

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



PUCP

**“Tierra de nadie’: Relaciones Estado sociedad y su efecto en el
desarrollo humano en la región amazónica de Madre de Dios”**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y
GOBIERNO**

AUTORA

María Alejandra Fuentes Diestra

ASESOR

Jorge Aragón Trelles

Julio 2018

RESUMEN

Tradicionalmente, una de las preguntas más importantes en las ciencias sociales ha sido aquella que indaga por la diferencias en los niveles de desarrollo (entre regiones, países y unidades subnacionales). Sin embargo, solo en las últimas décadas se ha empezado entender el desarrollo desde una perspectiva centrada en las personas y, particularmente, en su bienestar y libertad para vivir la vida que elijan vivir. En esta línea, la presente tesis indaga sobre por qué una región como Madre de Dios, (la cual es conocida por tener complejidad geográfica en su territorio, desarrollar de economías ilegales, mantener altos índices de trata de personas, entre otras problemáticas), ha logrado mantener en el tiempo sus resultados del Índice de Desarrollo Humano a nivel subnacional. Se plantea que en dicha región coexisten tres niveles de desarrollo humano en tres zonas distintas, los cuales son explicados a partir de las relaciones entre Estado y sociedad que se manejan en dicho territorio. Asimismo, dicha interacción Estado – sociedad se compone por la importancia del tamaño de la población y la existencia de actores no estatales, interacción que varía de acuerdo a la zona. Esta tesis podría contribuir al desarrollo de políticas públicas acordes a la realidad de las regiones amazónicas en materia de desarrollo humano y bienestar.

A ti, por la paciencia.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1: EL DESARROLLO HUMANO DE MADRE DE DIOS COMO ESTUDIO DE CASO	1
1.1 La región de Madre de Dios: características generales para entender el desarrollo humano	1
1.2 Punto de quiebre: la carretera interoceánica	7
1.3 Las zonas de desarrollo humano	13
1.3.1 Zona urbana	15
1.3.2 Zona rural	19
1.3.3 La zona de La Pampa.....	22
CAPÍTULO 2: DE LAS RELACIONES ESTADO Y SOCIEDAD. ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO.....	28
2.1 Más allá de la capacidad estatal: la complejidad de las relaciones Estado-sociedad	30
2.2 Los productos	36
CAPÍTULO 3: CUANDO EL BIENESTAR TIENE UN COSTO.....	47
3.1 La ciudad de las oportunidades	47
3.1.1 Muchos e importantes: el peso de la población	50
3.1.2 La gran Mesa de Concertación Contra la Pobreza	57
3.2 Los pocos, alejados y difíciles	64
3.2.1 Población pequeña, interés pequeño	64
3.2.2 La sociedad civil en la zona rural.....	69
3.3 “Tierra de nadie”	77
3.3.1 El peso de la población “flotante”	80
3.3.2 Los grandes desafiantes del Estado.....	82
CONCLUSIONES	88
BIBLIOGRAFÍA.....	95
GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	106

ANEXOS	107
Anexo 1: Metodología del desarrollo humano en Madre de Dios	107
Anexo 2: Relación de informantes	108



INTRODUCCIÓN

“The danger in taking the state for granted is that we begin to assume states in all times and places had a similar potential or ability”

Joel S. Migdal (1988: 17)

Tradicionalmente, una de las preguntas más relevantes de las ciencias sociales es aquella que se refiere al desarrollo: ¿Por qué algunas regiones del mundo son más desarrolladas que otras? ¿Por qué algunos países logran un alto desarrollo mientras que otros no? ¿Por qué algunos tienen éxito y otros fracasan en la búsqueda del desarrollo? (Acemoglu y Robinson 2012).

Las investigaciones existentes hasta la fecha aportan diferentes respuestas¹; sin embargo, la mayoría de ellas ha tenido en común una concepción del desarrollo que se refiere principalmente al crecimiento económico y que se centra en indicadores macroeconómicos como el Producto Bruto Interno (PBI) per capita. Solo en los últimos años han surgido estudios que proponen cambiar esta concepción y poner un mayor énfasis en el bienestar de las personas. Específicamente, desde el concepto de “desarrollo humano”, acuñado por Amartya Sen y Martha Nussbaum (1993), se intenta capturar la idea de que el desarrollo debe tener como objetivo el acceso a una vida digna, para que así las personas puedan ampliar sus libertades y cumplir

¹ Por ejemplo, Lipset (1959) plantea una relación con la estabilidad democrática; mientras que Acemoglu y Robinson (2005) explican el fenómeno desde la fuerza de las instituciones políticas.

con los objetivos que se proponen (Sen 1995). Por este motivo, a diferencia de lo que sucede con la aproximación más tradicional, todavía es mucho lo que falta estudiar para comprender cuáles son las razones que explican las variaciones en los niveles de desarrollo humano.

Estas variaciones, en cuanto a los niveles de desarrollo económico y desarrollo humano, ocurren no solo entre países sino también al interior de un mismo país, entre unidades subnacionales. Centrarse en este segundo grupo de diferencias territoriales cobra particular importancia si se toma en consideración que en los últimos años se ha registrado una creciente implementación de reformas de descentralización a lo largo del mundo (Snyder 2001) que, entre varias cosas, han vuelto mucho más evidente el carácter territorialmente heterogéneo de muchos fenómenos sociales. Como consecuencia, ha surgido una agenda de investigación enfocada en estudiar diversas temáticas, entre ellas el desarrollo humano, a nivel subnacional (Albina 2011).

Siguiendo estas líneas de investigación, el presente estudio se enfoca en el desarrollo humano a nivel subnacional en el Perú; particularmente, en la región de Madre de Dios. En los últimos años, Madre de Dios ha mostrado niveles muy altos de desarrollo humano en comparación con el promedio nacional y ha ocupado uno de los primeros puestos según la medida más conocida del fenómeno: el Índice de Desarrollo Humano de PNUD. Más aún, se ha posicionado muy por encima de sus pares amazónicos (Ucayali, Amazonas, Loreto y San Martín) de manera sostenida (PNUD, 2012), pese a compartir con

ellas una trayectoria económica, social y política bastante similar (Barrantes 2014).

Esta dualidad de miradas sobre Madre de Dios es la preocupación central de esta tesis. El estudio propone que una mirada más exhaustiva denota que el buen desempeño en materia de desarrollo humano de esta región responde solo a una zona específica dentro de dicha región, mientras que otras partes del territorio experimentan una realidad dramáticamente diferente en cuanto a la calidad de vida (Mujica 2014, Vallejo 2014). De manera más precisa, en la región coexisten tres niveles distintos de desarrollo humano: una zona urbana, como centro económico y político de la región, la cual goza de un nivel de desarrollo alto y desigual; una zona rural y desatendida, con un nivel medio de desarrollo humano pero uniforme; y, por último, la zona de La Pampa, donde la posibilidad de acceder a un nivel de vida digno es muy baja, aunque desigual². Aunque estas variaciones no responden a la división político-territorial formal del país, constituyen patrones contrastantes de desarrollo humano que vale la pena destacar.

El objetivo de la investigación es responder cuáles son los factores que explican el establecimiento y coexistencia de tres zonas con diferentes niveles de desarrollo humano en la misma región amazónica. Es decir, se busca, por un lado, analizar un patrón regional de desarrollo humano que cambia a nivel intrarregional y, por otro, identificar aquellos factores que explican la existencia de diferentes niveles de desarrollo dentro del territorio de Madre de Dios. A su

² Esta caracterización se retomará con más detalle en el Capítulo I.

vez, esta investigación busca entender cómo la existencia de este patrón de desarrollo y los factores que lo hacen posible están a la base del sorpresivo posicionamiento de Madre de Dios a nivel nacional y, en particular, entre sus pares amazónicas en términos de los resultados obtenidos en las mediciones más recientes del Índice de Desarrollo Humano.

La relevancia de plantear y responder estas preguntas de investigación se sustenta en tres puntos. Primero, resulta un aporte para la literatura del desarrollo humano, en particular, focalizada en la Amazonía peruana. Como sostiene Barrantes (2014), las dinámicas socioeconómicas y políticas son similares en el conjunto de regiones, por lo que estudiar Madre de Dios implica lidiar con fenómenos que se gestan en las otras regiones. Las similitudes y diferencias, entre regiones, pero sobre todo dentro de una misma región, permiten comparaciones para avanzar en el conocimiento sobre el tema.

Segundo, este estudio también resulta valioso para la literatura que se centra en estudiar las relaciones entre Estado y sociedad en general. Por un lado, se parte de la idea de que la capacidad del Estado no necesariamente determina la intervención de éste en el territorio (Herbst 2000; Boone 2012), que como se propone, influye en el nivel de desarrollo humano en la región. Por otro lado, qué condiciones son necesarias para explicar por qué el Estado interviene y de qué manera interviene con la sociedad para influir en el desarrollo humano (Eaton 2012; Slater y Kim 2015; Holland 2016).

Tercero, esta investigación tiene relevancia práctica y una motivación ética-normativa, debido a que el foco de atención es el bienestar de las

personas. Por este motivo, se busca desentrañar la naturaleza y los factores detrás de temas escabrosos y dolosamente sistemáticos en el Perú y otros países en desarrollo, como lo son las economías ilegales, la trata de personas, etc. Como se mencionó previamente, investigaciones periodísticas y la reciente, pero creciente literatura sobre Madre de Dios, esta región concentra muchos de estos males que persisten en el siglo XXI.

Ahora bien, se debe destacar que la discusión sobre el desarrollo humano a escala territorial (Albina 2011; Ramírez 2015) tiene como origen la concepción sobre el desarrollo humano en sí mismo; es decir, la discusión sobre el fenómeno del desarrollo humano tomando como unidad de análisis en los estado-nación. Siendo este concepto tan amplio, el presente trabajo se centrará en la definición del informe de PNUD del año 2004: “El desarrollo humano se trata sobre todo de ampliar las opciones de la gente, es decir, permitir que las personas elijan el tipo de vida que quieren llevar, pero también de brindarle tanto las herramientas como las oportunidades para que puedan tomar tal decisión”. Esta definición abarca las clásicas dimensiones de ingresos económicos, salud y educación, como claves para que las personas puedan elegir la vida que aspiran.

¿Cómo se determina que un país o región posee un nivel alto o bajo de desarrollo humano? ¿Cómo se mide el desarrollo humano? ¿Cuáles son los indicadores que deben guiar el análisis? Partiendo del índice por excelencia para medir el desarrollo humano, IDH-PNUD, se identifican tres dimensiones (salud, educación e ingresos económicos) que, a su vez, se construyen a partir

de indicadores sociales. A continuación, se definen estas dimensiones y sus medidas concernientes:

“(…) una vida larga y saludable, medida por la expectativa al nacer; el conocimiento, medido por la tasa de alfabetización de adultos (con una ponderación de dos tercios) y la tasa bruta combinada de matrícula en escuelas primarias, secundarias y terciarias (con una ponderación de un tercio); y un nivel de vida digno, medido por el PIB per cápita en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses” (CEPAL 2005).

El Índice de Desarrollo Humano se construye a partir de cada dimensión y tiene un puntaje del 0 al 1, siendo 0 el mínimo y 1, el máximo. De esta manera, se obtiene una idea del desarrollo humano que se vive en el territorio. Al mismo tiempo, para esta investigación, situada en la Amazonía peruana, será necesario plantear criterios para estudiar un contexto preciso (como tres zonas específicas dentro de una región del Perú) y un N-pequeño (por contraste del objetivo universalista y, por lo tanto, más abstracto del IDH-PNUD)³. De esta manera, para esta investigación se plantean dos criterios para medir el desarrollo humano en Madre de Dios.

En primer lugar, se utilizan las mismas tres dimensiones señaladas, pero se agregan nuevos indicadores que se suman a los anteriores. Estos

³ Véase Sartori (1974) sobre conceptos y niveles de abstracción.

indicadores incorporados son de carácter socioeconómico⁴ y permiten que una caracterización de las zonas observadas, para que ésta sea más acertada.

En segundo lugar, se proponen niveles de desarrollo humano: Se hablará de un desarrollo humano alto cuando los indicadores referentes a la zona arrojen resultados altos (superiores al promedio nacional o en comparación con otras zonas) en todas las dimensiones. Por contraste, si la zona presenta resultados favorables solo en los indicadores de una o ninguna dimensión, se considerará una región con un desarrollo humano bajo. Asimismo, se reconoce que los niveles describen patrones regionales, por lo tanto, puede existir desigualdad en el nivel de vida de los habitantes de una misma zona. Por ello, se propone añadir la homogeneidad como parte de la caracterización. De esta manera, se puede clasificar una zona con un nivel de desarrollo humano alto y homogéneo, en donde los habitantes, a excepción de algunos, acceden a un nivel de vida que les permite la posibilidad de desarrollarse en un ambiente favorable para ampliar sus posibilidades.

Para establecer los niveles y caracterizar las zonas se realiza una construcción de esta caracterización, a partir de estadísticas oficiales, el trabajo de campo y estudios previos sobre la región que enriquecen la descripción de las dimensiones y el análisis de las mismas.

Siguiendo esta línea, como se demostrará en detalle en el Capítulo I, el caso de Madre de Dios se caracteriza por poseer un desarrollo humano

⁴ Particularmente, se utilizarán indicadores recomendados por Pribble (2011), para la operacionalización de los servicios sociales.

complejo, en donde conviven varios niveles de desarrollo humano, debido a que los resultados de las dimensiones varían a través de patrones territoriales. Si bien la respuesta al porqué de las zonas diferenciadas en la región de Madre de Dios podría simplificarse al mal uso de los promedios (Snyder 2009) o a la limitación del indicador de desarrollo humano a escala territorial (Albina 2011; Ramírez 2015), la investigación busca explorar los factores que determinan esta convivencia de realidades contrastantes dentro una misma región.

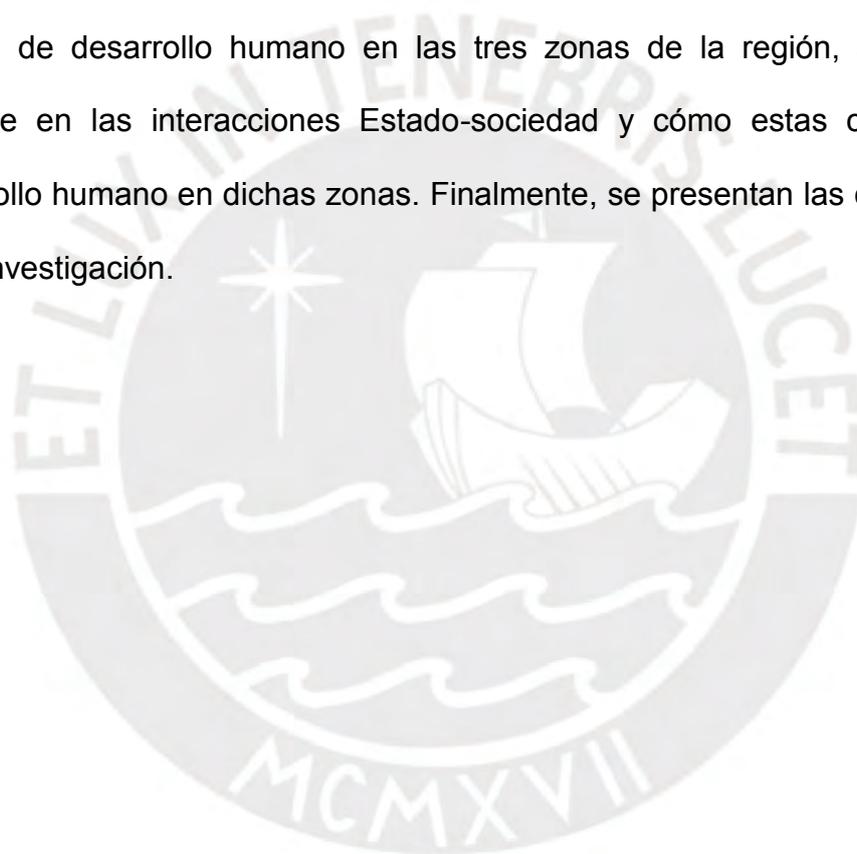
De manera específica, a partir de estas definiciones, se identifica que la zona urbana responde al primer escenario, pues los resultados de todos los indicadores son altos y superiores al promedio nacional. La zona de minería ilegal (La Pampa) y la zona rural no experimentan lo que la zona urbana, dado que los resultados son bajos e inferiores al resto del país, incluso dentro de la región. En el primer caso, la calidad de vida de las personas que habitan estas zonas es alta, como se describe con más rigurosidad más adelante. Las diferencias son marcadas con los otros dos casos siguientes. Con respecto a la zona de La Pampa, los resultados en cuanto a educación y salud son bajos; no obstante, los ingresos económicos son altos debido a la actividad minera. Por último, la calidad de vida en la zona rural intermedia, por lo que encontramos zonas con niveles regulares de educación o salud, pero bajos en cuanto a ingresos económicos.

Considerando las diferencias entre las zonas de Madre de Dios señaladas previamente, el trabajo argumenta que la diferenciación en los niveles de desarrollo humano en Madre de Dios se explica a través de la

interacción entre Estado y sociedad, la cual varía en cada una de las zonas territoriales dentro de la región. En la zona urbana, el Estado no encuentra problemas para asegurar un adecuado desarrollo humano, brindando servicios de salud y educación a un sector económicamente integrado al resto del país; en la zona rural, la desatención se sustenta en la falta de interés del Estado, al ser esta una zona de baja y compleja densidad poblacional y geografía accidentada; y finalmente, en La Pampa, el Estado encuentra actores desafiantes en el territorio, que dificultan su intervención para asegurar el desarrollo humano. La presente tesis demuestra que, dependiendo de la relación entre el Estado y la sociedad en cada una de las zonas, se gestan distintos niveles de desarrollo humano en la misma región amazónica.

Para sostener empíricamente estos argumentos, se realizará una exhaustiva descripción del caso de estudio, con el fin de demostrar la diferenciación de niveles de desarrollo humano que existen en la región, así como la relación entre Estado y sociedad que allí se desarrolla. La evidencia empírica que brinda sustento al planteamiento teórico se basa no solo en un trabajo de gabinete (datos estadísticos, recursos bibliográficos, artículos periodísticos y otras fuentes secundarias), sino también en un trabajo de campo realizado entre febrero y octubre, durante dos semanas. Este último consistió 20 entrevistas semi-estructuradas a altos funcionarios y a profundidad a funcionarios de rango medio (pertenecientes al gobierno regional y gobierno central en la región) y actores de la sociedad civil organizada con incidencia en los sectores de salud y educación.

Las organización del documento es la siguiente. En la primera parte, se realizará una caracterización socioeconómica de la región de Madre de Dios, para luego evidenciar los distintos niveles de desarrollo humano. Seguidamente, se realizará una revisión de literatura enfocada a las relaciones entre Estado y sociedad, para abordar qué factores explican esta relación. En una tercera sección, se realizará un análisis, el cual tiene objetivo explicar los niveles de desarrollo humano en las tres zonas de la región, a través del enfoque en las interacciones Estado-sociedad y cómo estas configuran el desarrollo humano en dichas zonas. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.



CAPÍTULO 1: EL DESARROLLO HUMANO DE MADRE DE DIOS COMO ESTUDIO DE CASO

El presente capítulo está enfocado en nuestro caso de estudio, la región peruana de Madre de Dios, y busca evidenciar la existencia de tres niveles distintos de desarrollo humano que conviven en su interior: La zona urbana, la zona rural y la zona de La Pampa. De esta manera, se limita el espacio-tiempo de este estudio, acotando la pregunta de investigación en un contexto específico.

Las secciones que siguen han sido organizadas de la siguiente manera. Primero, se realizará una descripción de la región en su conjunto, para poder comprender el desarrollo humano que se vive en la región en perspectiva comparada con el resto de regiones del país. Segundo, se hará una precisión en cuanto delimitación espacial y temporal en el que se desarrolla esta investigación. Por último, se describirán las zonas con distintos niveles de desarrollo humano propuestas.

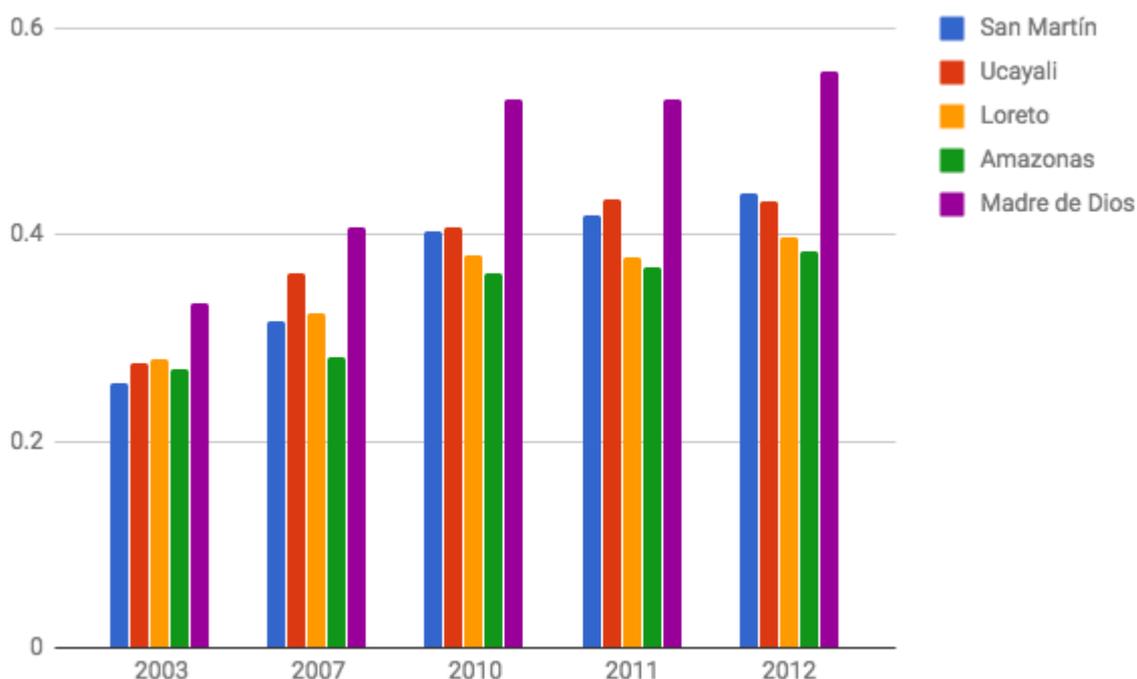
1.1 La región de Madre de Dios: características generales para entender el desarrollo humano

Una de las características que tiene el desarrollo humano es su capacidad de adaptación al contexto socioeconómico del grupo humano que es analizado; es decir, se mide en cualquier país, incluso a nivel subnacional (Albina 2011). En el caso de Perú como estado-nación (el país en su conjunto) el desarrollo humano ha estado en la mira de PNUD desde el año 1990; mientras que se ha empezado a estudiar sus regiones desde el año 2002, a

partir del proceso de descentralización ocurrido a partir de ese año (Tanaka, 2005; Contreras, 2012). Así, contamos con diversos y extensos informes para comprender el desarrollo en el país y su interior (PNUD 2012; 2013).

