: INEI. Censos Nacionales 2005.

Elaboración: PNUD / Equipo para el Desarrollo Humano, Perú 2006.