El informe del año 2000, detalló que Perú se hallaba en el puesto 75 de 188 países, con un IDH de 0.677. Diez años después, en el año 2010, si bien el IDH aumentó a 0.721, Perú se posicionó en el puesto 90. Para el año 2015, el puesto subió al 87 y el puntaje aumentó a 0.74. Asimismo, a nivel regional, los departamentos Lima, Arequipa y Moquegua lideraban la el puntaje.

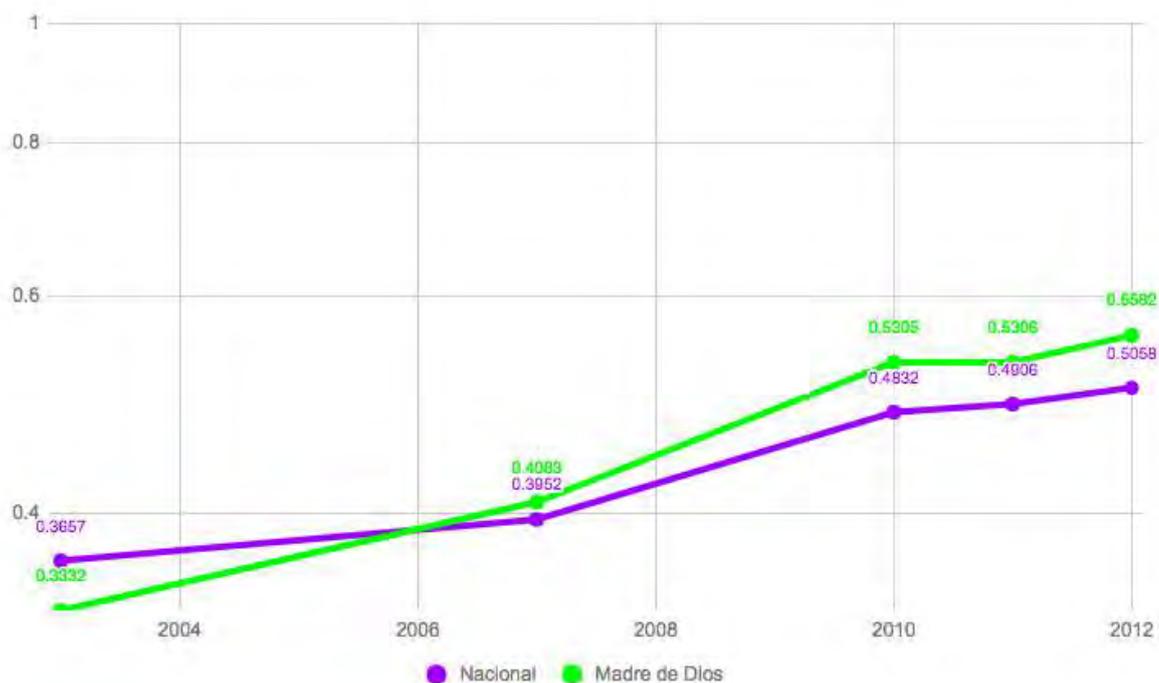
Gráfico 1: IDH comparado (regiones amazónicas)



Elaboración propia. Fuente: PNUD

Con respecto a la Amazonía peruana, cabe destacar que está compuesta por cinco regiones en condición de frontera con Colombia, Brasil y Bolivia: Amazonas, San Martín, Loreto y Ucayali. Estas comparten una trayectoria tanto económica como social y demográfica parecida que ha permitido que se las pueda estudiar en su conjunto. En esta línea, observar el desarrollo humano en estas regiones debería brindar resultados similares, dada la trayectoria estudiada por Morel (2014). No obstante, según el Gráfico 1, solo la región de Madre de Dios se diferencia del resto de regiones y los resultados de esta región gozan de similitud a través de los años. En ese sentido, destaca a simple vista el caso de Madre de Dios, posicionada como la región amazónica que goza de un desarrollo humano superior, incluso que el promedio nacional. En el gráfico 2, se puede observar el IDH de Perú (nacional) y Madre de Dios en perspectiva comparada por años. En la comparación, en el año 2007, Madre de Dios supera el promedio nacional y esto se mantiene hasta el año 2012. No obstante, una mirada más precisa, al contrastar los datos oficiales con los estudios empíricos cualitativos, detalla que el desarrollo humano en la región es bastante complejo.

Gráfico 2: IDH comparado (Madre de Dios)



Elaboración propia. Fuente: PNUD

La situación de Madre de Dios, hasta el año 2017, año en que se culminó esta investigación, está caracterizada por una serie de aspectos demográficos, económicos y sociales⁵ que permiten comprender el desarrollo humano en la región. Para este año, la población estimada es de 140,508 personas y la tasa de crecimiento anual de la población ha disminuido en los últimos diez años. Una característica particular de Madre de Dios es que alberga casi el 3% de la población indígena del país, entre ella, comunidades

⁵ Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística e Informática

no contactadas, que sumarían 1500 personas, indicando la presencia de diversidad étnica en la región.

En cuanto a lo económico, Madre de Dios destaca por ser una región muy rica en recursos. Para el año 2016, Madre de Dios obtuvo un Producto Bruto Interno (PBI) regional de 2,726,380 miles de soles, de los cuales 1,292,704 se deben al sector minero. Precisamente, el sector minero aporta económicamente 6,887 miles de soles a la economía peruana (MEF 2017), que en realidad es un monto relativo, dado que la actividad minera madreñosina se caracteriza por ser en gran parte desarrollada de manera ilegal; por ello, el canon minero fue bastante bajo, frente al resto de regiones mineras del país (6.89 millones de soles⁶).

En Madre de Dios, la coyuntura política regional goza de cierta polémica, principalmente en cuanto a la relación que el gobierno regional mantiene con el gobierno central. Este año es el último de la gestión como gobernador regional de Luis Otsuka, un ex minero ilegal, que dista mucho de concertar con las decisiones del Ejecutivo⁷ y precede a un gobernador acusado de corrupción durante su gestión (2010-2014). Parte del escenario político también está caracterizado por la participación de, por un lado, las comunidades nativas, congregadas en la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD) en oposición a la actividad minera a escala masiva, dado que ellos lo hacen de manera artesanal y defienden de los bosques (Orihuela 2014). Por

⁶ MINEM 2017

⁷ Ver: <https://ojo-publico.com/Luis-Otsuka-El-gobernador-minero-que-quiere-poner-en-jaque-a-PPK>

otro lado, destaca también la Federación Minera de Madre de Dios (FEDEMIN) y su defensa de la actividad minera en la región, al margen de su carácter informal e ilegal.

En el plano social, los indicadores de educación, salud y pobreza permiten complementar el panorama sobre el desarrollo humano en Madre de Dios. En primer lugar, la pobreza monetaria es inferior al resto de regiones en gran medida, habiendo llegado, para el 2015, a 7.1%. Esto contrasta con el resto de regiones amazónicas (Amazonas, Loreto, San Martín y Ucayali) que inciden en 42.3%, 35%, 27.6% y 11.4%, respectivamente. La salud, por su parte, goza de niveles similares al resto de regiones en la mayoría del periodo estudiado, pero ya en el último año superó la tasa de mortalidad neonatal a nivel nacional en 5 puntos porcentuales con respecto al año pasado, lo que indica un avance a nivel regional sobre el promedio de todas las regiones. Por último, la educación posee niveles superiores al resto de regiones, dato que se sustenta en la baja tasa de analfabetismo de la población de 15 años a más para el año 2015 (3.8%).

En suma, la región experimenta un panorama con indicadores económicos a simple vista superiores al promedio nacional, lo que representaría una ventaja para que ésta pueda desarrollarse. No obstante, como se pudo explicar, la situación política y demográfica resulta un tanto complicada, lo que tiene incidencia en el desarrollo humano y se puede comprobar a través del planteamiento de las zonas identificadas con diferentes niveles de desarrollo humano.

1.2 Punto de quiebre: la carretera interoceánica

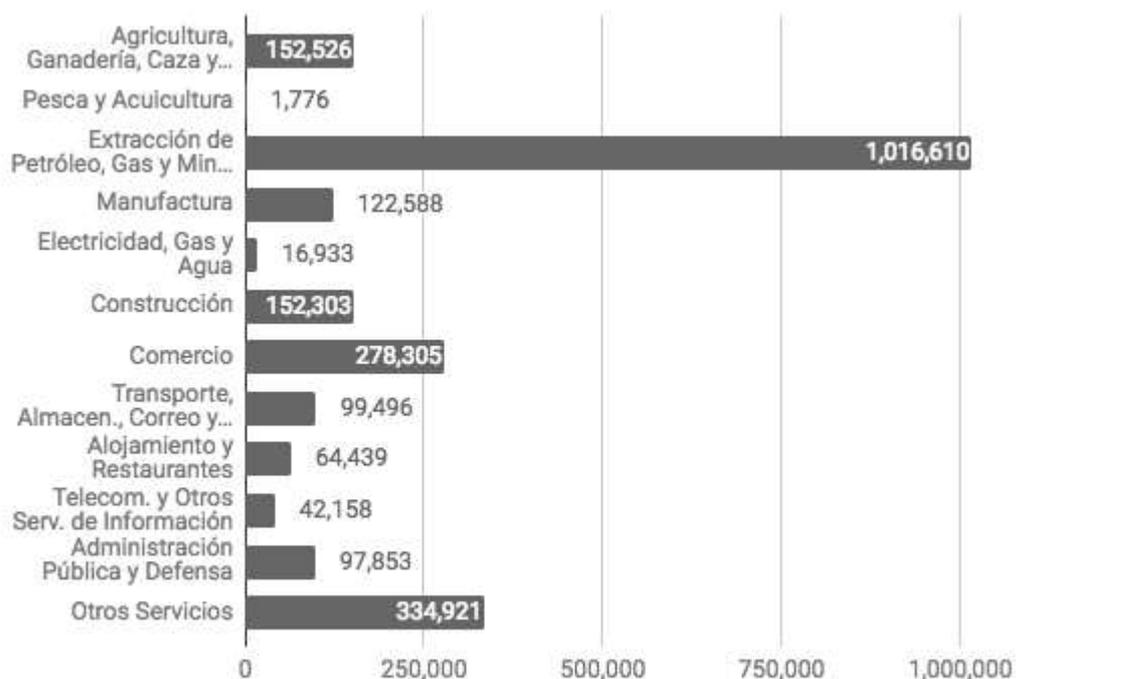
La historia de Madre de Dios no se aleja en gran medida del resto de regiones amazónicas, pues experimentó procesos históricos similares en cuanto a ocupación estatal (Barrantes 2014) y más recientemente en términos de ejecución de políticas públicas (Figallo y Vergara 2014). No obstante, en el año 2007 se inauguró un proyecto que generó cambios en todos los niveles en la región: la carretera Interoceánica. Esta, como se podrá comprobar en las siguientes líneas, tuvo gran influencia en la dinámica territorial de la región, así como en las zonas que se plantean en este estudio, por lo que representa el punto de quiebre de espacio y tiempo. La trayectoria de desarrollo humano se diferencia claramente a partir de entonces.

En el año 2005, se otorga una concesión para la construcción de dicha carretera que tenía el objetivo de integrar el sistema vial brasileño al peruano, desde Cusco, pasando por Madre de Dios hasta la frontera con Brasil (Morel 2014). La carretera fue inaugurada en el año 2007.

A nivel económico, el sector minero fue el principalmente beneficiado, en particular, por el beneficio que representó para el transporte de los minerales. En realidad, desde los años 90, la región gozó de crecimiento económico y a partir del año 2001 hasta el 2012, el PBI per cápita se duplicó, en gran parte debido a la creciente cotización del oro, que tuvo una caída en el año 2012 (Dargent y Urteaga 2015).

Sumado a este crecimiento, la carretera interoceánica representó la posibilidad de incentivos para todos los sectores económicos de la región, al hacer dinámica la producción (Orihuela 2014). Su inauguración tuvo tres efectos claves para comprender el desarrollo humano de Madre de Dios.

En primer lugar, a nivel económico, la carretera incrementó el impacto de la fiebre del oro que ya se percibía en la región, debido a la extracción de minerales. A partir de ese año, el PBI tuvo un incremento sostenido hasta el año 2012. Además, los otros sectores se vieron beneficiados también, principalmente el sector de Agricultura, Caza y Silvicultura, que se opuso férreamente a la minería, a través de la Federación Agraria de Madre de Dios (FEDEMAD) y la FENAMAD, así como también el sector de Comercio, que, hasta el año pasado, casi llegó a duplicar su rol en el VAB regional (ver Gráfico 2). Podemos observar también en el siguiente gráfico que el sector de hidrocarburos, representado en su mayoría por la minería, supone casi la mitad de la producción regional, dejando a los otros sectores atrás.

Gráfico 3: Composición del VAB por sector, año 2016

Fuente: INEI. Elaboración propia.

Un aspecto que se desarrollará con más precisión en los siguientes párrafos, pero que a su vez se relaciona con la economía regional, es la distribución de los establecimientos de salud y educación (dimensiones estudiadas) a lo largo del territorio a partir de la creación de la carretera interoceánica. Como se mostrará con más precisión en el análisis, los establecimientos de salud y educación (colegios, hospitales, centros y puestos de salud) se distribuyen muy cerca de la carretera. Esta aparece como un imán de desarrollo humano alrededor del cual se concentra la provisión de servicios.

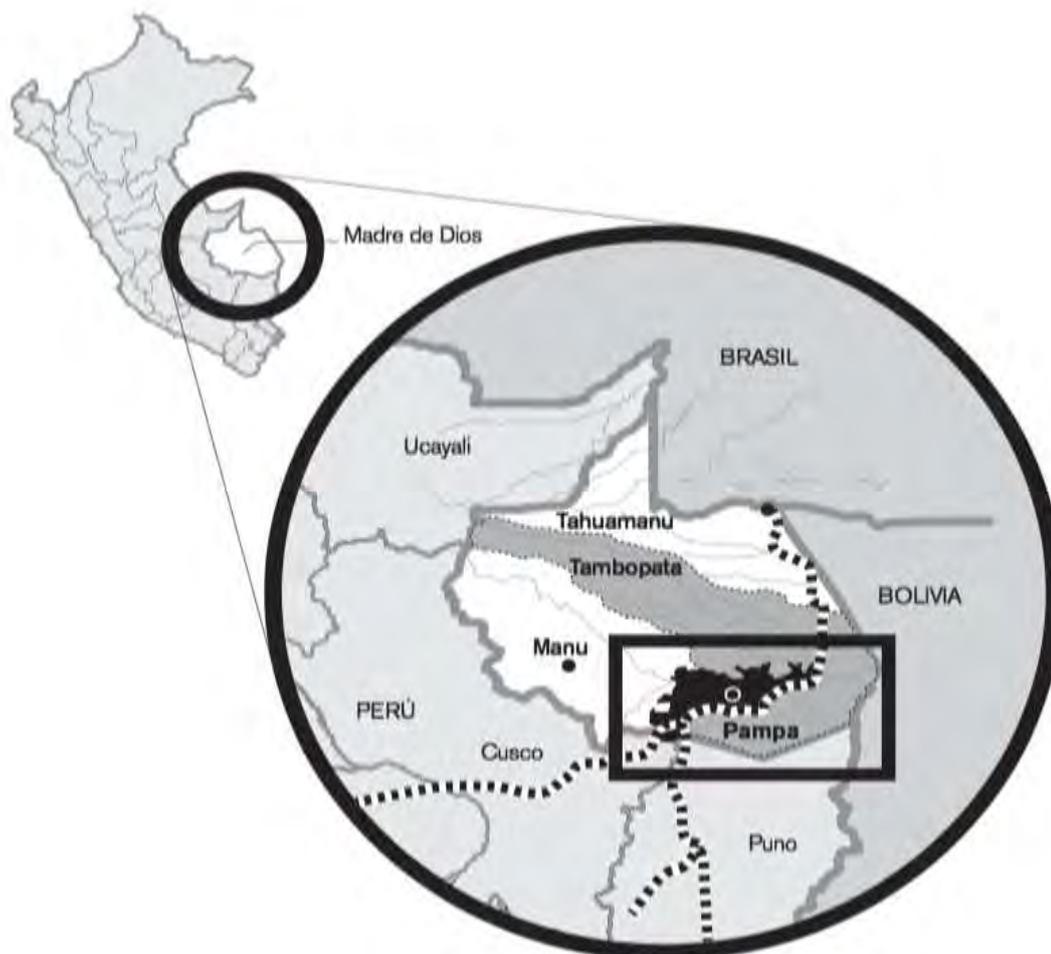
Por otro lado, la otra cara de la “fiebre del oro” fue el desarrollo de la economía no formal (informal e ilegal) y cómo se asentó en la región (Orihuela 2014). Esta actividad se desarrolló principalmente en el margen izquierdo de la

Carretera Interoceánica Sur, que conecta Cusco, con dirección a Puerto Maldonado, específicamente en las cuencas del río Madre de Dios y del río Inambari, zona que hoy en día es conocida como el “Corredor Minero” (Mujica 2014). Su condición de ilegal, hace que la minería deforeste la reserva ecológica y protegida de Madre de Dios. La identificación de esta zona será trascendental para nuestro estudio (ver Mapa 1).

En segundo lugar, a nivel demográfico, la región también sufrió cambios importantes con la creación de la carretera Interoceánica. Por un lado, el fenómeno de la migración, que se puede apreciar en la población perteneciente a regiones aledañas que vio Madre de Dios como una oportunidad. En principio, la región es muy poco poblada. El censo nacional del año 2007 arrojó el resultado de que la región albergaba al 0.4% de la población, siendo este el porcentaje más bajo, con respecto a todas las regiones.

En contraste, la tasa de crecimiento poblacional de ese año era de 2.9%, lo que indica un atractivo evidente en la región. Con los años, esta tasa ha ido disminuyendo, pero siempre termina estando por encima de la media nacional (el año pasado alcanzó una tasa de 2.4%), demostrando su atractivo para la migración. Según el Defensor del Pueblo de Madre de Dios, esta migración masiva sigue sin seguir planificación alguna: “Oficialmente son 130 mil habitantes, pero en la realidad son 300 mil” (Entrevista a Guimo Loayza, Defensor del Pueblo. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017).

Mapa 1: Ubicación de La Pampa en el territorio de Madre de Dios



Fuente: Mujica (2014)

El Censo 2007 también evidenció el mito sobre que, en la Amazonía, la población era mucho menor a nivel rural. Efectivamente, el área rural concentra el 26.7% de la población madreñosina, que además sigue migrando a la zona urbana en busca de mayores oportunidades.

Por otro lado, la migración tuvo una lógica económica: las personas se asentaron en los centros productivos que la carretera propició. En ese sentido, así como el sector comercio se incrementó con los años, la migración a Puerto Maldonado, la capital, se incrementó. Asimismo, las personas que optaron por el sector minero, se movilizaron al “Corredor Minero” para realizar la actividad aurífera, dato que se visualiza en el porcentaje de la PEA provincial dedicada a la explotación de minas y canteras (26% en la provincia del Manu). De la misma manera, sucedió con los otros sectores que componen principalmente el VAB.

En cuanto a lo político, la nueva carretera también jugó un rol fundamental en dos planos puntuales. En primer lugar, la minería a pequeña escala (tradicional de la zona), que muchas comunidades indígenas practicaban se vio afectada por la minería a gran escala que hoy en día se practica en las zonas mineras de Madre de Dios. Esta disputa se llevó al plano político con la creación de la asociación minera FEDEMIN, que defendía la actividad, en oposición con la FENAMAD, que también la defendía, pero a pequeña escala, dentro de parámetros que no perjudican el medioambiente⁸. En segundo lugar, la disputa minera llegó al plano electoral, pues el discurso tenía que adoptar una posición frente a esta problemática y lo que se puede ver hasta ahora es que la balanza está hacia el lado de la extracción del oro a gran escala. Asimismo, diversas ONG han jugado también un rol importante en la conservación de la reserva y la defensa de los bosques.

⁸Ver: <http://ojo-publico.com/sites/apps/amarakaeri-parte2/>

A este punto, el escenario madreñosino va adquiriendo complejidad y habiendo presentado diversos datos que delimitan el espacio y tiempo del estudio, surge la pregunta, ¿y qué pasó con el bienestar de gente? ¿Estos datos generales aplican son homogéneos a lo largo del territorio?

1.3 Las zonas de desarrollo humano

Contando con información sobre el nivel socioeconómico y político de la región, la presente sección busca describir el desarrollo humano en la región de Madre de Dios y demostrar que existen tres niveles distintos⁹. Esta categorización está basada en las dimensiones propuestas por el IDH: una vida larga y saludable, referida a indicadores de salud; conocimiento, que refiere a indicadores de educación; y un nivel de vida digno, que refiere al capital de las familias. Cada dimensión cuenta con un número de indicadores específicos propuestos por PNUD. Sin embargo, también se agregan otros indicadores específicos para esta investigación en específico (Ver Tabla 1 y Anexo 1, para más detalles).

Tabla 1: Indicadores para medir el desarrollo humano en Madre de Dios

Dimensión	Indicadores PNUD	Indicadores propuestos
Una vida larga y saludable	Esperanza de vida al nacer	Anemia (niñas y niños entre 6 y 36 meses), acceso a fuentes mejoradas de agua, contaminación por mercurio

⁹ Las fuentes para caracterizar la región se obtuvieron de las siguientes fuentes: ENAHO 2012-2013; MINEDU 2016; MINSA 2015; INEI 2016; GESTIÓN 2016

Conocimiento	Población con educación secundaria completa, Años de educación (Población 25 y más)	Pruebas ECE (alumnos de 2º de secundaria que alcanzaron el nivel suficiente en la prueba matemática), población de 14 años a más sin nivel educativo
Nivel de vida digno	Ingreso familiar per cápita	Población ocupada por empleo formal y empleo informal

Elaboración propia.

La suma entre los indicadores de cada zona y los estudios empíricos brindarán una caracterización para establecer distintos niveles de desarrollo humano. Asimismo, es importante señalar que si bien se diferencian los niveles de estas zonas, se reconoce que incluso dentro de estas mismas pueden haber contrastes en cuanto al desarrollo humano. Es decir, se considera la disparidad como característica (Boone 2012). Esto se puede apreciar en los indicadores. Por ejemplo, algunas zonas tienen indicadores que están por encima del promedio nacional y otros por debajo, por lo que existen diferencias entre dimensiones. No todas las dimensiones van de la mano.

Entonces, se toman en cuenta tres aspectos para determinar el nivel de desarrollo humano. En primer lugar, los indicadores de cada una de las dimensiones. Como criterio se tendrá el promedio nacional y de todas las regiones, lo que podrá indicar si el nivel es alto, bajo o medio. En segundo lugar, la homogeneidad de los indicadores entre las dimensiones y dentro de ellas. Es decir, si todos los indicadores de una dimensión son altos o varían entre altos y bajos. De la misma manera, puede haber zonas con indicadores que son altos en una dimensión y bajos en otra, y viceversa. Una zona pareja

implica tener homogeneidad en este aspecto. De lo contrario, es dispar. En tercer lugar, se tomarán en cuenta estudios empíricos, pues estos contemplan una realidad que se escapa de los indicadores cuantitativos, pero que pueden incorporarse en el estudio debido al trabajo de campo realizado.

En el caso de Madre de Dios, se reconocen tres niveles diferenciados¹⁰. Primero, la zona urbana con un nivel alto y desigual. Segundo, la zona rural con un nivel medio y uniforme. Por último, la zona de La Pampa con un nivel bajo y desigual.

1.3.1 Zona urbana

Para el presente estudio, la zona urbana comprende a Puerto Maldonado, una ciudad que alberga 78,378 habitantes (INEI 2016), lo que sería el 57% de la población madreñosina y que además es considerada la única ciudad de la región (a excepción de Iñapari e Iberia, pero entre ellas no suman más de once mil habitantes). Su extensión y ubicación (es atravesada por la carretera Interoceánica), lo que la convierten en el centro económico y político de la región. Asimismo, la actividad principal en esta zona es la del comercio.

Hablamos de una zona con un desarrollo humano alto y parejo en la zona urbana debido a que la zona arroja resultados altos en los indicadores de las tres dimensiones propuestas. En primer lugar, en el caso de la dimensión de “una vida larga y saludable”, según los datos recogidos por PNUD, para el

¹⁰ Ver Anexo 1: Metodología

año 2012, la esperanza de vida al nacer era de 80.23 años, dato que supera al promedio nacional en 6 años. A su vez, esto quiere decir que las condiciones de salud en la zona serían favorables para los pobladores de esta.

Esta mejora se debe, en parte, al crecimiento de la oferta médica en la región. Según el director de Red Salud, “(...) hay un incremento de personal profesional. Por ejemplo, el hospital Santa Rosa tenía cuatro médicos. Ahora, pasan de treinta” (Entrevista a Roy Santos, director Red Salud. Puerto Maldonado, 23 de febrero del 2017).

Un problema que se registra en otras zonas y no en la urbana es la contaminación por mercurio, que parece no afectar a los pobladores de esta zona. En el 2011 se registró que un 80% de la población accede a fuentes mejoradas de agua, lo que confirma este dato. De esta manera, podemos decir que la zona urbana arroja positivos para la dimensión salud.

En segundo lugar, para la dimensión de conocimiento, se utilizaron datos proporcionados por el IDH-PNUD e indicadores complementarios. Por un lado, en el caso de los primeros, la población con educación secundaria completa en la zona es de 72.21%, cifra que supera al promedio nacional y regional, aunque no en gran medida. Asimismo, los años de educación, de la población de 25 años a más es de 10.71 años, lo cual resulta bastante positivo, dado que los años para la culminación de la educación básica regular es de 11 años. A su vez, este dato supera al promedio regional.

Evidentemente, estos resultados no se deben generalizar. Por el contrario, se pueden matizar resaltando indicadores que el IDH no toma en cuenta para su análisis, en base los cuales se encuentran también deficiencias. Por ejemplo, en las pruebas ECE de matemática, dirigida a alumnos de 2° de secundaria, solo el 7.90% de la población urbana obtuvo un nivel satisfactorio. De la misma manera, la matrícula en el sistema educativo para la zona urbana fue de 37%, un dato alarmante sobre el acceso a la educación en la región. No obstante, la población de 14 años a más sin nivel educativo es de 10%, cifra por debajo del promedio nacional, lo que alivia la situación en la zona urbana.

Aun así, la zona urbana destaca a nivel territorial, regional y nacional. Así, encontramos un colegio emblemático en Puerto Maldonado y demás colegios con una infraestructura sólida. No obstante, al no haber aumentado el sueldo, los profesores no tienen incentivos para mejorar la calidad de enseñanza (Entrevista a César Guadalupe, Director de la Asociación Huarayo. Puerto Maldonado, 27 de febrero del 2017; entrevista a Vanessa Soto, coordinadora del proyecto de educación ambiental de la Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica. Puerto Maldonado, 25 de febrero del 2017), lo que explica los resultados de la ECE. Asimismo, el control sobre estas instituciones es adecuado, según señala el director de la DRE de Madre de Dios (Entrevista a Celso Mendoza, director gestión pedagógica de la DRE. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017), que destaca la labor de monitoreo que se hace en el centro de la región.

En ese sentido, la dimensión de educación presenta indicadores educativos que distan mucho entre sí. Los indicadores de PNUD superan al promedio nacional, a diferencia de los indicadores propuestos para esta investigación, que denotan cierta inferioridad.

En tercer lugar, la dimensión de nivel de vida digno es netamente económica y uno de los indicadores por excelencia es el de ingreso familiar per cápita. El ingreso para esta zona para el año 2012, proporcionado por PNUD, fue de 1,053, cifra que excede mínimamente al promedio de la región y en gran medida al promedio nacional, que bordeaba los 700 soles, lo que indica que el nivel de vida es claramente digno. Ahora, esta percepción de sueldos es exclusiva de los sectores minero, manufactura y comercio (Entrevista a Flor Reátegui, directora de Trabajo y Promoción del Empleo. Puerto Maldonado, 22 de febrero). Esto quiere decir que las personas que no se dedican a esta actividad económica perciben sueldos que distan del monto indicado como promedio de la zona.

En suma, nos encontramos con una zona que presenta un nivel alto pero desigual de desarrollo humano, aunque con algunas adversidades en cuanto a los indicadores de educación que no deben dejarse de lado para futuras políticas públicas. En cuanto a los indicadores seleccionados, se puede decir que esta zona cumple con las expectativas de los indicadores a nivel regional, pues estos posicionan a Madre de Dios como una región con un desarrollo alto. Esta zona es el reflejo de lo esperado a partir de los datos regionales. En la zona urbana las personas acceden a servicios de salud y

educación y esto se puede percibir en los resultados observados en los indicadores. A su vez, esto se refleja en el nivel de vida digno, explícito en el ingreso per cápita.

1.3.2 Zona rural

La zona rural de Madre de Dios, a diferencia de la urbana, no está concentrada en una ciudad, sino está compuesta por distintos distritos, en su mayoría alejados de la carretera interoceánica. Los distritos que se tomaron en cuenta para el análisis, fueron los que suelen ser caracterizados como rurales según INEI: Las Piedras y Laberinto, de la provincia de Tambopata; Manu, Madre de Dios y Fitzcarrald, de la provincia del Manu; y Tahuamanu e Iñapari, de la provincia de Tahuamanu. Para el último censo, se calcula que la población estimada rural es de 9,304 habitantes, que es el 31.8% del total de habitantes de la región.

Se propone que la zona rural tiene un nivel de desarrollo humano medio y parejo. Los indicadores que conforman la dimensión de salud contrastan mucho con los de la zona urbana en varios aspectos. La esperanza de vida al nacer, la única cifra que es considerada por PNUD para su análisis, es de 75.31 años, cifra que sigue por encima del promedio de la región de Madre de Dios y del nacional, lo cual indica cierto nivel de bienestar.

No obstante, el acceso a fuentes mejoradas de agua es únicamente exclusivo para el 32% de la población, lo que puede conllevar a muchas

personas a contraer enfermedades. Asimismo, se registró en la zona rural contaminación por mercurio, la cual afectaba principalmente a las poblaciones indígenas de la región, debido a su consumo de pescado de río. El año pasado, la región estuvo en emergencia de salud debido a este problema (Gestión 2016), que tiene origen en la minería artesanal. Estas características claramente no se encuentran en Puerto Maldonado.

Ahora bien, existen distintas iniciativas, principalmente de la comunidad católica, que se dedican a atender a los sectores más desprotegidos de las zonas rurales. Asociaciones como ODET o CÁRITAS contribuyen llevando medicinas y personal a las zonas rurales y alejadas que son desatendidas a través de misiones (Entrevista a las hermanas Pamela y Azucena, Vicariato. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017). Esto podría indicar la cobertura de servicios, mas no proveniente del Estado, sino a falta de este.

Por su parte, los indicadores de la dimensión de conocimiento no contrastaron tanto entre sí. Según los indicadores que utiliza PNUD, para el año 2012, la población con educación secundaria completa es de 43.06% y los años de educación tienen un promedio de 8.3 años, cifras que están por debajo del promedio de la región, pero no muy alejadas del nacional. Ahora bien, es una tendencia nacional que los indicadores de bienestar en el ámbito rural sean inferiores al ámbito urbano y en un estudio realizado por Orihuela (2014), se puede resaltar que los resultados de la región, en comparación con otras regiones amazónicas, son superiores.

De acuerdo a otros indicadores que evalúan el desempeño educativo, las cifras varían. Primero, en cuanto a las pruebas ECE, aplicada a alumnos de 2° de secundaria, en el 2016, el porcentaje de alumnos que alcanzó el nivel suficiente para la prueba de matemática fue el 2.9% a nivel rural, cifra que solo difiere en cinco puntos porcentuales del porcentaje alcanzado por alumnos a nivel urbano. Segundo, para el año 2015, la población de 14 años a más sin nivel educativo alcanza el 21.3%, cifra que supera en diez puntos porcentuales al promedio urbano. Según el director de la DRE, las condiciones educativas de la zona son complicadas debido a la lejanía y la falta de presupuesto:

[Sobre cuándo irán los profesores] "Si somos conscientes, cuando son zonas alejadas, cuando lleguen empezarán las clases (...) Solamente acá en las poblaciones urbanas y las que están en poblaciones alejadas, no sabemos (...) En las buenas oportunidades, sinceramente, podemos hacer el monitoreo una vez al año. Eso no entiende el ministerio de educación" (Entrevista a Celso Mendoza, director gestión pedagógica de la DRE de Madre de Dios. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017).

Así, queda claro que el nivel educativo es inferior al urbano. Por otro lado, en cuanto a la dimensión de una vida digna, los resultados distan de lo esperado. Sobre el indicador de ingreso familiar per cápita, se observa que este es de 814.63, ingreso que está por encima del promedio nacional por casi 200 nuevos soles (PNUD 2013). Este hallazgo resulta reconfortante, porque usualmente, a nivel rural los ingresos son menores y, no obstante, la región parece brindar las oportunidades para el acceso a un nivel de vida digno incluso para esta zona. Ahora, la población ocupada por un empleo formal es

de 18, 9 miles de personas, lo que indica que gran parte de este trabajo sea informal.

Entonces, se puede afirmar que el nivel de desarrollo humano en la zona rural es medio, en contraste con la zona urbana. No obstante, se diferencia de esta última en los indicadores en cada dimensión. Estos oscilan alrededor del promedio nacional, aunque siempre por debajo de la zona urbana. Por ello, la zona posee un nivel de desarrollo humano medio y parejo. Es decir, las condiciones de vida de los habitantes de esta zona son similares. Además de esto, la dimensión de nivel de vida digno resulta favorable para la zona. Por ello, se puede decir que el si bien el desarrollo humano no es ideal, pues supone que las personas en esta zona tengan más dificultades para alcanzar sus objetivos, el nivel es medio. Este argumento adquirirá más consistencia cuando se compare con la zona de La Pampa.

1.3.3 La zona de La Pampa

La Pampa es considerada la zona con el peor nivel de desarrollo humano y la descripción va más allá de los indicadores, pues algunos indicadores parecen favorecer el nivel de la zona. La disparidad radica en que el nivel de desarrollo humano es desigual o disparejo. Es decir, mientras que un grupo humano goza de un nivel de vida que se acerca al de la zona urbana, otro se aleja completamente de este.

La Pampa comprende el distrito de Huepetuhe, al lado de la carretera Interoceánica, como se puede apreciar en el Mapa 1. La actividad económica que prima es la minería ilegal y si bien esta práctica es considerada usual en la región, dado que incluso comunidades indígenas la practican de manera artesanal. La Pampa tiene características propias, que a su vez ayudan a describir y comprender el desarrollo humano.

Según los indicadores de salud, la región padece distintos problemas. Por un lado, la esperanza de vida al nacer es la más baja en contraste con las otras zonas (72.6 años), aunque la diferencia con la zona urbana es de ocho años solamente. Por otro lado, la contaminación por mercurio también afecta a esa zona, debido a que la actividad minera se realiza en este espacio. Si bien no se cuenta con cifras sobre el acceso a fuentes mejoradas de agua, se conoce que las viviendas de los campamentos son muy precarias, dado que estos están en constante movilización en función a la extracción del mineral (Entrevista a Yula Rojas, directora de Salud de las Personas de la DIRESA. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017).

La dimensión de conocimiento, por el contrario, presenta niveles relativamente altos. Para el año 2012, el distrito de Huepetuhe arrojó el resultado de que el 54.22% de la población tiene la secundaria completa y los años de educación son 8.73, cifra que supera a la zona rural. Asimismo, la población de 14 años a más sin nivel educativo es de 19.70%, cifra que también le saca ventaja a la zona rural.

Asimismo, no se cuentan con datos sobre las pruebas ECE específicas de esta zona, ni sobre la matrícula, que se asume que son resultados bajos, dada la situación en dicha zona. Según el director de la DRE, “(..) en esas zonas, la capacidad cognitiva de los niños es limitada” (Entrevista a Celso Mendoza, director gestión pedagógica de la DRE. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017) refiriéndose a la dificultad que representa la contaminación con mercurio. En general, es difícil asegurar las cifras en esta zona dada la inaccesibilidad del Estado, que se evidencia en la falta de recolección de datos: “En La Pampa mismo no tenemos muestra nosotros, hemos llegado a lo que es Sarayaqua, pero lo que es La Pampa, no hemos llegado. Son personas que no están registradas” (Entrevista a Consuelo Cano, coordinadora de la encuesta ENAHO Madre de Dios. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017).

En ese sentido, si bien algunos indicadores resultan favorables, se pone en duda la veracidad debido a que ni siquiera se tiene un dato demográfico claro (fenómeno migratorio).

En cuanto a la dimensión del nivel de vida digno, el ingreso familiar per cápita es más alto que el promedio nacional, incluso más alto que el de la zona urbana, siendo de los más alto a nivel de todos los distritos del país (S/. 1,128.37). Ahora bien, este promedio se encuentra dentro de los 60,1 miles de personas que están ocupadas de manera informal, lo que implica que los estándares de trabajo son inexistentes y resulta preocupante, dado que la principal actividad económica es la extracción del oro, actividad que resulta bastante riesgosa sin las medidas de seguridad mínimas.

A partir de estos indicadores, entonces, ¿se podría decir que el nivel de vida es alto? Según estos, se podría sugerir un nivel similar al rural, no obstante, estudios empíricos realizados en la zona cuestionan estos hallazgos a través de un trabajo de campo riguroso (Mujica 2014; Vallejo 2014; Arriarán y Chávez 2017). Además, retomando el planteamiento inicial del desarrollo humano, ¿podemos hablar de un entorno en donde las personas son libres, donde tiene posibilidades medias de vivir la vida que desean vivir en La Pampa? Debe resaltarse que una de las características más resaltantes de la zona es la trata de personas, que afecta en su mayoría a jóvenes, tanto mujeres como varones: explotación sexual y laboral, respectivamente (Mujica 2014). Esta actividad se gesta alrededor de la minería ilegal y mientras esta no se erradique, resulta difícil que la trata cese.

Esta actividad no solamente discute con la definición de desarrollo humano planteada, sino con cada una de las dimensiones planteadas. Por un lado, las condiciones de salud de las víctimas son desconocidas, a excepción de algunos casos registrados. Por otro, se conoce que la tasa de reinserción escolar de muchas víctimas es mínima. Así, el director de la Asociación Huarayo, organización que trabaja con muchas víctimas adolescentes señaló que difícilmente estas retornan a sus estudios, debido a que ya no tienen la edad y prefieren trabajar. Asimismo, entre los engaños con los que envuelven a las víctimas en esta actividad, se promete un sueldo de 2,000 nuevos soles en promedio, lo cual resulta real. Sin embargo, al ser las condiciones de salud bajas, las víctimas gastan sus ganancias en medicinas para infecciones

vaginales y abortos clandestino, entre otros, según indica la directora de Salud de las Personas, de la DIRESA.

De esta manera, el problema de la minería ilegal no tiene implicancias únicamente en las víctimas de trata, sino también en sus propios empleados. Según un estudio de Elizabeth Vallejo (2014), tanto niños, niñas y mujeres son los más vulnerables a la actividad, debido a en los tres casos, son expuestos a la contaminación y viven en un ambiente violento, causa del entorno.

En suma, si bien los indicadores señalan un nivel medio de desarrollo humano, distintos estudios, testimonios y reportajes periodísticos contradicen esto, introduciendo problemáticas que contradicen la definición de desarrollo humano. Los indicadores no solo tienen muy probablemente problemas de medición, sino que puede estar desconociendo las maneras arraigadas de ser y hacer en que la falta de bienestar de las personas se manifiesta en La Pampa. De esta manera, se observa un nivel de desarrollo humano bajo y además que afecta de manera desigual a los pobladores de esta zona.

Resumiendo, en el caso de la zona urbana, ampliar las libertades resulta posible, al poseer un nivel desarrollo humano alto, aunque divergente entre sus habitantes. La zona rural, por su parte, ampliar las libertades puede significar mucho más esfuerzo por parte de las personas, dado el nivel inferior, aunque uniforme y parejo. En el caso de La Pampa, para muchas personas ampliar las libertades es imposible, porque no existe libertad y para el resto de personas, el entorno no es favorecedor para promover el desarrollo humano.

Resulta claro el contraste en el desarrollo humano de estas tres zonas y la importancia de explicar a estas diferencias.



CAPÍTULO 2: DE LAS RELACIONES ESTADO Y SOCIEDAD. ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO

El capítulo que sigue a continuación busca ofrecer una revisión de literatura sobre los estudios que se han centrado en las relaciones Estado-sociedad. Ello porque, para propósitos de esta investigación, el desarrollo humano está entendido como la configuración o producto de dicha relación. En ese sentido, se busca contribuir a la comprensión del argumento que se sostiene a lo largo de este estudio: los distintos niveles de desarrollo humano en las zonas de Madre de Dios tienen explicación en la relación Estado-sociedad.

Así, encontramos dos factores principales que, configurados de manera distinta, explican a su vez los diferentes niveles de desarrollo humano en la región. En primer lugar, el peso de la población en sí misma, es decir, el tamaño y la importancia de la población que habita en cada zona (Green 2012; Alesina y Spolaore 2003). En segundo lugar, la presencia de actores no estatales en dos variantes: la coalición en coordinación con el Estado y los desafiantes territoriales del Estado (Sabatier y Jenkins Smith 1993; Migdal 1994; Eaton 2012; Slater y Kim 2015) Tanto el peso de la población como la presencia de actores no estatales condicionan al Estado en cuanto a su intervención. A su vez, los servicios sociales privados (salud y educación), como las farmacias y los colegios particulares tienen influencia en el resultado: el nivel de desarrollo humano en las zonas urbana y La Pampa.

Para desarrollar estos planteamientos se inicia con una revisión de literatura que luego se aterriza en un marco teórico concreto para el caso estudiando. Como se haría evidente, este trabajo hace eco en lo mencionado por Dargent (2014): “Soy consciente, y el lector debe tenerlo en cuenta, que en esta discusión estoy dejando por fuera temas bastante complejos de precisar, especialmente en lo referido a las fronteras entre el Estado y la sociedad. (...) asumimos que el Estado puede distinguirse de la sociedad, lograr cierta distancia de la misma (...) en lo que sigue presentaremos a las instituciones del Estado como entidades distinguibles de la sociedad, pero dejamos la puerta abierta para cuestionar esta distancia”. Específicamente, ese cuestionamiento y la presentación de la complejidad de las relaciones Estado-sociedad, así como los episodios en que esta se hacen porosas (Migdal, 1997; Vergara, 2015), se harán más evidentes en el análisis y en la descripción de las coaliciones de actores estatales y no estatales. Aunque hay autores que han enfatizado que coaliciones de este tipo suelen ser ilegales o relacionadas a prácticas particularistas (Altman, 2012), se demostrará que algunas de ellas terminan proveyendo servicios que mejoran en alguna medida el bienestar de la población. No todos los actores no estatales son sustitutos del estado, sino que algunos actúan como complementos (Hale 2006). Por el momento, esta simplificación resulta teóricamente útil.

2.1 Más allá de la capacidad estatal: la complejidad de las relaciones Estado-sociedad

Si bien el desarrollo humano tiene como foco las personas, su bienestar y libertad, dentro de la definición planteada en un inicio, PNUD (2005) plantea la importancia de brindar un espacio en donde las personas puedan desarrollar sus habilidades y así lograr ampliar sus posibilidades. Precisamente, en este espacio es en donde el Estado adquiere un rol participativo, como el que asegura el bienestar en este espacio (PNUD 2009).

Este rol se materializa a través de la provisión de servicios de bienestar, tales como los servicios de salud y educación (que son las dimensiones del desarrollo humano), para promover oportunidades (Pribble 2011). Ahora bien, en un escenario ideal, un Estado capaz proveería de servicios al territorio de manera homogénea y aseguraría el bienestar de todos sus ciudadanos. No obstante, como se explica previamente, los niveles de desarrollo humano varían a lo largo del territorio, lo que implica que dicha interacción entre Estado y sociedad, también varíe. Más allá de la capacidad estatal, distintos estudios han demostrado que esta presencia resulta desigual en el territorio, en teoría, legislado por el Estado (O'Donnell 1993; Herbst 2000), así como su interacción con la sociedad (Eaton 2012; Amengual 2014).

Según Soifer (2008) y Soifer y von Hau (2008), la capacidad estatal abarca el alcance territorial, la autonomía frente a actores no-estatales y la profesionalización de la burocracia (Giraudy 2012: 601). Para el caso específico de Madre de Dios, el alcance territorial resulta fundamental para

comprender el desarrollo humano. Sobre esto, Mann (1984) destaca aquello que denominó de forma pionera como poder infraestructural es fundamental para ejercer el poder en el territorio y consiste en cómo se desempeña en este, a través de las funciones que como Estado realiza. Así, un Estado capaz es aquel que, por ejemplo, mantiene seguros a sus ciudadanos y ciudadanas, dentro de un marco de leyes que delimite su comportamiento y los provea de servicios que satisfagan sus necesidades básicas.

Ahora bien, como se mencionó con anterioridad, esta capacidad no se ve expresada en su totalidad a lo largo de todo el territorio. Como se podrá comprobar en las siguientes líneas, la intervención del Estado se verá condicionada de acuerdo a la complejidad en la relación que establezca con la sociedad (Migdal 2004; Eaton 2012).

Este postulado tiene como punto de partida la presencia del Estado. Según O'Donnell (1993), la presencia del Estado es heterogénea a lo largo del territorio. Una de las maneras de identificar esta heterogeneidad es a través del cumplimiento de la ley. De acuerdo con el autor, en países como Perú y Brasil predomina la falta de presencia estatal, a diferencia de países como Estados Unidos o Noruega. ¿A qué se debe esta diferenciación?

Herbst (2000) plantea ciertas respuestas para el contexto de la construcción del Estado en África. Según su análisis, los líderes enfrentan costos cuando buscan expandir su autoridad y, en ese sentido, existen algunas zonas que representan mucho más esfuerzo para el aparato estatal que otras. Esta propuesta, aunque general, resulta valiosa para el debate en torno a la

presencia del Estado, al plantear que esta no depende de la capacidad del mismo. Muchas veces, existen evaluaciones por parte de los constructores de estatal respecto de dónde, y de dónde no, enfocar sus esfuerzos.

Siguiendo esta misma línea, Boone (2012) plantea que esta diferencia de capacidad del Estado a lo largo del territorio se debe a los procesos de construcción del mismo, de manera similar a Herbst. La autora señala que durante dicha construcción, la proyección del poder del Estado va a evaluar costos y beneficios. Así, se tomarán en cuenta la dificultad para acceder al territorio, las zonas en donde los gobernantes podrían tener más popularidad electoral y donde hay mayor cantidad de recursos naturales para ser explotados (Green 2012; Geddes 1994). En estos espacios, explica Boone, el Estado evaluará sus incentivos para penetrar el territorio. De no encontrarlos, la presencia estatal será menor.

Hasta este punto, se tiene claro que la heterogeneidad de la presencia del Estado no es una cuestión de capacidad únicamente, sino también de una especie de análisis de costo/beneficio que el Estado realiza antes de intervenir. Ahora bien, ¿qué condiciona al Estado de intervenir y asegurar el desarrollo humano?

La literatura proporciona muchas situaciones y diversidad en las relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad, que a su vez condicionan la provisión de servicios sociales de bienestar. La presencia del Estado se verá condicionada por la relación que establezca con los actores en el territorio (Eaton 2012). Esta relación puede ser armoniosa, al utilizar el

Estado como insumo los intereses de la sociedad civil y lograr efectividad en la implementación de políticas (Migdal 1994). Puede tomar la forma de una coalición (Sabatier y Jenkins Smith 1993), la cual está conformada por actores pertenecientes tanto a organizaciones civiles como del Estado, con líneas de trabajo planteadas. De acuerdo con los autores, los actores de la coalición comparten una serie de creencias básicas y que buscan manipular las reglas, los presupuestos y el personal de instituciones de gobierno a su favor (Augusto 2016).

No obstante, así como la sociedad puede tener una relación sincrónica con el Estado, hasta trabajar de la mano por un mismo objetivo, esta relación puede ser conflictiva. Los actores no estatales también pueden encontrar al Estado como un enemigo y viceversa. En ese sentido, desafiar las decisiones que éste tome en relación al territorio (Eaton 2012), así como también oponerse férreamente a estas decisiones (Scott 1990; Holland 2014). Asimismo, puede requerir un gran esfuerzo por parte del Estado lidiar con una sociedad civil organizada (Slater y Kim 2015).

De esta manera, se identifican dos variantes de los actores no estatales y su relación con el Estado. En primer lugar, la coalición, concepto que se basa en el planteamiento de Sabatier y Jenkins Smith (1993). En segundo lugar, los desafiantes (Eaton 2012), que refieren a los desafiantes a los que se enfrenta el Estado dado que retan al Estado en cuanto a su uso legítimo de la violencia o a su capacidad para implementar políticas (647). Para intereses de este estudio, se hará uso de la definición de este autor sobre los desafiantes

territoriales: “son grupos sociales o actores no estatales que se desarrollan en espacios no controlados por el Estado, lo que suele indicar la ausencia de eficiencia de la policía o de la presencia militar”¹¹ (Eaton 2012: 648).

Sobre la oposición de los desafiantes a las decisiones del Estado en el territorio, Scott (1990) plantea la existencia de actores que encuentran formas de resistencia diaria, a través de la oposición a la voluntad del Estado. Uno de los grupos que evidencia este tipo de relación es la población indígena organizada (Ziegler-Otero 2007) que como señala Selverston (1995: 131), se posiciona como opositor del Estado para incluir su agenda en la política.

De esta manera, el Estado busca minimizar los esfuerzos que representa lidiar con una población (Slater y Kim 2015) que lo reta. Por lo tanto, el Estado puede decidir si intervenir o no, más allá de que tenga la capacidad de hacerlo (Holland 2016), dependiendo de la existencia de estos desafiantes.

Además de los desafiantes, muchas veces el conjunto de la población tiene un valor para el Estado. De acuerdo con Boone, los costos de la proyección del poder superarán los beneficios en (i) las regiones periféricas o de difícil acceso del territorio, (ii) las zonas de baja densidad poblacional y (iii) donde hay pocos recursos para ser explotados¹² (2012: 625). En ese sentido, invertir en la población tiene que tener retornos.

Sobre esto último, distintos autores destacan la importancia del tamaño de la población. Herbst (2002) señala que centralizar el poder implica menos

¹¹ Traducción propia

¹² Traducción propia

inversión de recursos por parte del Estado, dado que descentralizarlo requiere desde brindar seguridad a la población hasta la construcción de una infraestructura de telecomunicaciones. Green (2012), por su parte, destaca la importancia del tamaño de la población en función de los futuros electores y el porcentaje que representan durante un proceso electoral. En ese sentido, de no representar una inversión para el Estado, la voluntad de éste para intervenir en el territorio se vería condicionada, luego de realizar un análisis costo-beneficio.

¿Se puede hablar de Perú en este contexto? En realidad, en contraste con otros países, la expansión del Estado peruano ha significado que este se gestó históricamente de forma heterogénea y generando brechas de implementación (Cotler 1978, Tanaka 2006, Vergara 2015). Particularmente, en el caso de la Amazonía, el Estado llegó en conjunto con la fiebre del caucho (CITAR) y a partir de esta, empezó la construcción de un Estado oportunista (Morel 2014), que se centró en sus recursos naturales. Si bien se encuentra un símil entre la construcción del Estado en África y en la Amazonía, no hay estudios que aborden este tema. La mirada subnacional permite ver los paralelos de ciertas porciones de nuestro territorio con lo que sucede a nivel nacional en esta otra región del mundo.

Ahora bien, asumir que el desarrollo humano depende únicamente del Estado es excluir factores alternos, como la privatización de los servicios. Según Martínez Franzini (2008), los servicios de bienestar privados, como las escuelas privadas y las clínicas, pueden explicar distintos tipos de Estados de bienestar, debido a la complejidad de los mismos. De acuerdo con Gough

(2013), este tipo de servicios contribuyen a reforzar el privilegio e incrementar las brechas.

En suma, como se pudo apreciar en líneas anteriores, las relaciones Estado-sociedad resultan porosas (Migdal, 1997), lo que condiciona la intervención del Estado, para asegurar la provisión de servicios sociales. Según Pierson (2014), los espacios de interacción Estado-sociedad pueden ser utilizados para posicionar intereses económicos, colocar una agenda particular y coaccionar las iniciativas estatales en el territorio (Dargent y Urteaga 2015). Para el caso particular de la Amazonía, si bien existen estudios que buscan comprender esta dinámica, estos se centran en la temática ambiental y minera (Dargent y Urteaga 2015; Baraybar 2016; Augusto 2016) y excluyen el tema del bienestar y libertad. Por lo tanto, se observa un panorama desierto en cuanto a literatura que se centre en la relación Estado-sociedad en función al desarrollo humano.

2.2 Los productos

A partir de lo expuesto, se puede decir que la complejidad de las relaciones Estado-sociedad tiene sustento en cómo la intervención del Estado se ve condicionada por la sociedad. Por un lado, el peso de la población disminuye o incrementa los incentivos del Estado para intervenir en el territorio. El peso se materializa en el tamaño e importancia de la población. Esto implica la facilidad de acceso al territorio en el que habita, así como el número de

habitantes. Estos representan un valor para el Estado, como un pequeño o gran esfuerzo para ingresar un bien, un porcentaje alto o bajo en cualquier proceso electoral, etc. Asimismo, una población pequeña y dispersa por el territorio implica un mayor gasto en la aplicación de políticas, que serían más costosas. De ser el escenario adverso, los incentivos del Estado se incrementarían.

Por otro lado, la existencia de dos variantes de actores no estatales, los cuales condicionan el interés del Estado para intervenir. Primero, figura la coalición en coordinación con el Estado y segundo, desafiantes territoriales quienes retan a este. Ambas variantes condicionan el interés del Estado por intervenir. En el caso de la primera, Estado coopera con la sociedad en función de un objetivo que construyen en conjunto. No obstante, en el caso de la segunda, el Estado se desalienta de intervenir debido al esfuerzo que le representa dicha intervención.

De esta manera, estas relaciones entre Estado y sociedad están determinadas por estos dos factores, que, configurados de manera distinta, tienen implicancia en la intervención del Estado. Esta intervención, a su vez, como se desarrollará con mayor precisión más adelante, tiene implicancias en el desarrollo humano.

Ahora bien, de manera paralela se plantea la presencia de la privatización de los servicios sociales, es decir, colegios privados y clínicas, como variable que interviene en producto: el desarrollo humano.

Esta sección tiene como objetivo focalizar los hallazgos de la literatura en cada una de las zonas de desarrollo humano en Madre de Dios, previamente planteadas. Se podrá comprobar que, en cada una de las zonas, la relación Estado-sociedad es distinta, lo que tiene como producto tres niveles de desarrollo humano.

En cuanto a la zona urbana, a partir de la caracterización realizada en el capítulo anterior, se parte de la idea de que el nivel de desarrollo humano es alto. La dinámica Estado-sociedad tiene dos elementos principales que determinan este alto nivel.

Primero el alto nivel de desarrollo humano también se explica a través del peso de la población. Es importante dejar en claro que la población de la zona urbana de Puerto Maldonado representa un 57% de la población de Madre de Dios (INEI 2016), que como se pudo comprobar en líneas anteriores, tiene gran importancia, debido a que, como señalan Alesina y Spolaore (2003) de manera explícita, el tamaño de la población resulta un aspecto decisivo para la toma de decisiones del Estado con respecto al territorio.

Ahora bien, esta gran población resulta atractiva para el Estado por dos motivos. Por un lado, el Estado no experimenta costos mayores al proveer los servicios a un número a la población concentrada (Herbst 2000) y encuentra mayores beneficios en ofrecer bienestar a estas personas (Boone 2012), pues los resultados además son más fácilmente visibles. Esto último tiene lugar cuando, por ejemplo, la inversión en educación en una región se ve expresada en los resultados de rendimiento académico. De ser la población grande, la

representatividad de estos resultados será mayor, lo que le dará créditos al Estado. Esta situación en particular se aplica a la relación entre el Estado central y la población de Madre de Dios.

La condición ciudad, es decir, de centro político y económico hace que las sedes del gobierno tanto regional como central se ubiquen en ella. Particularmente, el incentivo económico es determinante para esta investigación, dado que la Amazonía siempre fue vista de manera utilitaria, famosa por su riqueza en recursos naturales (Morel 2014). En ese sentido, el Estado ocuparía el territorio dependiendo del peso que tenga la contribución amazónica al PBI (Barrantes 2014).

Por otro lado, Puerto Maldonado concentra no solo a la mayor parte de la población, sino también a la mayor parte del electorado de Madre de Dios. Esto, en términos políticos, representa un mayor beneficio para el Estado (Boone 2012), pues el bienestar a esta mayoría implica popularidad política para el gobernante regional (Green 2012; Cotler 2009).

Sobre esto, Gibson (2005) explica cómo los líderes del gobierno central dependen del apoyo electoral de los gobiernos subnacionales, por lo que implementan políticas en el territorio. En otras palabras, la mayor cantidad de posibles electores, que a su vez representen un alto porcentaje para dar victoria en las elecciones regionales, incrementa los incentivos del Estado (en este caso, gobierno regional) para intervenir en el territorio. Asegurar el desarrollo humano resulta una inversión para el Estado, dado que el gobierno regional y la población mantienen una relación, aunque de una forma muy

rudimentaria, de accountability social (Peruzzotti y Smulovitz 2002): el Estado implementa políticas, el electorado mantiene su preferencia.

Segundo, la zona no experimenta la existencia de desafiantes territoriales, sino de coaliciones. Como se planteó previamente, la existencia de una sociedad civil organizada condiciona la intervención del Estado para intervenir (Migdal 1994; Holland 2014; Slater y Kim 2015). En este caso, la coordinación entre Estado y sociedad es armoniosa, en tanto tienen un mismo objetivo.

En ese sentido, el Estado no afronta desafiantes (Eaton 2012) al momento de proyectar su poder, a través de la implementación de políticas, lo que facilita la provisión de servicios sociales básicos, como de salud y educación. Es más, la coordinación permite la interacción entre actores para proveer de manera óptima los servicios (Sabatier y Jenkins Smith 1993). De esta manera, los actores sociales se encuentran en un espacio común, lo cual genera cercanía con el gobierno regional (Amengual 2014).

Esta ventaja que la zona urbana goza, se debe a la construcción del Estado en dicha zona, pues como sostiene Boone (2012), la unificación y estandarización de la infraestructura parten desde el alcance del Estado. En el caso de África, los espacios en donde el Estado intervino desde la construcción se mantienen en pie como espacios de alta presencia estatal.

De esta manera, el desarrollo humano no solo es alto en esta zona, sino que este nivel alto se ve asegurado por la infraestructura de los servicios

sociales. Es decir, la homogeneidad de la presencia del Estado en el territorio (Boone 2012), la cual tiene como origen la construcción del Estado en las zonas urbanas en la Amazonía (Figallo y Vergara 2014) permite que el alto nivel se mantenga.

De esta manera, la provisión de servicios sociales en la zona urbana le resulta más conveniente al Estado en muchos sentidos, como se expuso previamente. Asimismo, las relaciones que experimenta con la sociedad tampoco representan una dificultad para que este se asegure de promover el desarrollo humano, característica que no se puede apreciar en las otras zonas.

En lo que refiere a la zona rural, caracterización realizada demuestra que estamos hablando de una zona con un nivel de desarrollo humano medio. La dinámica Estado-sociedad es más complicada que en el caso anterior. En este caso, la presencia de desafiantes territoriales (Scott 1990; Selverston 1995; Ziegler-Otero 2007), así como el peso de la población generan un rechazo del Estado para intervenir en esta zona (Herbst 2000; Boone 2012; Gough 2013).

La presencia de desafiantes territoriales en la zona rural condiciona la relación entre el Estado y la sociedad, al desalentar los esfuerzos del Estado para intervenir y asegurar el desarrollo humano. Para el caso de la zona rural, estos desafiantes toman la forma de organizaciones que reúnen a comunidades nativas (Scott 1990; Ziegler-Otero 2007). En Madre de Dios, la capacidad de incidencia de FENAMAD es bastante alta, particularmente en la participación política indígena y su capacidad para posicionar los intereses

indígenas a la par con las políticas que se implementan en la región (Paredes 2015).

Sobre el liderazgo de este tipo de organizaciones, Ziegler-Otero (2007) estudia estas relaciones entre el Estado y la Organización de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (ONHAE), una organización que congrega grupos nativos guaraníes en defensa del territorio, amenazados por la intención de distintas empresas de realizar actividades de extracción minera. El autor destaca la capacidad de negociación de la organización para oponerse a la actividad minera. La fortaleza adquirida convierte a la ONHAE en un rival para cualquier actor, como el Estado.

Paredes (2015), por su parte, resalta el rol de la FENAMAD como articulador de la agenda indígena en la política regional. Resulta un caso de éxito al superar la instrumentalización de la condición indígena, en cuanto a la cuota indígena (Espinosa 2003), la cual consiste en postular a un candidato que cumpla con la cuota. Por ello, muchas comunidades indígenas prefieren depender de sus propias instituciones y evitar estas situaciones (Chartock 2013).

En ese sentido, se puede asegurar la presencia de estos desafiantes territoriales, que pueden desincentivar la voluntad del Estado de intervenir, aunque en diferente medida. Sea como sea, lidiar con estos actores ya requiere un esfuerzo del Estado que prefiere evitar (Boone 2012; Slater y Kim 2015), lo que limita implementación de políticas que aseguren el desarrollo humano.

Otro influyente del nivel de desarrollo humano en la zona rural es el tamaño de la población. El peso de la población madreñosina tiene como efecto la disminución de los incentivos del Estado de intervenir en el territorio (Alesina y Spolaore 2003; Boone 2012). Por un lado, la zona rural está muy despoblada (31% de la población), una característica que se mantiene debido a que posee una geografía bastante accidentada y economías más pequeñas (agricultura) como sustento de la población. De esta manera, además de ser una población reducida, el acceso es un gran gasto para el gobierno (Herbst 2000; Boone 2012).

Asimismo, la implementación de servicios sociales a pobladores pertenecientes a comunidades originarias o indígenas resulta un costo alto debido a la negociación con los líderes de las comunidades (Espinosa 2003) sobre la manera en que se implementan, sin trastocar sus costumbres. No obstante, puede que sí encuentran aliados, las políticas sociales se implementen (Amengual 2014), pero en el caso que no, los costos serán superiores a la voluntad de intervenir.

Fuera de la discusión de las comunidades indígenas, la distribución de los servicios sociales básicos a nivel rural siempre es más costosa (Boone 2012), debido a que la población está dispersa. Por esto mismo, los indicadores de desempeño de esta población en específico son marginales, lo que minimiza la importancia de intervenir. La misma lógica es aplicada a los electores en la región, que al ser menos que en otras zonas, pierden

importancia, al tener un peso relativamente menor que el resto de zonas (Green 2012).

De esta manera, se evidencia que el panorama de la zona rural condiciona el interés del Estado de intervenir. Esto, a su vez, se evidencia a partir de la provisión de servicios sociales por parte de otros actores, como las ONGs y las misiones religiosas (Seay 2011). La lógica funciona así: si ellos pueden llegar a las zonas alejadas, ¿por qué el Estado no podría? Si bien muchas veces se debe al presupuesto asignado, este argumento enriquece al que señala que la presencia del Estado no necesariamente tiene que ver con la capacidad, muchas veces con la voluntad.

En suma, las características de la zona rural condicionan la relación Estado-sociedad y la intervención estatal para asegurar el desarrollo humano, lo que se ve expresado en el nivel medio de desarrollo humano. Ahora, si bien se identificó la presencia de desafiantes territoriales, la sinergia entre estos y el Estado puede tener un efecto positivo (Migdal 1994). La presión ejercida por parte de las organizaciones indígenas logra tener incidencia en las decisiones realizadas por el Estado. Por ello, se habla de un nivel medio y no bajo: aunque la provisión de servicios sociales es baja, está habida.

Por último, la zona de La Pampa posee un nivel de desarrollo humano bajo, el cual se ve explicado a través de la presencia de desafiantes territoriales muy fuertes, cuya posición es incompatible con la del Estado (central), y el peso bajo de la población.

En La Pampa, los desafiantes territoriales están conformados por dos grupos no necesariamente excluyentes: la FEDEMIN y las bandas criminales de mineros ilegales (Arriarán 2017). Ambas tienen como objetivo último la oposición a la formalización de la actividad minera en la región, aunque se diferencian en la institucionalización. La condición de ilegal reta directamente el uso legítimo de la violencia, que debería ser ejercida por el Estado (Eaton 2012), por lo que son considerados grupos desafiantes del Estado. Asimismo, al ser imposible penetrar al territorio, la provisión de servicios sociales servicios sociales se ve impedida por estos actores.

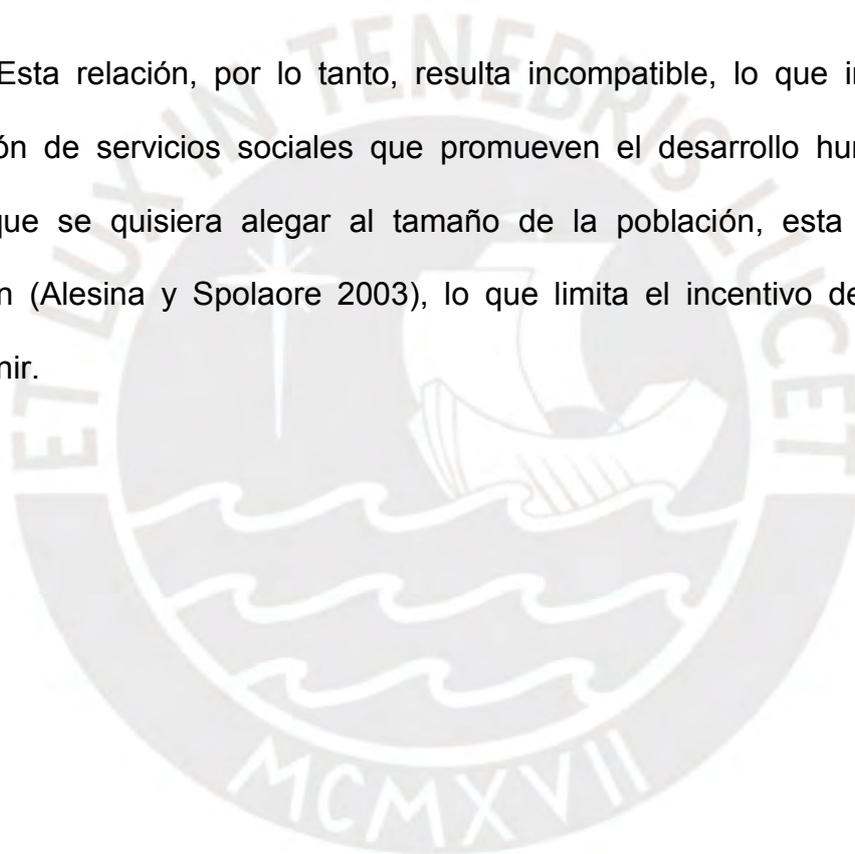
En este caso, la relación entre Estado y sociedad resulta imposible de establecer. Aquí, vale recordar uno de los planteamientos iniciales, en donde se establece que el Estado puede poseer capacidad estatal, pero puede optar por intervenir y ejercer dicha capacidad. Si bien, como proponen Slater y Kim, los líderes estatales pueden emplear la fuerza para aterrorizar y destruir a sus desafiantes más fuertes, en lugar de dejarlos operar, bajo un control predecible y controlado dentro de una red administrativa legible¹³ (2015: 27), el Estado opta por otra opción.

Para el caso de La Pampa, existen dos opciones: el Estado es incapaz de intervenir debido a la fortaleza de los desafiantes (Eaton 2012) y el Estado decide no intervenir para no lidiar con los desafiantes (Boone 2012; Holland 2016). En el primer caso, el Estado no posee capacidad infraestructural, es decir, de penetrar el territorio (Mann 1984).

¹³ Traducción propia

En el segundo caso, Holland logra explicar la no-intervención del Estado y plantea el concepto de *forbearance*, que es la acción estatal de dejar que se produzcan violaciones de la ley, que se diferencia rotundamente de la capacidad estatal (2016: 233). De esta manera, el Estado decide no intervenir en la zona, dada la magnitud del poder de los desafiantes territoriales con los que tiene o tendría que lidiar.

Esta relación, por lo tanto, resulta incompatible, lo que implica la no provisión de servicios sociales que promueven el desarrollo humano. En el caso que se quisiera alegar al tamaño de la población, esta es pequeña también (Alesina y Spolaore 2003), lo que limita el incentivo del Estado de intervenir.



CAPÍTULO 3: CUANDO EL BIENESTAR TIENE UN COSTO

El siguiente capítulo busca evidenciar las relaciones entre el Estado y sociedad que tienen como producto distintos niveles de desarrollo humano en la región de Madre de Dios. Para sustentar esto, se realizará un análisis de cada una de las zonas desde dos niveles. Por un lado, desde el peso de la población y por otro, desde el rol la sociedad civil. Dicho análisis será llevado a cabo a partir de la literatura existente, la prensa escrita y el trabajo de campo realizado.

En primer lugar, se abordará la zona urbana, que tiene lugar en la ciudad de Puerto Maldonado. En segundo, la zona rural, que se distribuye en una serie de distritos rurales de la región. Por último, la zona ilegal, más conocida como La Pampa. Sobre ellas se realizará un análisis a partir de las variables estudiadas en el capítulo anterior, a partir de la evidencia recogida en el trabajo de campo y una revisión de artículos periodísticos para complementar el análisis.

3.1 La ciudad de las oportunidades

Puerto Maldonado es la zona con el nivel de desarrollo humano más alto en Madre de Dios y, además, más alto que el resto de ciudades de la Amazonía. En ella, el Estado prevé de servicios sociales básicos a toda la población, tales como de salud y educación. No obstante, como se explicó previamente y se profundizará más adelante, el nivel no es uniforme. Puerto

Maldonado se compone de distintas clases socioeconómicas (INEI 2016) y está compuesto por un centro económico, así como por suburbios (Entrevista a Hualberto Allison, Director de la Oficina Departamental de INEI Madre de Dios. Puerto Maldonado, 24 de febrero del 2017). A pesar de esta disparidad, se puede asumir que el nivel de desarrollo es el más alto, aunque disparejo, en comparación con el resto de zonas, las regiones amazónicas y el promedio nacional, como además se pudo apreciar en el capítulo 1.

Este nivel de desarrollo humano en la zona urbana se sostiene debido a dos factores. Por un lado, un alto peso de la población, lo que se traduce en el tamaño de la población y la importancia que le tiene el Estado. Por otro lado, una sociedad civil organizada, que en conjunto con el Estado, forman una coalición que busca promover el desarrollo humano. Por su parte, la población resulta atractiva y sencilla para la intervención del Estado. Sumado a estos factores, la existencia de gran cantidad de servicios sociales privados también interviene para mejorar el nivel de desarrollo humano de esta zona. Como resultado de todos estos elementos, esta zona goza de un nivel elevado de desarrollo humano.

El nivel de desarrollo humano de la zona urbana está condicionado por tres características: su fácil acceso y su atractivo para las personas. En primer lugar, en los últimos diez años, a partir de la inauguración de la carretera Interoceánica, Puerto Maldonado fue la zona que más se benefició. Como se discutió previamente, de acuerdo con Boone (2012), la construcción del Estado concentrada en una zona en específico genera uniformidad en el territorio, en

lo que refiere a la presencia del Estado. Es decir, la importancia que le da el Estado a un espacio en el territorio desde la construcción del mismo pre condiona la capacidad que éste pueda ejercer en el territorio (Giraudy 2012). De esta manera, al ser el foco de la región, Puerto Maldonado se urbaniza antes que las demás ciudades y con mayor magnitud. Así, se compone por un centro económico, ubicado en un radio de siete cuadras, aproximadamente, teniendo como centro la plaza de armas. Los suburbios de Puerto Maldonado están ubicados más allá del diámetro señalado: asentamientos humanos (La Joya) y a las orillas del río Madre de Dios (Puerto Viejo).

En segundo lugar, Puerto Maldonado siempre gozó de importancia en el territorio amazónico como la capital de Madre de Dios. La carretera Interoceánica, iniciativa del gobierno de Alejandro Toledo, mejoró la accesibilidad a la región y acentuó la importancia de esta zona al hacer más dinámico el comercio (Entrevista a Flor de María Cano, Gerenta Regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento del GOREMA. Puerto Maldonado, 24 de febrero del 2017). De esta manera, los costos de vida disminuyeron y posicionaron a la región como atractiva para vivir y buscar oportunidades (Entrevista a Oscar Guadalupe, Director de la Asociación Huarayo. 27 de febrero del 2017).

Como consecuencia y en tercer lugar, los ingresos económicos están centrados en esta ciudad, donde se ubican los bancos, las cajas de ahorro, lo que genera que Puerto Maldonado se posicione como el centro de negocios. De esta manera, muchos pequeños y grandes empresarios, incluso

trabajadores, tanto castañeros como mineros y madereros, acuden a la capital para los principales intercambios económicos (Entrevista a Flor de María Cano, Gerenta Regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento del GOREMA. Puerto Maldonado, 24 de febrero del 2017). Incluso, viven con sus familias en la ciudad y se ausentan para acudir a sus centros laborales, ubicados en las zonas rural y de La Pampa (Entrevista a Luis Alberto Rodrigo, Director de la DRE de Madre de Dios. 23 de febrero del 2017). A grandes rasgos, los ingresos económicos están concentrados en la zona urbana, incluso proveniente de otras zonas.

De esta manera, la zona se predispone como el centro de la región, un espacio en donde el Estado ya intervino y ha desarrollado una ciudad, por lo que la provisión de servicios sociales requiere menores costos a asumir por parte de este. Teniendo el terreno llano para su intervención, el peso de la población resulta una ganancia para asegurar el desarrollo humano en la zona urbana.

3.1.1 Muchos e importantes: el peso de la población

Como se mencionó con anterioridad, la zona urbana es básicamente una ciudad y, además, la principal, Puerto Maldonado. Dicha zona concentra una población de alrededor de 60 mil personas, no obstante, se cree que hay muchas personas más, alrededor de 10 mil habitantes, según entrevistados, provenientes tanto de la sociedad civil, como del Estado (Entrevista a Guimo

Loayza, Defensor del Pueblo. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017; Melina Medrano, vice-gobernadora del GOREMA. Puerto Maldonado, 27 de octubre del 2017; y César Guadalupe, director de la Asociación Huarayo. Puerto Maldonado, 27 de febrero del 2017). En ese sentido, esta zona alberga a no solamente a muchas personas, sino también persona concentradas en una ciudad, la ciudad más importante de Madre de Dios.

Por lo tanto, la zona urbana posee una población “pesada” que condiciona al Estado para intervenir en el territorio. Esto se traduce en un nivel alto de desarrollo humano debido a la provisión de servicios sociales básicos que conlleva la intervención estatal. Ahora bien, el peso de la población en la zona urbana se evidencia a partir de dos puntos: los electores y la visibilización de resultados.

En primer lugar, el alto número de electores en la región fomenta la materialización de políticas aplicadas a la región, dado que la población adquiere un rol de fiscalizador y posteriormente manifiesta su preferencia en los comicios (Alesina y Spolaore 2002; Peruzzotti y Smulovitz 2002). En el caso de la zona urbana, los electores hábiles se agrupan en 60,493 personas, de los 90,542 que hay en Madre de Dios, lo que representa un 86.2% de los electores hábiles de toda la región (ONPE). Esta cifra tiene dos implicancias, una seguida por la otra.

Primero, la capacidad estatal, expresada en la provisión adecuada de servicios sociales básicos de bienestar, tiene como público espectador a una gran población y por ende, un numeroso electorado. Esta responsabilidad

implica que la efectividad de estas acciones será juzgada por la sociedad. Este tema se fuerza además porque, al estar concentrada la población en Puerto Maldonado, hay una lógica familiar: todos se conocen, tanto sociedad civil como Estado. Esta fiscalización se evidencia a partir de la agrupación de distintos actores a través de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP), además del resto de la sociedad civil, no necesariamente organizada. Estas evalúan las políticas que el Estado implementa; si son eficaces, tendrán una valoración positiva. De lo contrario, consideran negativa la gestión.

Por ejemplo, este año, la gestión de Luis Otsuka tiene una baja valoración debido a la incapacidad de su gestión para ejecutar el presupuesto asignado: “(...) el año pasado, devolvieron 35 millones del presupuesto para el Gobierno Regional de Madre de Dios, porque el año pasado el presupuesto fue de 130 millones. Entonces, como no se ha gastado, este año se le asignó al GOREMA 79 millones. (...) Hay mucha gente que dice ‘no es posible que se devuelva el dinero de Madre de Dios cuando existe tanta necesidad’” (Entrevista a Guimo Loayza, representante del Defensor del Pueblo. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017). Estas críticas no solo fueron parte de las discusiones durante distintas sesiones de la MCLCP, sino también parte del diálogo diario, como señala la hermana Lourdes, monja misionera del Vicariato y coordinadora de la MCLCP. De esta manera, estas percepciones tienen injerencia cuando los electores re eligen a las autoridades y sus organizaciones políticas (Peruzzotti y Smulovitz 2002; Green 2012).

Segundo, estos espectadores llegan a los comicios a tomar una decisión que es producto de una evaluación de la performance de los políticos. Lo que indica que estas críticas se traducen en votos. Estos ciudadanos y electores en gran cantidad generan incentivos para que el Estado intervenga, pues representan más votos (Green 2012). Esta lógica aplica principalmente para elecciones regionales, provinciales y presidenciales, lo que se evidencia en el centro de los mítines. Por ejemplo, durante la campaña de las elecciones 2016, el desplazamiento de los candidatos presidenciales mínimo a Madre de Dios entre enero y abril (El Comercio 2016). Según la Asociación Civil Transparencia, solo el candidato Hilario Supa realizó un mitin, que tuvo como centro Puerto Maldonado (2016). Asimismo, en mayo se registraron visitas de Keiko y PPK en Puerto Maldonado, más no en la zona rural (León 2016). Si bien Madre de Dios es la región con menos habitantes en el país, los líderes políticos tienen claro que la zona urbana es la más poblada y es en la que se concentra la población. De esta manera, se evidencia que Puerto Maldonado es una oportunidad en donde conviene visibilizar las acciones, pues es el centro saben que en dicha zona obtendrán más votos.

En segundo lugar, el peso de la población tiene que ver también con la concentración o dispersión y la cantidad de habitantes en el territorio, para la visibilización de los resultados de los indicadores de bienestar, que son evidencia de la efectiva intervención del Estado: “(...) tenemos más acceso a los colegios de acá de Puerto, todo está más cerca, más centralizado”

(Entrevista a Melina Medrano, vice-gobernadora del GOREMA. Puerto Maldonado, 27 de octubre del 2017).

De este modo, al ser una ciudad que concentra la mayor cantidad de habitantes, es un foco para la efectividad de políticas de bienestar social, pues los resultados, al promediarse con el resto de la región, serán positivos, habiendo focalizado las políticas a donde la población es mayor. ¿Qué efecto tiene esto? El Estado encontrará mayores beneficios bajo menores esfuerzos en buscar la efectividad de estos servicios a nivel urbano (Peruzzotti y Smulovitz 2002).

Esto se evidencia en los resultados en materia educativa, como la ECE (Evaluación Censal de Estudiantes) o indicadores de mortalidad, enfermedades, etc, referentes al tema de salud, los cuales son bastante mejores en la zona urbana que en la zona. Por ejemplo, los resultados de la prueba ECE en la zona urbana señalan que el 37.4% de los estudiantes de 2do de secundaria tienen resultados satisfactorios en la prueba de matemática y a su vez, distan 7 puntos porcentuales de la zona rural. Los resultados a nivel regional arrojan 36.3%, lo que refleja la importancia de los resultados de la zona urbana, razón por la que la inversión en esta zona significa resultados positivos¹⁴. Asimismo, este resultado se asemeja al promedio nacional, lo que alivia preocupaciones concernientes a la gravedad de la situación educativa en la región. De la misma manera, como se sabe, Madre de Dios se posiciona como una región que se ubica en el segundo grupo de pobreza, con regiones

¹⁴ Ver Anexo 1

como Lima y Arequipa (INEI 2016), así como en la posición número cuatro del IDH, lo que indica que la región en conjunto goza de bienestar (PNUD 2013).

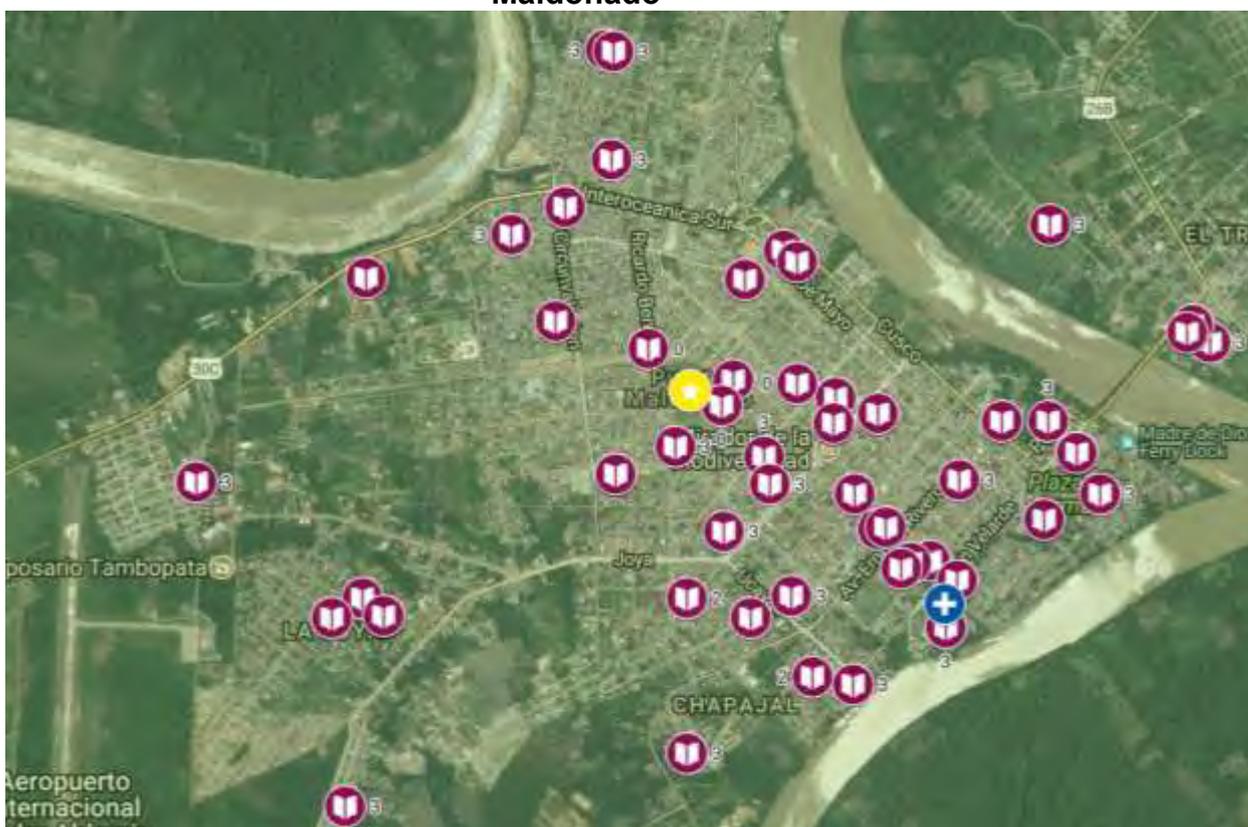
En ese sentido, se puede explicar por qué estos resultados arrojan estas cifras tan elevadas. Sin embargo, para muchos políticos resulta beneficiosa, pues la acción sobre una zona es un beneficio visible para quienes ignoran la realidad de la zona. El Estado, entonces, tendría la opción de sólo implementar políticas estratégicamente, de acuerdo a su interés (Boone 2012).

Por último, la concentración del capital económico en Puerto Maldonado genera un espacio para el negocio de servicios de corte social privados, los cuales tienen relevancia para nuestro producto: el desarrollo humano. De manera interviniente, los servicios sociales básicos privados, tales como clínicas, farmacias y colegios particulares (Martínez 2008), incrementan el nivel de desarrollo humano en la región de Madre de Dios, que solo es posible debido a los ingresos de la población, que como se señaló en el Capítulo I, son de los más altos a nivel nacional. En otras palabras, los altos ingresos de la población permiten complementar los servicios de salud y educación, a través de colegios y clínicas particulares que mejoran la calidad de vida de la población.

Según la directora de la DIRESA, "(...) la automedicación no es ninguna novedad, es un fenómeno que ocurre en todo el país, pero para muchas personas, el hospital Santa Rosa termina siendo un estorbo cuando se trata de la salud: la mala atención no la aguantan todos" (Entrevista a Emperatriz Morales, directora de la DIRESA en Madre de Dios. Puerto Maldonado, 28 de

febrero del 2017). De manera contraria a lo esperado, Puerto Maldonado es la capital de la región y solo cuenta con un hospital, como se puede apreciar en el Mapa 2.

Mapa 2: Distribución de los servicios de educación y salud en Puerto Maldonado



Elaboración propia. Fuente: Escale y GeoMinsa

Este hospital, al ser uno de los pocos de nivel VI, cubre las necesidades de todos los habitantes de toda la región. En caso haya demandas que no puedan cubrir centros de salud ubicados fuera de la zona urbana, los pacientes son atendidos en el hospital Santa Rosa (Entrevista a Yula Rojas, directora de Salud de las Personas de la DIRESA. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017). Frente a la alta demanda, se distribuyen alrededor de 20 clínicas en la

misma cuadra en donde se ubica el hospital, junto con farmacias, que además tienen una alta cobertura en toda la región. Estas superan el número de las clínicas y ascienden al doble. (Entrevista a Yula Rojas, directora de Salud de las Personas de la DIRESA. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017). Así, los habitantes aseguran su salud a través de estos servicios privados. Claro está, estos servicios son exclusivos de quienes tienen los ingresos.

3.1.2 La gran Mesa de Concertación Contra la Pobreza

Como se mencionó previamente, la figura de la coalición será clave en el caso de la zona urbana. La Mesa de Concertación Contra la Pobreza representa la organización de la sociedad civil, en conjunto con instituciones del Estado para promover el desarrollo humano de distintas maneras. Es decir, representa una coalición en la zona urbana, según las características de Sabatier y Jenkins Smith (1993).

La MCLCP está ubicada en el centro de la ciudad de Puerto Maldonado y consta de dos oficinas a donde asisten a diario las tres coordinadoras. Ellas organizan las sesiones a través de convocatorias dirigidas a los miembros que conforman la Mesa: “Es una mesa que convoca periódicamente al Estado y a la sociedad civil para visualizar los problemas que hay en la región, concertar sobre esos problemas y tener incidencia en las áreas que tienen responsabilidad sobre esa problemática que se ha detectado” (Entrevista a la

Hermana Lourdes, coordinadora de la MCLCP. Puerto Maldonado, 28 de octubre del 2017).

La MCLCP tiene tres características que la hacen una exitosa coalición, pues logra impactar de manera positiva en la región, al promover el desarrollo humano, (no necesariamente con ese objetivo en específico) lo que es visible en los resultados.

En primer lugar, como coalición, está conformada por miembros diversos que logran converger. Por un lado, la MCLCP tiene como miembros a representantes de distintas instituciones del Estado. Estos representantes son designados por sus instituciones y solo ellos tienen derecho a un voto durante las sesiones. Estas instituciones provienen del Gobierno Regional (Direcciones Regionales de Educación, Salud, Trabajo, Agricultura, et), del Gobierno Central (Dirección Desconcentrada de Cultura, PNP, CEM, etc.) e instituciones autónomas (Defensoría del Pueblo, Universidad Nacional). Claro está, no todas participan activamente. Según la hermana Lourdes, misionera dominica del Vicariato Apostólico de Madre de Dios y coordinadora general de la MCLCP, las instituciones más activas son la DRE (Dirección Regional de Educación), la DIRESA (Dirección Regional de Salud) y la Defensoría del Pueblo, incluso con mayor fuerza, según señala.

Por otro lado, están las instituciones provenientes de la sociedad civil, principalmente compuestas por ONGs (medioambientales, PROMSEX, etc.), Colegios de Abogados, Ingenieros, etc., la FENAMAD e instituciones religiosas.

Su participación activa varía según el tema que se trate durante las sesiones. ¿Cómo lograr que instituciones tan distintas logren trabajar de la mano?

La MCLCP se organiza a partir de mesas de trabajo temáticas, en las cuales se agrupan las instituciones concernientes al tema y cualquier otra institución interesada. Existen cuatro mesas de trabajo. Dos inactivas: las de salud y de educación. Dos activas: trata de personas e identidad. A partir de la discusión y toma de decisiones sobre los temas, la Mesa se organiza para realizar desde campañas de concientización hasta demandas y reclamos al Gobierno Regional o el Gobierno Central y sus instituciones residentes en Lima (Entrevista a la Hermana Lourdes, coordinadora de la MCLCP. Puerto Maldonado, 28 de octubre del 2017). De esta manera, esta coalición conserva sus objetivos y a partir de las sinergias entre la sociedad civil y el Estado, logran hacer efectiva la intervención de este último.

En segundo lugar, la dirección de la Mesa es clave para su funcionamiento. Primero, porque la hermana Lourdes es miembro del Vicariato, lo que la vuelve una persona respetable por el resto de actores: “Nosotros los convocamos a todos y los sentamos a dialogar y concertar (...) a través de mesas de trabajo (...) asisten casi todos, me tienen mucho respeto” (Entrevista a la Hermana Lourdes, coordinadora de la MCLCP. Puerto Maldonado, 28 de octubre del 2017). Esto se debe a la tradición religiosa en Madre de Dios, una historia en donde el Estado estuvo ausente, a diferencia de la Iglesia Católica, a través de sus misioneros y misioneras, que se encargaron del bienestar (gestión de colegios, campañas de salud) en la región (CITAR).

Segundo, al no trabajar formalmente, la Hermana Lourdes se dedica casi exclusivamente a dirigir la MCLCP y establecer diálogos amigables y alturados con el resto de instituciones (Entrevista a Guimo Loayza, Defensor del Pueblo. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017). Asimismo, la dirección de la Mesa siempre ha sido de miembros del Vicariato, personas que conocen a muchas personas y además son respetadas. Esta lógica de relaciones amicales es ideal para el contexto de la zona urbana, pues como se dijo previamente, todos se conocen. Así, la hermana logra negociar y concertar, para, a través de la mesa, cumplir los objetivos planteados, como una coalición.

En tercer lugar, los políticos no participan en la Mesa. Como se mencionó previamente, Madre de Dios es una región en la que los líderes políticos están vinculados directamente en su gran mayoría con la minería, por lo que le dan interés a temas relacionados con este sector. Como es de esperarse, no le prestan tanto interés a los temas sociales lo cual se ve reflejado en las gestiones de los actuales políticos. Luis Otsuka, gobernador regional, no participa ni es miembro de la Mesa (Entrevista a la Hermana Lourdes, coordinadora de la MCLCP. Puerto Maldonado, 28 de octubre del 2017), lo que indica una falta de interés de su parte. A diferencia de este, Melina Medrano, vice-gobernadora, es miembro activa de la Mesa, lo que tiene explicación en que su trayectoria como docente y directora escolar.

El congresista Modesto Figueroa, por su parte, tampoco atiende a las sesiones de la MCLCP, a pesar de ser convocado, durante su semana de representación del Congreso. Asimismo, la mesa prepara pedidos que el no

atiende, relacionados principalmente al tema ambiental, para no perjudicar a las comunidades indígenas (Entrevista con la hermana Lourdes, coordinadora de la MCLCP. Puerto Maldonado, 26 de octubre del 2017; Melina Medrano, vice-gobernadora del GOREMA. Puerto Maldonado, 27 de octubre del 2017). No obstante, el no responde, sus proyectos de ley tienen que ver más con el tema minero).

A este punto, uno esperaría que la falta de interés político fuera un problema, pero no lo es en su totalidad. Efectivamente, afecta distintos temas que pudieran ser atendidos con mayor rapidez a través de leyes y voluntad de los sectores que corresponden a los objetivos planteado en las mesas de trabajo. Sin embargo, le da estabilidad la coordinación de la coalición. Esto se debe a que la Mesa está compuesta no con autoridades electas, que están por 4 o 5 años, sino con altos funcionarios y de rango medio, los cuales resisten en el tiempo (Augusto 2016), así como la Mesa.

En suma, la variedad de los miembros, la particular dirección y la falta de politización de la Mesa de Concertación Contra la Pobreza resultan elementos que contribuyen al funcionamiento adecuado de esta coalición, que tiene como objetivo la promoción del desarrollo humano, a través de la fiscalización y proposición para la provisión de servicios de bienestar, para que así, estos sean óptimos.

Uno de los impactos positivos de la comisión en la zona urbana puede apreciarse en la constante fiscalización que tiene la MCLCP en cuanto a la provisión de servicios sociales (Entrevista a Guimo Loayza, representante del

Defensor del Pueblo. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017; hermanas Pamela y Azucena, misioneras del Vicariato. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017). De esta manera, se evidencia que estos actores tienen un rol fiscalizador en el que se buscan la sinergia con el Estado para asegurar la adecuada provisión de servicios sociales básicos, a través de la mesa de trabajo de su competencia: “(...) la mesa de trabajo de educación está en período de investigación sobre un problema entre demanda y estructura en los colegios” (Entrevista a la Hermana Lourdes, coordinadora de la MCLCP. Puerto Maldonado, 28 de octubre del 2017).

“(...) existen carencias en el Gobierno Regional... La infraestructura educativa, hay colegios acá en la ciudad, aulas que justamente mañana vamos a ir a inspeccionar en una reunión con el Gerente General, aulas que no tienen pared, que no tienen ventana, solo tienen techo, parte de la pared, sin sillas, sin mesas y estamos a dos semanas del inicio de las jornadas escolares. Nosotros mañana vamos a hacer una inspección y si es que no se ha hecho nada, porque la semana pasada hicimos inspección y les hicimos conocer esta situación al director de la Dirección de Educación para que ellos adopten opciones para que esto mejore, sino vamos a mandar al Ministerio Público por omisión de funciones, porque es responsabilidad del Estado, a través del gobierno regional y a través de la Dirección Regional de Educación garantizar que esas aulas estén operativas” (Entrevista a Guimo Loayza, Defensor del Pueblo. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017).

Ahora bien, este tipo de acciones no son únicas de la zona urbana. Como se dijo previamente, la zona urbana, al ser capital, es el centro de distintos tipos de negociaciones, por lo que, las negociaciones de la MCLCP tienen impacto, aunque con menor magnitud, en otras zonas. Este elemento es clave de esta coalición: su capacidad de impactar en distintas zonas de Madre de Dios, aunque por temas. Por ejemplo, y se profundizará más adelante, la mesa de trabajo de trata o de identidad tienen impacto en las zonas de La Pampa y rural, respectivamente.

Por último, como se señaló con anterioridad, los servicios sociales privados, tales como las clínicas, farmacias y colegios privados juegan un rol importante en el bienestar, relacionado, además, con la concentración del capital económico en Puerto Maldonado. Básicamente, las personas con más ingresos tienen más posibilidades de acceder a servicios sociales privados, un lujo que no existe en la zona rural.

En conclusión, la zona urbana goza de un nivel alto de desarrollo humano gracias a la configuración del peso de la población, la figura de la coalición y los servicios sociales privados. Por un lado, del peso de la población, que vuelve cuantitativamente relevantes a los pobladores para el Estado, lo que le genera incentivos para intervenir en el territorio, a través de la provisión de servicios de bienestar. Por otro lado, la figura de la coalición, como la Mesa de Concertación Contra la Pobreza, funciona como un espacio que se mantiene en el tiempo de diálogo entre actores pertenecientes al Estado y la

sociedad civil, con el fin de promover el desarrollo humano y acabar con la pobreza, a través de la fiscalización constante y la formulación de propuestas.

3.2 Los pocos, alejados y difíciles

La zona rural se reparte alrededor de siete u ocho distritos a lo largo del territorio de Madre de Dios. Como se mencionó previamente, el desarrollo humano es de un nivel menor al que el de la zona urbana, en particular, respecto a las dimensiones de salud y educación, principalmente en cuanto a los indicadores de salud.

En el caso de esta zona, la configuración del peso de la población y la sociedad civil es distinta a la zona urbana: la población es mucho menor y tiene menos relevancia para el Estado, por lo que la intervención es menor que a nivel urbano. La figura de coalición es igual que en la zona urbana, la Mesa de Concertación Contra la Pobreza, pero, además, en esta zona la participación de la FENAMAD es clave para establecer relaciones Estado-sociedad. Ahora bien, a diferencia de la zona urbana, los servicios sociales privados son inexistentes en este territorio.

3.2.1 Población pequeña, interés pequeño

El peso de la población, como se sugirió capítulos atrás, es bajo, lo que quiere decir que es de menor cantidad y goza de menor relevancia para el Estado, lo que condiciona su intervención. Esto se sostiene por tres motivos puntuales.

En primer lugar, la cantidad los pobladores, expresada en tanto los electores fiscalizadores como la visibilización de los resultados, es muy baja. Los electores hábiles suman máximo 15 mil, además que esparcidos por los distritos en el capítulo I señalados. Como señala Green (2012), la dispersión de los electores desincentiva tanto a los gobernantes como a los candidatos para interesarse por esta zona. Por ejemplo, bien podría estar interesado un candidato a las elecciones distritales por esta zona; no obstante, los provinciales, regionales y presidenciales, viendo la cantidad de electores que representan para sumar a su candidatura. Resulta igual con los “electores fiscalizadores”, planteados previamente.

En segundo lugar, al ser una zona en donde la presencia del Estado es tradicionalmente débil, la capacidad estatal es deficiente también, siguiendo la propuesta de Boone (2012). Esto se puede evidenciar en dos aspectos: establecimientos y personal insuficientes, y la gestión de la provisión de servicios. Tanto colegios como establecimientos de salud son insuficientes en muchos sentidos. Primero, los establecimientos de salud no alcanzan el nivel necesario para atender todos los padecimientos de las personas que habitan en el territorio (GeoMinsa 2017). De tener estos una emergencia, deben ser trasladados hasta Puerto Maldonado: “Cuando hay emergencias es difícil llegar o acercarse a los pobladores de los centros poblados más alejados a los que se tiene que ir una semana en peke peke (...) el presupuesto no ayuda a resolver emergencias” (Entrevista a Yula Rojas, directora de Salud de las Personas de la DIRESA. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017) señala la

Directora de Salud de las personas cuando se le preguntó por la suficiencia de los servicios.

En cuanto al sector educación, la situación es similar. Al igual que la señora Rojas, el Presidente de la FENAMAD indica que “Ayudar a comunidades lejanas resulta muy caro para el gobierno regional. Las comunidades hacen con su propio esfuerzo puestos de salud y escuelas” (Entrevista a Julio Cusurichi, presidente de la FENAMAD. Puerto Maldonado, 2 de marzo del 2017). De igual manera, señala el director de la DRE: “(..) son como 8mil soles y son como por lo menos 6 días de viaje. Como somos de la zona, conocemos cuándo se puede ir (cuando crece el río no, por ejemplo) y buscamos los mecanismos. También, no se puede ir cualquier día, porque las canoas no están a disposición. Hay que hacer las coordinaciones con anticipación. Lamentablemente, al año salen dos tres o cuatro veces o cuando hay la localidad” (Entrevista a Luis Alberto Rodrigo, Director de la DRE de Madre de Dios. 23 de febrero del 2017).

En ambos casos, salud y educación, el personal escasea. Según distintos entrevistados, la contratación tiene una serie de problemas, puesto que el personal no encuentra grandes beneficios en ir a la zona rural, muy a pesar de ser pagados con un bono adicional (Entrevistas a Luis Rodrigo, director de la DRE en Madre de Dios. Puerto Maldonado, 23 de febrero del 2017; y Emperatriz Morales, directora de la DIRESA en Madre de Dios. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017). Esto evidencia la falta de poder infraestructural que tiene el Estado y la falta de interés, pues están los

funcionarios provenientes del Gobierno Regional directores que contemplan esta realidad y los políticos, provenientes del Gobierno Central.

Por su parte, frente a la situación de dispersión de la población, el Estado estructura sus servicios de bienestar agrupando la oferta en los locales (MINEDU 2015). No obstante, si bien el Estado procura suplir las demandas de bienestar por parte de los pobladores, como se observó en el capítulo I, muchas veces esto no es suficiente.

Un claro ejemplo de este tipo de servicios es el de los colegios multigrado (MINEDU 2015), que consiste en aulas en donde un solo docente enseña a niños y niñas de distintos grados. Dado el caso rural, esta solución parece la más acertada; sin embargo, distintos estudios muestran las falencias que experimentan este tipo de IIEE (Grade 2016).

Por último, una manera de ver la falta de interés de intervenir del Estado a partir de la población es a través de la complejidad de esta. Sucede que la población rural no consiste únicamente en campesinos que se dedican a actividades agrarias. Madre de Dios alberga 33 comunidades nativas, dispersas también en la Reserva Natural de Tambopata. ¿Por qué significaría más esfuerzo para el Estado atender el bienestar de estas comunidades? Existen dos casos concretos. Primero el de la educación: estas comunidades tienen el derecho y por lo tanto, el Estado tiene la obligación de brindarles servicios educativos de Educación Intercultural Biligüe (EIB). ¿Qué implica esto? Convocar profesores con este perfil, que además requieren un sueldo superior y el deber de aislarse en comunidades madre Diosinas que se ubican a

mínimo tres días de Puerto Maldonado. Según una entrevista con el director de la DRE de Madre de Dios, este proceso es muy engorroso y casi imposible de hacerlo de manera adecuada (Entrevista a Luis Alberto Rodrigo, Director de la DRE de Madre de Dios. 23 de febrero del 2017).

Este caso resulta una mezcla entre incapacidad y falta de voluntad por parte del Estado, pues los incentivos podrían ser mayores dada la lejanía del lugar donde se encuentre la IE EIB. Además, según Celso Mendoza, director de la UGEL Tambopata, la calidad es el principal problema de estos docentes.

Segundo, con respecto al tema de salud, la dotación del servicio es periódica y no constante, además de los establecimientos de salud, que como se sabe, son insuficientes. Para llegar a las comunidades más alejadas, la DIRESA organiza campañas de salud, llamadas “campañas móviles”, una modalidad para la Atención Integral de Salud a Poblaciones Exclusivas y Dispersas (AISPED) que consisten en establecimientos que circulan periódicamente para realizar controles médicos a niños, niñas y adultos. La insuficiencia con estas campañas radica en la gravedad de algunas enfermedades, como la Leishmaniasis, la anemia, las enfermedades gastrointestinales, entre otras que abundan en la zona rural (Entrevista a Yula Rojas, directora de Salud de las Personas de la DIRESA. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017).

De esta manera, se comprende que el tamaño de la población en la zona rural es mucho menor, en comparación con la zona urbana. Si bien este es un fenómeno que se repite en todas las regiones amazónicas (Barrantes y

Glave 2014) y probablemente a nivel nacional, el caso de Madre de Dios destaca por combinar la falta de capacidad estatal y el desinterés del Estado de abordar esta problemática.

3.2.2 La sociedad civil en la zona rural

Este nivel de análisis resulta muy particular, pues parte de la falencia que se observó párrafos atrás. En esta zona, existen tres grupos, no necesariamente excluyentes entre sí, que buscan impactar en el desarrollo humano: La Mesa de Concertación Contra la Pobreza, la FENAMAD y el Vicariato. Las tres tienen su sede principal en Puerto Maldonado, lo que implica que la mayoría de las negociaciones se establezcan en este lugar, aunque el impacto sea dirigido a la zona rural.

¿De qué manera impactan? Existen dos tipos de negociaciones entre estas organizaciones y el Estado, con el fin de contribuir a la adecuada dotación de los servicios sociales. En primer lugar, como se mencionó previamente, la MCLCP realiza distintas campañas que no impactan únicamente a Puerto Maldonado, sino también en la zona rural, incluso en la zona de La Pampa. Un claro caso es el de la campaña de identidad. La MCLCP tiene una mesa que busca promover la identificación de las personas en Madre de Dios, frente al gran problema de la falta de identificación de un gran porcentaje de la población¹⁵: "(...) en el 2015 se constituyó una mesa de

¹⁵ Ver ANEXO 3

trabajo por la identificación de los ciudadanos (...) sin DNI no hay derechos. Gente sin DNI que quiere atenderse por salud, lo primero que le piden es su DNI. El SIS sabemos que les da dos meses de una inscripción temporal, pero eso no quiere decir que te vas a sanar en dos meses. ¿Y después?”. Frente a esta problemática, la mesa de trabajo busca erradicar esta situación:

“(...) “Una profesora me dice que de los 30 niños que tiene, solo 20 tienen DNI: son niños que son asistentes, que están recibiendo (el servicio educativo), pero el sistema de educación también tiene un sistema que los niños matriculados y que también tienen que subir las notas al SIAGIE¹⁶. Sin DNI no hay derechos” (...) “Pensión 65 igual. Se presentan personas que tienen todo el derecho, por su edad y su condición a ser reconocidos por Pensión 65, pero también se encuentran con potenciales usuarios que no tienen DNI...” (Entrevista a la Hermana Lourdes, coordinadora de la MCLCP. Puerto Maldonado, 28 de octubre del 2017).

En la actualidad, la MCLCP realiza campañas de sensibilización para dos públicos. Por un lado, para el Estado. Según la hermana Lourdes, en Madre de Dios la oficina de RENIEC funciona solamente como una mesa de partes, incapaz de tomar decisiones. Por ello, desde la mesa de trabajo de identificación buscan implementar “(...) una Jefatura del RENIEC en Madre de Dios, con toda la capacidad resolutoria y de acción para que todos los ciudadanos de esta región tengan su DNI (Entrevista a la Hermana Lourdes,

¹⁶ Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa

coordinadora de la MCLCP. Puerto Maldonado, 28 de octubre del 2017). De esta manera, se busca presionar al Estado para contribuir a esta situación.

Por otro lado, se realizan campañas de sensibilización a las personas, para explicarles los beneficios de obtener el DNI. Por ejemplo, la identificación es necesaria para acceder a los servicios de salud, como se puede observar en la Imagen 1. No solamente a personas que nunca accedieron a este derecho, sino también a la población migrante, con el fin de lograr contabilizar cuántas personas radican en Madre de Dios. Por ejemplo, en el mes de agosto, se realizó una campaña de este tipo en el asentamiento humano de “La Joya”, comenta la Hermana Lourdes (Entrevista a la Hermana Lourdes, coordinadora de la MCLCP. Puerto Maldonado, 28 de octubre del 2017). Según ella, tuvo mucho éxito y además, se sorprendieron de la cantidad de personas que vivían allí.

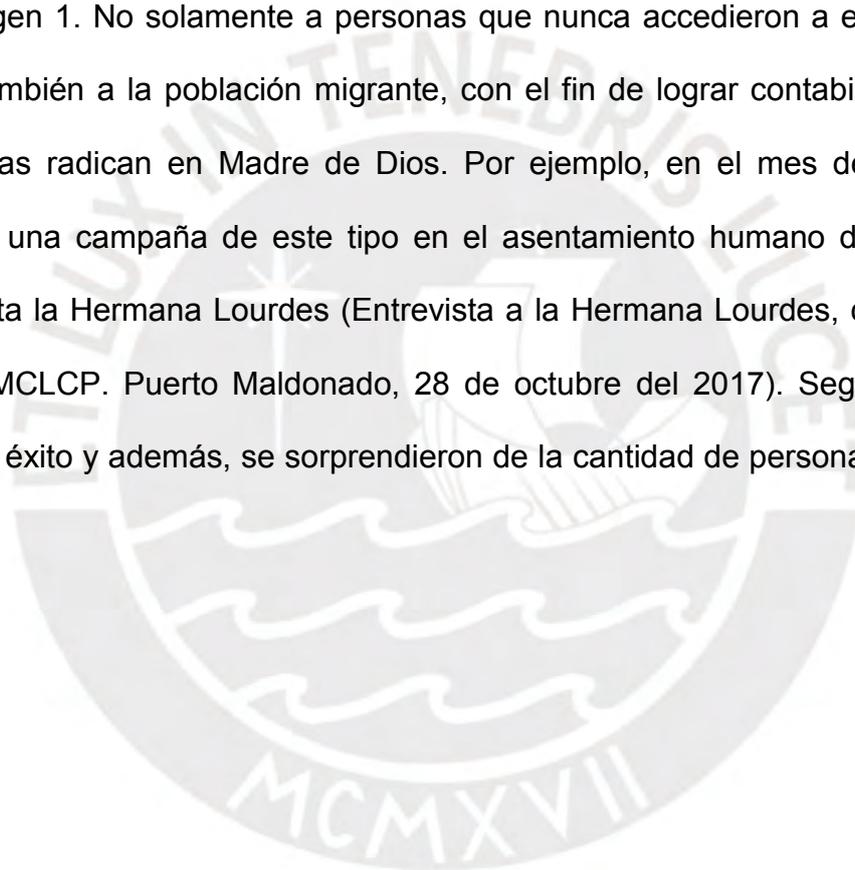


Imagen 1: El requerimiento del DNI en el Hospital Santa Rosa (Emergencias)

PRIORIDADES	TIEMPO DE ESPERA	DESCRIPCIÓN	ACCIÓN
PRIORIDAD I	Inmediata	Se trata de una emergencia de atención inmediata: Paro cardíaco, Dolor en el pecho, Persona inconsciente y/o con convulsiones, Trabajo de parto, Sangrado profundo, Herida por arma de fuego o corto punzante, etc.	Activar Alarma de EMERGENCIA
PRIORIDAD II	Menos de 30 minutos	Se trata de una consulta de urgencia que tiene tiempo de espera hasta 30 minutos: Mareos, náuseas, infecciones urinarias, infecciones respiratorias, Traumas leves, Mareas, Diabetes, dolores de oídos, etc.	PRESENTAR DOCUMENTO DE IDENTIDAD
PRIORIDAD III	Menos de 2 horas	Se trata de una consulta prioritaria: Amigdalitis, Rinofaringitis, Diarrea sin deshidratación, Dolor con más de 3 días, Infecciones leves de la piel, etc.	PRESENTAR DOCUMENTO DE IDENTIDAD
PRIORIDAD IV	Consulta externa con cita programada	Se trata de enfermedades que dan espera a una cita médica programada por el servicio de consulta externa.	PRESENTAR DOCUMENTO DE IDENTIDAD

Fuente: Elaboración propia.

En segundo lugar, frente al problema de la falta de capacidad del Estado para proveer el servicio educativo, se realiza la “gestión compartida”, un convenio que realiza el Estado con la FENAMAD y el Vicariato, por separado. Este consiste en un intercambio: estas organizaciones ofrecen apoyo en la gestión de colegios en la zona rural (brindar plataformas de capacitación a los docentes de EIB, así como espacios para que estos realicen el registro de notas, etc.), mientras que demandan poder en estas instituciones (elegir a los docentes y directores de las IIEE que pertenecen al convenio).

El Vicariato trabaja a través de la RESOP, una red de educación en los colegios rurales, el cual lleva esta gestión compartida con 17 Instituciones

Educativas en esta. Como se mencionó previamente, ellos ofrecen apoyo, que consiste en lo siguiente:

“(…) con la DRE, como somos su apoyo, lo que hacemos nosotros es a los docentes de las zonas rurales. Los docentes de las zonas rurales no tienen que estar viajando cada vez para ver su resolución, si el pago ha sido correcto o no, enviar las nóminas, presentar documentos. Aquí en la oficina ayudamos mucho en eso. A través del teléfono (los docentes llaman al personal de la RESOP) nos van dictando los niños nuevos que se han inscrito: los nombres, códigos, DNIs y acá lo ponemos en el SIAGIE para que estén ya en una salida que ellos tengan (…) ya ellos vienen, firman sus documentos y ya está. Así, ellos ya no se preocupan de las resoluciones y se dedican a enseñar, porque eso nosotros ya lo estamos tramitando. Y los lugares demoran mucho para llegar, por lo que esto ayuda mucho” (…) “(…) aquí tienes las capacitaciones, aquí tienes el internet, aquí tienes de cómo prepararte para ese concurso, cosa que, si te vas a una zona rural, no tienes cómo capacitarte para este concurso o actualizarte a lo nuevo que hay y cuando sales a dar el examen, estás nulo” (Entrevista a Mariela Reyna, coordinadora de la RESOP. Puerto Maldonado, 27 de octubre del 2017).

De esta manera, el Vicariato, a través de la RESOP colabora con el Estado, apoyando con la gestión en las zonas más alejadas, a partir de la falta de capacidad e interés del Estado de proveer el servicio educativo a estas zonas. Ahora bien, según la hermana Lourdes, esta es una antigua tradición, pues data de la historia de Madre de Dios la presencia de la Iglesia, antes que

la del Estado. No obstante, se concentra en el sector educativo y no del desarrollo humano en sí (salud y educación). Así, acota la representante del Vicariato:

“(...) estos colegios no pueden ofrecer una infraestructura suficiente para la demanda que hay, te lo puedo asegurar. El Vicariato tiene en este momento la RESOP esa es una presencia del Vicariato en educación en el campo. La otra cosa es la ODEC (...) existe en todos los Vicariatos y hay un convenio con el Estado y una hermana es la encargada de acompañar, capacitar a los maestros de religión. Ese es otro esfuerzo del Vicariato” (Entrevista a la Hermana Lourdes, coordinadora de la MCLCP. Puerto Maldonado, 28 de octubre del 2017)

La presencia de la religión en la educación en Madre de Dios es reconocida por ser de gran calidad. Según la coordinadora principal de la RESOP, la presencia de sacerdotes y monjas (misioneros y misioneras) es clave para asegurar la calidad: “(...) tienen un buen nivel porque están acompañados de un misionero, un dominico de la misión de Cintulla. Ahí se ve un trabajo coordinado y bien supervisado. Es una de las escuelas del Manu que está bien en todo” (Entrevista a Mariela Reyna, coordinadora de la RESOP. Puerto Maldonado, 27 de octubre del 2017).

La FENAMAD, por su parte, tiene una larga tradición en Madre de Dios, al reivindicar los derechos de los ciudadanos originarios (Paredes 2015). Al igual que el caso del Vicariato, la FENAMAD se impone frente a una problemática de dotación del servicio: “Ayudar a comunidades lejanas resulta

muy caro para el gobierno regional. Las comunidades hacen con su propio esfuerzo puestos de salud y escuelas” (Entrevista a Julio Cusurichi, presidente de la FENAMAD. Puerto Maldonado, 2 de marzo del 2017).

La FENAMAD tiene una particularidad que ni la MCLCP ni el Vicariato comparten: el tema ambiental. Al tener Madre de Dios territorio de reserva natural, la gestión de los servicios de salud y educación debe dialogar con el ecosistema del espacio¹⁷. Además, el actual presidente de la Federación, Julio Cusurichi, es un activista ambiental. Por ello, todos los acuerdos que se establecen con el Estado siguen esta línea ambiental: “(...) las comunidades nativas tienen préstamos excluidos. La Federación está haciendo un gran esfuerzo para coordinar con el gobierno regional, con el gobierno local, que eso está ayudando a que se priorice proyectos del tema social. Pero no es una política regional, es que la Federación está concertando, presionando al Gobierno para que haga las cosas” (Entrevista a Julio Cusurichi, presidente de la FENAMAD. Puerto Maldonado, 2 de marzo del 2017).

El intercambio de la gestión compartida con la FENAMAD se da de la siguiente manera: la Federación tiene la facultad de participar en la Contratación de docentes y directores de los colegios que gestiona, que son alrededor de 20 colegios a nivel rural. Asimismo, toma decisiones primordiales: “(...) se hacen coordinaciones y convenios con la federación de Nativos para acceder a las comunidades. Antes de ingresar, pedimos permiso o entramos

¹⁷ Para más información, revisar el Plan Maestro de la Reserva Comunal Amarakaeri: <http://sinia.minam.gob.pe/normas/aprueban-plan-maestro-reserva-comunal-amarakaeri-periodo-2016-2020>

con ellos (Entrevista a Luis Alberto Rodrigo, Director de la DRE de Madre de Dios. 23 de febrero del 2017), señala el director de la DRE.

A cambio de este poder, capacita a los docentes en la modalidad de EIB (Educación Intercultural Bilingüe), aspecto en el que encuentra dificultades la DRE: “La FENAMAD ha trabajado formando docentes en EIB, dos promociones ya, pero hay más demanda de profesores, entonces no alcanza. Lo bueno es que FENAMAD es parte de la Comisión de Evaluación de Contratación (DRE). FENAMAD propone, a través de las comunidades, quiénes podrían seguir y quiénes no” (Entrevista a Julio Cusurichi, presidente de la FENAMAD. Puerto Maldonado, 2 de marzo del 2017).

Ahora bien, el tema ambiental tiene dos caras para el desarrollo humano, en particular el tema de salud. Al estar la reserva gestionada por el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), la provisión de los servicios está sujeta a esta al respeto por la diversidad. En ese sentido, los alimentos que ingresan no pueden perturbar el ecosistema. Esto resulta un problema dadas las cifras de casos de anemia. Por un lado, según la Directora de Salud de las Personas, estos casos de anemia pueden ser atendidos mejorando la implementación; sin embargo, la entrada de huevos y gallinas para su crianza está prohibido por la SERNANP (Entrevista a Yula Rojas, directora de Salud de las Personas de la DIRESA. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017).

Por otro lado, los hábitos alimenticios de los pobladores de la reserva son distintos. La Directora de la DIRESA destaca: “Resulta un problema porque

tienen otro tipo de alimentación, están acostumbrados a comer pescado, animales del monte” (Entrevista a Emperatriz Morales, directora de la DIRESA en Madre de Dios. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017). Sumado a esto, debido a la minería ilegal, los peces más grandes (que son los que suelen comer los nativos) están contaminados con mercurio.

De esta manera, frente a la falta de interés y de capacidad que demuestra el Estado debido al tamaño de la población, distintas organizaciones logran coordinar y presionar a este para mejorar la dotación de servicios de educación y salud. Esto explica el nivel de desarrollo humano de la zona rural, que por lo revisado, logra superar las adversidades en cuanto a la dimensión educativa, mas no hace frente a la falta de atención del sector salud. Por ello, el nivel de esta dimensión es menor, explicado también por factores adversos, como el tema ambiental.

3. 3 “Tierra de nadie”

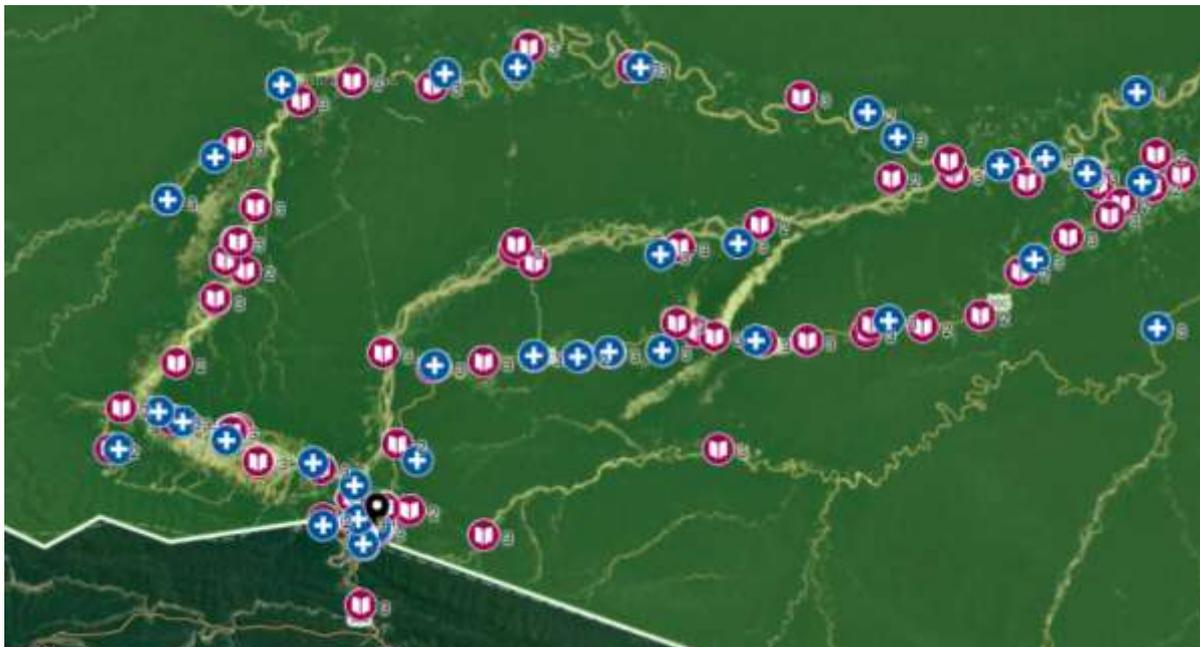
La Pampa es la zona de Madre de Dios en la que se concentra actividad que es uno de los mayores de la región: la minería informal e ilegal. Previo al análisis respectivo, vale destacar dos características que condicionan el desarrollo humano en cada nivel de análisis.

En primer lugar, si bien la migración es un fenómeno que afecta en gran medida a toda la región, en La Pampa la migración es masiva, al punto que hay un consenso entre todos los entrevistados de una asociación inmediata entre

La Pampa y una “población flotante”, a modo de una convención social dentro de la región. Según señala la coordinadora de la encuesta ENAHO de Madre de Dios: “(...) En La Pampa misma no tenemos muestras (...) es una zona “flotante”, en el Censo pasado (2007) todavía no existían. Nosotros trabajamos en base a ese Censo, pero si no han sido registrados no podemos actuar en esa población” (Entrevista a Consuelo Cano, coordinadora de la encuesta ENAHO Madre de Dios. Puerto Maldonado, 28 de febrero del 2017).

Este fenómeno se debe a la actividad minera, explicada extensivamente en el capítulo I. Esta característica condiciona el desarrollo humano en el sentido de la dotación de los servicios, ¿cómo otorgar a gente que no está perenne en la zona?

En segundo lugar, La Pampa se diferencia del resto de zonas por una característica en particular: no existe un Estado de derecho, ni proveniente del nivel nacional, ni del subnacional. Esto se puede observar claramente en el Mapa 3, en donde se observa cómo se distribuye la provisión de servicios (establecimientos de salud e IIEE) alrededor de la zona y solo unos pocos establecimientos dentro de ella. Esta particularidad pre condiciona la presencia del Estado y su posibilidad de proveer servicios sociales básicos a la población que habita allí, puesto que es incapaz de ingresar a esta zona.

Mapa 3: Distribución de los servicios de educación y salud en La Pampa

Elaboración propia. Fuente: Escala y GeoMinsa

Como se mencionó previamente, la zona ilegal posee el nivel de desarrollo humano más bajo de la región de Madre de Dios. Existen dos factores principales que explican esta situación. Por un lado, a diferencia de las otras zonas, en La Pampa el peso de la población es menor no por su falta de importancia, sino porque al ser “flotante”, hablamos de una cantidad cuantificada mínima y un problema de acceso a l territorio. Por otro lado, los actores no estatales toman la forma de desafiantes del Estado (Eaton 2012), quienes evitan la entrada del Estado a esta zona, al no ser de su conveniencia.

3.3.1 El peso de la población “flotante”

Este nivel de análisis resulta particular pues parte de la idea de una población inexistente para el Estado, pero de la que todos los entrevistados están seguros. Analizar, por lo tanto, la cantidad de habitantes, así como la cantidad de electores hábiles se torna un reto. Es necesario tener en claro cómo se compone esta población “flotante”: mineros y sus familias que viven en los campamentos, mineros solos, víctimas de explotación laboral, víctimas de trata de personas (Arriarán y Chávez 2017). A su vez, cada uno de estos pobladores no vive necesariamente en la zona. En algunos casos por los días laborales, por meses, por temporadas, por días específicos (Entrevista a Flor de María Cano, Gerenta Regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento del GOREMA. Puerto Maldonado, 24 de febrero del 2017).

De esta manera, es una población efectivamente “flotante”, lo que tiene dos implicancias claves para medir el interés del Estado. Primero, el Estado es incapaz de leer cuántas personas hay en el territorio, lo que complejiza la provisión del servicio. Al conocer un nivel del Estado (subnacional) un aproximado, mientras que el otro (central) no, se genera una trampa, en donde la disputa a cuántas personas realmente hay. Lo cierto es que es un dato incierto, pero el impacto sobre esta zona, necesario, ya sea por parte del nivel central como el subnacional. Según la Directora de Bienestar Social del GOREMA, La Pampa no es parte de la región: “(...) No se considera parte de Madre de Dios. El Estado de derecho no tiene jurisdicción allí. Los esfuerzos llegan hasta la última posta cercana, más allá de eso, es problema es del

gobierno central” (Entrevista a Flor Reátegui, Gerenta de Desarrollo Social del GOREMA. Puerto Maldonado, 22 de febrero del 2017).

Segundo, si procuramos analizar cuánto significa la población de La Pampa a partir de los votos que representan para los gobiernos subnacionales, sería difícil, dado que no se conoce qué tantos viven en esta zona. En palabras del director de la DRE, “Ellos vienen una semana o quince días y ponen un gran monto económico. Se van, igualito queda” (Entrevista a Luis Alberto Rodrigo, Director de la DRE de Madre de Dios. 23 de febrero del 2017). Por ejemplo, muchas personas pueden vivir en La Pampa, pero ¿se regresarán para votar en sus regiones de origen durante las elecciones subnacionales?

De la misma manera, reconocer a los electores hábiles como electores fiscalizadores es imposible, teniendo en cuenta que no se tiene ni el primer dato. En ese sentido, los alcaldes a los que corresponde esta zona (Huepetue, Inambari) viven en constante desesperación frente a la situación de La Pampa (Entrevista a Guimo Loayza, Defensor del Pueblo. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017).

En suma, el tamaño de la población está condicionado por la migración masiva de La Pampa. Por un lado, resulta imposible o muy difícil proveer un servicio a una población desconocida e incierta. Por otro lado, se establece la misma lógica para determinar el interés del Estado.

3.3.2 Los grandes desafiantes del Estado

En La Pampa, si bien destacan los actores no estatales por ser desafiantes del Estado, también se configuran coaliciones que superan las adversidades y buscan promover el desarrollo humano. La Mesa de Concertación Contra la Pobreza y PROMSEX, como coaliciones trabajan en esta línea, a diferencia del primer grupo, no interesado en el tema del bienestar en lo absoluto.

Sobre los desafiantes, La Pampa posee dos tipos de desafiantes territoriales del Estado: la FEDEMÍN y las bandas criminales de mineros ilegales, no necesariamente excluyentes entre sí, pues defienden la misma actividad. Además, los pobladores de esta zona, no necesariamente parte de estos grupos pero que sí se dedican también a la actividad aurífera, se oponen también a su erradicación. El conjunto de estos actores resulta un desincentivo para el Estado.

La FEDEMÍN es la federación de mineros que tiene como postura la oposición al control de la actividad minera. Este está plasmado en el Decreto Legislativo N° 1100, el cual regula la interdicción de la minería ilegal en la zona de La Pampa. A través de distintas manifestaciones, han demostrado dicha oposición (El Comercio 2016; La República 2016). De igual manera, los grupos criminales tienen una lógica que consiste en prevalecer el sistema de La Pampa. En ese sentido, cualquier intento de perturbar el orden interno, es sancionado por ellos. Así, se muestran casos de brutales asesinatos a quienes revelan la situación interna de La Pampa (Arriarán 2017).

Ahora, ¿cómo estos actores desincentivan la presencia del Estado? Su férrea oposición y el deseo de evadir conflictos por parte del Estado dialoga con la propuesta de Holland (2016), en donde se condiciona la presencia y capacidad del Estado, frente a un conflicto o sobre esfuerzo que pueda realizar para lograr intervenir (Slater y Kim 2015). Esto se evidencia en las distintas intervenciones registradas en los últimos años, realizadas en La Pampa. En ellas, lo que se observa es la quema de máquinas para la actividad. No obstante, meses después se recuperan y la intervención adquiere una connotación simbólica.

Así, observamos una zona sin comisarías, sin sedes del gobierno central ni del regional, solo un espacio de producción aurífera, en donde las posibilidades de tener una vida digna, más allá de los ingresos económicos, son nulas o mínimas. Al no haber estos locales, tampoco encontramos funcionarios, personal de las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional del Perú. Sin embargo, según un consenso entre los y las entrevistadas, una gran población.

Ahora, ¿cómo enfrentar a estos retadores dada la población, aunque “flotante” en La Pampa? El Estado, aunque solo desde los sectores salud y educación, la Mesa de Concertación Contra la Pobreza y algunas ONG hacen frente a esta situación y procuran brindar bienestar desde sus posibilidades. Es decir, es imposible negarle el servicio a los pobladores de esta zona (Entrevista a Guimo Loayza, Defensor del Pueblo. Puerto Maldonado, 1 de marzo del 2017), por lo que las instituciones de carácter social (educación y salud)

procuran brindar el servicio a los alrededores y en algunos casos, dentro de la zona.

En primer lugar, desde el mismo Estado, se distribuyen los establecimientos educativos y de salud, como se pudo observar en el Mapa 3. De esta manera, se procura no perturbar el funcionamiento interno de La Pampa y evitar la violencia: “Se trata de atender a los niños, al pie de la carretera. Se hacen instituciones formadas ya constituidas...” (Entrevista a Luis Alberto Rodrigo, Director de la DRE de Madre de Dios. 23 de febrero del 2017). De la misma manera funciona el sector salud y por lo que se puede apreciar en el Mapa 3, alrededor de 10 establecimientos se han instalado en la zona. Sin embargo, son de nivel inicial, en el caso educativo y de nivel I, en el caso de salud. Si bien no combate directamente la situación de La Pampa, procura proveer el servicio. La presencia del Estado, por lo tanto, es particularmente débil.

En segundo lugar, la MCLCP, como se mencionó anteriormente, trabaja a través de una mesa de trabajo contra la trata de personas activamente hace 18 años. Esta coalición permanece en el tiempo gracias a la coyuntura y a las instituciones que participan activamente (CHS Alternativo y Promsex), entre otras organizaciones que se oponen a esta actividad ilegal y ponen en agenda el tema de la trata de personas. Desde la MCLCP, se realizan campañas informativas en las IIEE y en general, con el fin de informar a jóvenes y prevenir esta situación.

En tercer lugar, aunque de manera particular, la Asociación Huarayo, una asociación sin fines de lucro que busca contribuir con el desarrollo de jóvenes desde la ciudad de Mazuco hasta la Pampa, en la actualidad se dedica a rescatar a niñas y adolescentes víctimas de trata y explotación sexual para brindarles un hogar temporal. Asimismo, realizan coordinaciones con el Estado para mapear más hogares y alejarlas de La Pampa. Según el director de la asociación, se realizan coordinaciones con el Estado para erradicar esta situación: “(...) trabajamos el tema de derechos, pues tenemos un convenio con el INABIF para adolescentes víctimas de trata de personas, programa de violencia familiar y sexual, un Centro de Emergencia Mujer (CEM). Ellos ponen el costo del funcionamiento y nosotros colocamos la infraestructura. La oferta del estado no es buena, por lo tanto la Asociación Huarayo trata de suplir eso” (Entrevista a Oscar Guadalupe, Director de la Asociación Huarayo. 27 de febrero del 2017).

En cuarto lugar, Promsex realiza campañas móviles en conjunto con la DIRESA, con el fin de que esta última logre acceder a realizar controles “periódicos” (en realidad, extraordinarios). Dada esta situación, la organización aprovecha para realizar el trabajo de campo de sus distintas investigaciones, relacionadas a la trata de personas (Mujica 2014; Arriarán y Chávez 2017).

De esta manera, frente a las adversidades de esta zona, distintos actores, tanto no estatales como estatales, trabajan de manera conjunta, con el fin de promover el desarrollo humano y brindar bienestar, desde sus posibilidades. Esta situación se da frente a la incapacidad y falta de interés del

Estado de intervenir en esta zona y los esfuerzos en falso de sus distintos niveles (nacional, subnacional).

Por último, en La Pampa interviene el factor de los servicios sociales privados, en particular en el sector salud. Esto se manifiesta a través de la presencia de farmacias y algunos médicos particulares que atienden a las personas en la zona. Según la Supervisora Local de la encuesta ENDES, “(...) la gente de esa zona tiene dinero, se hace revisar por médicos particulares. Su calidad de vida aumenta” (Entrevista a Magaly Sahuaricokhan, Supervisora de campo de la encuesta ENDES del INEI - Madre de Dios. Puerto Maldonado, 24 de febrero del 2017), lo que explica un ligero aumento en el nivel de desarrollo humano.

Ahora bien, tanto las clínicas como las farmacias funcionan de manera ilegal, como señala un estudio de PROMSEX (Arriarán y Chávez 2017), lo que perjudica en muchos sentidos también la salud de los pobladores de La Pampa. Primero, porque al funcionar sin una licencia, cabe la posibilidad de que las medicinas obtenidas por los usuarios estén vencidas o en mal estado. Segundo, al no ser provista por el Estado, el fin no es promover la salud, sino utilitario. Es decir, para evitar que un minero tenga dolores, que una trabajadora sexual esté enferma, etc.

Según el Director de la Asociación Huarayo, “(...) en los pueblos mineros hay muchas boticas, por ejemplo las enfermedades de transmisión sexual se curan ahí, si una chica quiere abortar, le venden una sobredosis de estrógeno. Pero nadie se da cuenta de lo dañino que puede ser, sólo quieren sacar dinero”

(Entrevista a Oscar Guadalupe, Director de la Asociación Huarayo. 27 de febrero del 2017). De igual manera, según el estudio de Arriarán y Chávez (2017), estas farmacias lo que buscan solucionar de manera cortoplacista los males que puedan padecer sus pobladores, cobrando altas sumas de dinero, frente a su desesperación.

De esta manera, mientras que en la zona urbana los servicios sociales privados incrementan el nivel de desarrollo humano, en La Pampa estos adquieren una doble cara. La falta de presencia del Estado condiciona incluso la idea de que el dinero compra el bienestar.

En conclusión, La Pampa se propone como una zona sin presencia del Estado, lo que limita las posibilidades de acceder a una vida digna, así como incrementar el nivel de desarrollo humano en la zona. Esto se debe a la falta de interés del Estado de intervenir, a excepción de algunas instituciones de carácter social (salud y educación), aunque de manera débil. No obstante, observamos la figura de la coalición en muchas ocasiones, conformada por actores estatales y no estatales, que buscan suplir esta falta de promoción del Estado del desarrollo humano. Si bien sus esfuerzos no son suficientes, debido a la complejidad del territorio, la coalición se mantiene, así como otras instituciones que trabajan de manera particular, pero constante.

CONCLUSIONES

Esta investigación se planteó como objetivo explorar patrones regionales de desarrollo humano, con el fin de explicar por qué una región, al parecer con un nivel de desarrollo humano homogéneo, mostraba grandes diferencias en el interior. Una vez planteadas tres zonas con distintos niveles de desarrollo humano en el territorio, el análisis consistió en explorar las relaciones entre el Estado y la sociedad que se gestan en cada una de estas. De esta manera, la investigación se construye en base a dos objetivos: primero, caracterizar y evidenciar las diferencias entre las zonas y segundo, estudiar las relaciones Estado-sociedad dentro ellas, las cuales tienen como producto el nivel de desarrollo humano.

Así, al caracterizar Madre de Dios, se observan dos caras. La primera aparenta ser una región modelo del desarrollo económico. Este modelo se sustenta en sus indicadores “milagrosos”, aquellos que la posicionan como una de las regiones en donde sus habitantes tienen un nivel de vida digno. Así, la región goza de indicadores que hablan de altos ingresos económicos, un nivel de pobreza a la baja, altos indicadores de empleo y educación.

Como segunda cara, la región se caracteriza por tener altos índices de violencia, medidos en la cantidad de asesinatos diarios, desapariciones, casos de trata de personas, etc. Frente a esta disyuntiva, una alternativa es abordar el caso como una región que supera las adversidades y promete una vida decente a sus habitantes. Una simple respuesta consiste en que el desarrollo humano o el bienestar se construye a partir de un capital económico: a pesar

de la violenta coyuntura, los habitantes, a partir de sus ingresos económicos pueden acceder a un nivel de vida digno.

Esta investigación apuesta por una mirada cualitativa subnacional, en donde se observan patrones de desarrollo al interior de la región. La investigación parte de una definición del desarrollo humano que le da importancia al espacio territorial en donde se desarrollan las personas, el rol del Estado y a los actores involucrados, ideal para el caso de Madre de Dios.

La definición tomada de PNUD contempla tres dimensiones (educación, salud e ingresos económicos), en donde se toman los indicadores de las respectivas dimensiones propuestos por PNUD y se agregan otros que enriquecen la caracterización de la región. Esta definición no solo toma en cuenta la los niveles de vida de los habitantes de la región, sino que además destaca el rol que tiene el Estado como proveedor de los servicios necesarios para que el nivel de vida sea alto. PNUD, como institución, utiliza estas dimensiones como medios para plantear el concepto de libertad. Así, una persona saludable, con un nivel de educación e ingresos mínimos, logrará acceder a mejores oportunidades y gozar de su libertad.

Con esta definición, se plantean tres zonas con distintos niveles de desarrollo humano. Primero, la zona urbana y de más alto nivel de desarrollo humano, ubicada en la ciudad de Puerto Maldonado, el centro económico y político de la región. No obstante, se generan brechas en el nivel de vida de los ciudadanos, lo que hace que esta zona sea de nivel desigual. Es decir, si bien muchos gozan de un nivel de vida alto, otros, en particular en los suburbios, se

diferencian de estos con un nivel de vida inferior. Segundo, la zona rural tiene un nivel de desarrollo humano intermedio y uniforme. Tercero, la zona de La Pampa o la zona minera se caracteriza por tener el nivel más bajo de desarrollo humano y además, desigual. Caracterizar esta zona implica salir de las dimensiones establecidas para plantear problemas estructurales en la zona, como la violencia, la trata de personas, la explotación laboral y sexual, los cuales enfrentan de manera directa el concepto de libertad, pilar del concepto de desarrollo humano.

Habiendo caracterizado cada una de las zonas y evidenciado el nivel de desarrollo humano, se estableció un punto de partida: el Estado como encargado de proveer las condiciones necesarias para asegurar un nivel alto de desarrollo humano. Es decir, se habla de la capacidad que tiene este para proveer los servicios sociales básicos (establecimientos de salud y colegios) se plantearon dos variables dependientes a ser analizadas en cada zona: el peso de la población y la relación existente con los actores no estatales. Asimismo, se introdujo una variable interviniente, los servicios sociales privados.

A lo largo de la investigación, se observó que las variables se manifiestan de manera distinta en cada una de las zonas, brindando distintas explicaciones en cuanto a las diferencias en el nivel de desarrollo humano. En el caso de la zona urbana, el alto, aunque desigual nivel de desarrollo humano tiene explicación en, por un lado, una población “pesada”. La relación entre Estado y sociedad se vuelve utilitaria, al encontrar el Estado conveniencia en intervenir en el territorio, proveyendo servicios de salud y educación. Los

resultados son más visibles y al ser la población más grande, estos resultan significativos para la región y su competitividad. Por otro lado, destaca la figura de la coalición: la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, la cual está conformada por organizaciones civiles y del Estado. Su falta de interés en la política, pues son miembros de organizaciones sociales y funcionarios que no dependen de procesos electorales, le permite mantenerse en el tiempo y dedicarse a sus ejes principales: la salud, la educación, la identidad y la lucha contra la trata de personas. De esta manera, contribuyen con la fiscalización de la calidad de los servicios sociales del Estado y aseguran el nivel de desarrollo humano. Por último, los altos ingresos económicos de muchas personas les permiten acceder a servicios sociales, privados, como clínicas y colegios particulares. Este fenómeno no en las anteriores variables, pero sí afecta el producto, es decir, el nivel de desarrollo humano.

En el caso de la zona rural, el nivel medio y uniforme se explica, por un lado, por el tamaño de su población, el cual no resulta atractivo para el Estado. Si bien es la zona con la menor cantidad de personas y de más difícil acceso, se evidenció una falta de interés, pues con la presión de la sociedad civil, los servicios llegan adecuadamente. Asimismo, se observaron estrategias de distribución no efectivas. Frente a esta situación, la MCLCP tiene injerencia en esta zona también, aunque en menor medida. Asimismo, esta situación se maneja también a través de la “gestión compartida” que consiste en una negociación entre el Estado y las organizaciones civiles (FENAMAD y RESOP) para asegurar la calidad de los servicios educativos.

En el caso de la zona de La Pampa, se habla de una zona con un nivel de desarrollo bajo y desigual, pues se encuentran casos en donde el nivel de vida es alto (algunos mineros y empresarios informales) y al revés (víctimas de trata de personas, explotación laboral, mujeres y niños). Si bien la población es numerosa, su peso es bajo, pues la migración ocasiona invisibiliza a la población existente. Por lo tanto, si no está registrada en las cifras oficiales, es difícil su intervención. El interés, por lo tanto, disminuye. Por otro lado, la MCLCP no tiene mucha o es nula la influencia en la zona, más allá de algunas organizaciones que rescantan víctimas (Asociación Huarayo) y coordinan con las interdicciones para realizar investigaciones (PROMSEX). En esta zona prevalece la oposición a la formalización minera y el cese de esta deplorable situación, liderada por la FEDEMIN. Los servicios sociales son inexistentes, excepto por farmacias particulares (e ilegales), las cuales perjudican la salud de las personas, al brindar soluciones cortoplacistas y peligrosas.

En suma, estas variables resultan fundamentales para comprender el nivel de desarrollo humano de cada una de las zonas. Asimismo, como se pudo exponer en el documento, existen condiciones que influyen en cómo se manifiestan las variables: la existencia factores en algunas zonas y en otras no, que tienen injerencia en la dinámica de las variables. Por ejemplo, la carretera Interoceánica, la cual influye en la distribución de los servicios sociales y en la perpetuación de la zona minera. Asimismo, la influencia religiosa en la región, la cual promueve la participación activa de las organizaciones religiosas en el bienestar de la población.

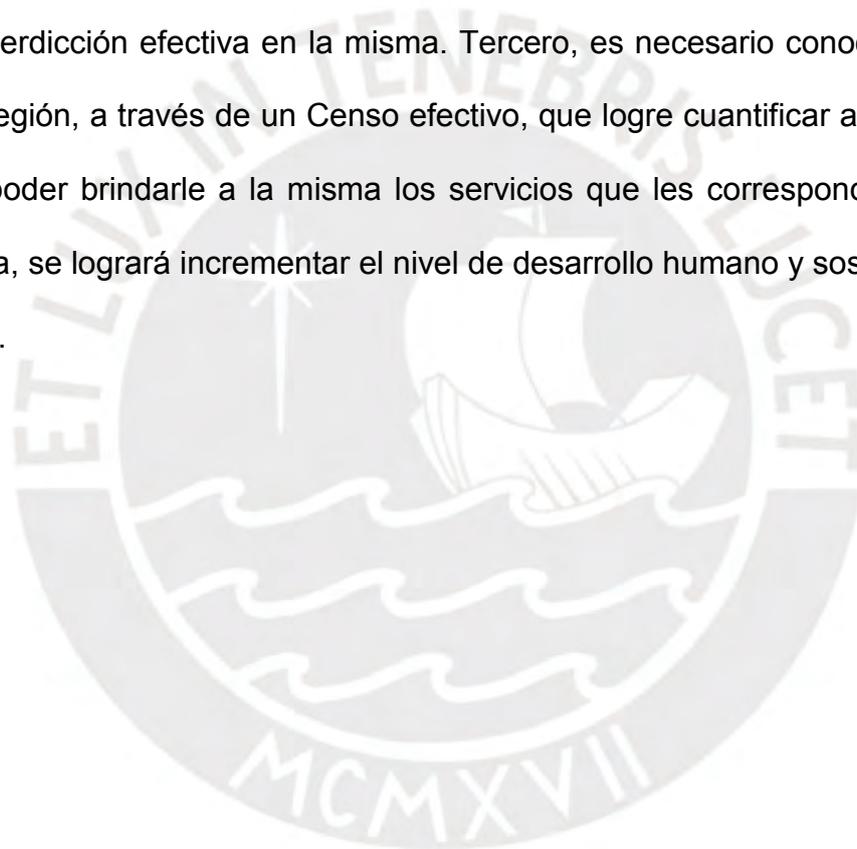
Así, se plantean cuatro puntos que fueron fundamentales para la investigación. En primer lugar, el Estado puede mostrar interés o no en intervenir en el territorio, más allá de su capacidad. Según lo planteado inicialmente, esto se ve condicionado a partir del tamaño de la población, que refiere a la cantidad y valor de la población para el Estado, y los tipos de relaciones con los actores no estatales que establece el Estado, tanto proveniente del nivel nacional, como del subnacional.

En segundo lugar, se descarta al Estado como único actor involucrado con el desarrollo humano de la población. Frente a un Estado incapaz y desinteresado, dependiendo de la zona, surgen actores no estatales como fiscalizadores en el proceso de la promoción del desarrollo humano, a través de la provisión de servicios sociales básicos (salud y educación).

En tercer lugar, estos niveles de análisis evidencian la complejidad de relaciones que se establecen entre Estado y sociedad: por un lado, una población de por sí no significa necesariamente la presencia del Estado para proveerle servicios. Importa su tamaño. Por otro lado, los actores no estatales con poder en el territorio no necesariamente cooperan con el Estado. Existen los retadores. Y así como existen los retadores, existe la coalición, capaz de mantenerse en el tiempo, a pesar de los cambios de gobierno y buscar conseguir su objetivo: erradicar con la pobreza.

Por último, la investigación abre paso al tema de la sostenibilidad de los niveles de desarrollo humano en la región. Primero, es necesario reconocer la labor de las organizaciones no Estatales y en particular, la de la Mesa de

Concertación de Lucha Contra la Pobreza, la cual se mantiene gracias a la participación de actores del Estado no-políticos (gobernador, regidores, congresista). Esta tiene influencia en las tres zonas, en mayor o menor medida. Segundo, si bien la despolitización de los actores funciona para la MCLCP, es necesario involucrar a las autoridades de turno, pues el efecto podría ser más inmediato. Por ejemplo, una ley que regule la actividad minera en La Pampa o una interdicción efectiva en la misma. Tercero, es necesario conocer las cifras de la región, a través de un Censo efectivo, que logre cuantificar a la población y así poder brindarle a la misma los servicios que les correspondan. De esta manera, se logrará incrementar el nivel de desarrollo humano y sostenerlo en el tiempo.



BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, Daron y James, ROBINSON

2013 *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York, NY: Crown Business.

ALBINA, María

2011 Medición del desarrollo humano a escala territorial: metodología y su aplicación a los casos de Argentina y México. *Economía, Sociedad y Territorio*, XI (36), 273-315.

ALESINA, Alberto y Enrico, SPOLAORE

2003 *Size of Nations*. Massachusetts: MIT Press.

AMENGUAL, Mark

2016 *Politicized enforcement in Argentina*. New York: Cambridge University Press.

ARRIARÁN, Gabriel y Susana CHÁVEZ

2017 “Espacios de frontera y excepción: Encuentros entre los servicios y las necesidades de salud de las mujeres en La Pampa”. Lima: Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos.

BARRANTES, Roxana y Manuel, GLAVE

2014 *Amazonia peruana y desarrollo económico*. Lima: IEP.

BARRANTES, Roxana y otros

2012 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales*. Lima: IEP Instituto de Estudios Peruanos.

Dirk Uwe Paul

BEZEMER, Dirk y otros

2005 *Social Capital, Creative Destruction and Economic Development*. s. n.

BOONE, Catherine

2012 "Territorial Politics and the Reach of the State: Unevenness by Design".
Revista de Ciencia Política (3) 32, 623-641.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet y otros

2010 *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

2005 Informe sobre Desarrollo Humano

CHARTOCK, Sarah

2013 "‘Corporatism With Adjectives’? Conceptualizing Civil Society Incorporation and Indigenous Participation in Latin America". *Latin American Politics and Society*. Volumen 2, número 55 pp. 52-76.

COLLIER, David

2011 “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics*. Volumen 4, número 44, pp. 823-30.

COTLER, Julio

2009 *Poder y cambio en las regiones*. Lima: IEP.

DARGENT, Eduardo y Madai, URTEAGA

2016 “Respuesta Estatal por presiones externas: Los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015)”. *Revista de Ciencia Política*, volumen 36, número 3, pp. 655-677.

EATON, Kent

2012 “The State of the State in Latin America: Challenges, Challengers, Responses and Deficits”. *Revista de Ciencia Política*, volumen 3, número 32, pp. 643-657.

FIGALLO, Miguel y Karla VERGARA

2014 “La Amazonía peruana hoy”. En BARRANTES, Roxana y Manuel GLAVE (editores). *Amazoní peruana y desarrollo económico*. Lima: IEP y GRADE, pp. 47-100.

GEDDES, Barbara

1994 *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. University of California Press

GERRING, John

2008 "Case Selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques". *The Oxford Handbook of Political Methodology for Political Science*. Oxford University Press.

GIRAUDI, Agustina

2012 "Conceptualizing State Strength: Moving beyond Strong and Weak states". *Revista de Ciencia Política*, volumen 3, número 32, pp. 599-611.

GREEN, Elliot

2012 "On the Size and Shape of African States". *International Studies Quarterly*, volumen 56, número 2, pp. 229-244.

GOLD, Raymond

1958 "Roles in Sociological Field Observations". *Social Forces*, volumen 36, número 3, pp. 217-223.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2016 Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2015 - Informe Técnico. Lima.

GOUGH, Ian

2013 "Social Policy Regimes in the Developing World". *A Handbook of Comparative Social Policy*. Cheltenham UK, pp. 205-224.

HERBST, Jeffrey

2000 "States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control". *Princeton University Press*. Segunda edición.

HOLLAND, Alisha

2016 Forbearance. *American Political Science Association*, volumen 2, número 110, pp. 232-246.

LINDBERG, Steffan y otros

2014 "V-Dem: A new way to measure democracy". *Journal of Democracy*, volumen 25, número 3, pp. 159-169.

LIJPHART, Arendt

1971 "Comparative Politics and the Comparative Method". *The American Political Science Review*, volumen 65, número 3, pp. 628-293.

LIPSET, Seymour Martin

1959 "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy". *American Political Science Review*, volumen 53, número 1, pp. 69-105.

MANN, Michael

2008 The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results. *European Journal of Sociology*, pp. 53-64.

MOREL, Jorge

2014 De una a muchas Amazonías: Los discursos sobre 'la selva'. En *Amazonia peruana y desarrollo económico*. Lima: IEP, pp 21-44.

MUJICA, Jaris

2014 *Elementos comparados del impacto de la trata de personas en la salud de víctimas adolescentes en el contexto de la minería ilegal de oro en Madre de Dios*. Lima: Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproductivos PROMSEX.

O'DONNELL, Guillermo

1993 "Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una perspectiva Latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, volumen 33, número 130, pp. 1-32.

ORIHUELA, José Carlos

2014 Las barreras al crecimiento económico en Madre de Dios. Lima.

ORIHUELA, José Carlos

2014 "Bonanza minera, con ictos y salidas institucionales a nivel local".

Economía y Sociedad, volumen 84, número 1, pp. 36-41.

PERUZZOTTI, Enrique y Catalina SMULOVITZ

2002 Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas.

PIERSON, Paul

1993 "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change".
World Politics, volumen 45, número 4, pp. 595-628.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2006 Informe sobre desarrollo humano 2005. Washington DC.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2010 Informe sobre desarrollo humano. Perú 2009. Lima.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2012 Informe sobre desarrollo humano 2012. Washington DC.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2013 Informe sobre desarrollo humano: Perú 2013: Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible. Lima.

PREBISCH, Ricardo

1998 "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus

principales problemas”. En *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

PRIBBLE, Jennifer

2010 *Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America*. St Comp Int Dev.

PRZEWORSKI, Adam

1970 *The logic of comparative social inquiry*. University of Michigan.

RAMIREZ, Jorge

2015 “Estimación del Índice de Desarrollo Humano ajustado para los departamentos colombianos”. *Lecturas de Economía*, número 83, pp. 135-160.

RUBIN, Herbert y Irene RUBIN

2005 *Qualitative Interviewing: the art of hearing data*. Segunda edición. Sage Publications.

SARTORI, Giovanni

1994 *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, incentives, and Outcomes*. New York: NYU Press.

SCOTT, James

1992 *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. Yale University Press.

SELVERSTON, Melina

1994 *The Politics of Culture: Indigenous Peoples and the State in Ecuador*. in Van Cott, 131-52. Stanford University Press.

SEN, Amartya y Martha NUSSBAUM

1985 *The Quality of Life*. New York: Oxford Scholarship.

SEN, Amartya

1997 From Income Inequality to Economic Inequality. *Southern Economic Journal*, volumen 64, número 2, pp. 384-401.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

Sistema de Información Regional para la Toma de Decisiones. Consulta 21 de agosto de 2017.

<http://inei.inei.gob.pe/inei/SIRTOD/>

SLATER, Dan y Diana KIM

2015 "Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia". *Trans Regional and National of Southeast Asia*, volumen 3, número 1, pp. 24-44.

SNYDER, Richard

2001 "Scaling Down: The Subnational Comparative Method". *Studies in Comparative International Development*, volumen 1, número 36, pp. 93-110.

2009 “Reducción de la escala: el método comparativo de unidades subnacionales”. *Desarrollo Económico*, volumen 49, número 194, pp. 287-306.

SOIFER, Hillel

2008 “State infrastructural power: Approaches to Conceptualization and Measurement”. *Studies in Comparative International Development*, volumen 3, número 43, pp. 219-230.

2012 “Unpacking the Strength of the State: the utility of State Infrastructure Power”. *Studies in Comparative International Development*, volumen 3, número 43, pp. 219-230.

STREETEN, Paul

1981 *First Things First*. Washington DC: Oxford University Press.

SUÁREZ-CAO, Julieta y otras

2017 “El auge de los estudios sobre política subnacional latinoamericana”. *Colombia Internacional*, pp. 14-34.

TANAKA, Martín

2002 *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización : El despertar del letargo?* Lima: IEP, Instituto de Estudios Peruanos.

TELLO, Mario

2013 Descentralización y desarrollo económico local en el Perú: conceptos y realidades. *POLITAI*, volumen 8, pp. 34-52.

TEZANO, Sergio y otros

2013 *Desarrollo Humano en Manuales de Cooperación y Desarrollo: Desarrollo Humano, pobreza y desigualdades*. Cantabria: Universidad de Cantabria.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT

2010 ABC de la Descentralización. Pro Descentralización. Lima.

VALLEJO, Elizabeth

2014 Implicancias de la minería informal sobre la salud de mujeres y niños en Madre de Dios. Cuaderno de investigación SPDA, número 13.

ZIEGLER-OTERO, Larry

2009 *Resistance in an Amazonian community: Huaorani organizing against the global economy*. Primera edición. Berghahn.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

ACCA	Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica
DIRESA	Dirección Regional de Salud
DRE	Dirección Regional de Educación
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
ENDES	Encuesta Nacional Demográfica y de Salud Familiar
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes
FEDEMIN	Federación Minera de Madre de Dios
GOREMA	Gobierno Regional de Madre de Dios
IIEE	Instituciones Educativas
MCLCP	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza
MINEDU	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PEA	Población Económicamente Activa
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local

ANEXOSAnexo 1: Metodología del desarrollo humano en Madre de Dios

Dimensión	Indicador	Año	Unidad	Nacional	Regional	Urbana	Rural	Ilegal
Una vida larga y saludable	Esperanza de vida al nacer	2012	Años	74.31	72.31	80.23	70.06	72.60
	Anemia (niñas y niños entre 6 y 36 meses)	2015	%	35.6	58.20	58.20	58.20	58.20
	Acceso a fuentes mejoradas de agua	2011	%	-	-	80.00	32.00	-
	Contaminación por mercurio	2016		NO	-	NO	SI	SI
Conocimiento	Población con Educ. secundaria completa	2012	%	67.87	61.66	72.21	35.03	54.22
	Años de educación (Poblac. 25 y más)	2012	Años	9.00	8.94	10.71	8.17	8.73
	Pruebas ECE (alumnos de 2º de sec que alcanzaron el nivel suficiente en la prueba matemática)	2016	%	11.5	7.4	7.90	2.90	-
	Población de 14 años a más sin nivel educativo	2013	%	-	-	10.00	21.30	19.70
Nivel de vida digno	Ingreso familiar per cápita	2012	S/.	696.9	1011.3	1,053.03	624.80	1,128.37
	Población ocupada por empleo formal y empleo informal	2015	Miles de personas	15 796,9	79,0	18,9	60,1	

Elaboración propia. Fuente: INEI

Anexo 2: Relación de informantes

Nombre	Cargo	Organización	Tipo	Fecha
Hualberto Allison Jiménez	Director regional	Oficina Departamental de INEI Madre de Dios	Semi-estructurada	24 Feb
Magaly Sahuaricokhan	Supervisora de campo - Encuesta ENDES	Oficina Departamental de INEI Madre de Dios	Abierta a profundidad	24 Feb
Consuelo Cano Cornejo	Coordinadora encuesta ENAHO	Oficina Departamental de INEI Madre de Dios	Semi-estructurada	28 Feb
Flor de María Cano	Gerenta Regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento	Gobierno Regional de Madre de Dios	Semi-estructurada	24 Feb
Alexander Koch Ludería	Sub-gerente Regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento	Gobierno Regional de Madre de Dios	Semi-estructurada	23 Feb
Emperatriz Morales Valdivia	Directora Regional de Salud	Dirección Regional de Salud	Semi-estructurada	28 Feb
Roy Santos	Director Red Salud	Dirección Regional de Salud	Semi-estructurada	23 Feb
Yula Rojas	Directora Salud de las personas	Dirección Regional de Salud	Semi-estructurada	28 Feb
Guimo Loayza	Representante del defensor del pueblo	Defensoría del Pueblo	Abierta a profundidad	1 Mar
Flor Reátegui	Directora de trabajo y promoción del empleo y gerenta de desarrollo social	Gobierno Regional de Madre de Dios	Semi-estructurada	22 Feb
Luis Alberto Rodrigo	Director	DRE Madre de Dios	Semi-estructurada	23 Feb
Celso Mendoza Paucar	Director gestión pedagógica	DRE Madre de Dios	Semi-estructurada	1 Mar
Melina Medrano Vásquez	Vice-gobernadora	Gobierno Regional de Madre de Dios	Semi-estructurada	27 Oct

Mariela Reyna	Coordinadora	RESOP	Abierta a profundidad	27 Oct
Lourdes Perez	Coordinadora	MCLCP - Vicariato	Abierta a profundidad	28 Oct
Pamela Robles y Azucena Pardo	Miembros	MCLCP - Vicariato	Abierta a profundidad	1 Mar
Julio Cusurichi	Presidente	FENAMAD	Abierta a profundidad	2 Mar
César González Villar	Director	Radio Madre de Dios	Abierta a profundidad	23 Feb
Vanesa Soto	Coordinadora del proyecto de educación ambiental	Asociación para la Conservación de la Cuenca Amazónica	Abierta a profundidad	25 Feb
Oscar Guadalupe	Director	Asociación Huarayo	Abierta a profundidad	27 Feb