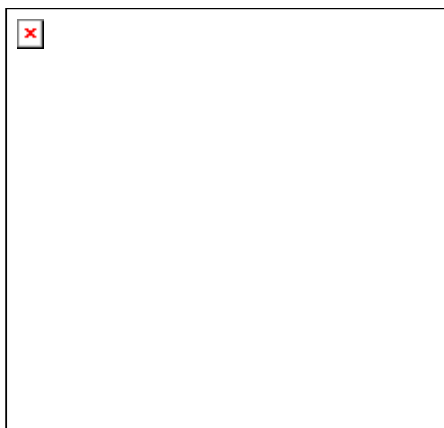


DESCENTRALIZACIÓN Y DERECHOS SOCIALES

Econ. Pedro Francke. Catedrático
en la Pontificia Universidad
Católica del Perú

¿Dónde está la política social?

La recuperación de la democracia no ha traído una ampliación significativa de los derechos sociales en el Perú. Si uno da una mirada a la política social del gobierno, pocas cosas resaltan. Educación, la prioridad A-1 al decir de nuestro presidente, tiene una situación lamentable. Falta poco para que lleguemos a los dos años de gobierno y la iniciativa para mejorar la educación rural no se inicia, el plan *Huascarán* duerme el sueño de los justos y las reformas iniciadas por Lynch paralizadas o en franco retroceso.



En salud, las cosas no son muy diferentes, ya que el financiamiento para el Seguro Integral de Salud no es suficiente y ha llevado a un desabastecimiento masivo de medicinas en los centros de salud, mientras las debilidades de gestión son tan grandes que el sector apenas invirtió en 1992 la quinta parte de lo programado mientras los gastos administrativos se dispararon. Al mismo tiempo, la orientación religiosa del Premier y su ministro de salud está llevando a un retroceso en los derechos sexuales y reproductivos.

Solo resalta la política de vivienda, donde una combinación de construcciones subsidiadas más la entrada en operación de *Mivivienda* como mecanismo de financiamiento, han apoyado la reactivación de un sector que llevaba varios años de dura crisis. Pero, ¿la política de vivienda realmente amplía los derechos en este terreno? Por un lado, el programa gubernamental ha dejado de lado a los más pobres del Perú, a las zonas rurales empobrecidas. Incluso han paralizado los planes para dar un apoyo a los damnificados por el terremoto que están fuera de las ciudades, y cuyas casas de adobe o piedra con barro no pueden resistir los sismos. Hoy existen soluciones técnicas, diseñadas por ingenieros peruanos, que permitirían a un costo no excesivo dar resistencia antisísmica a esas casas, que se caerán en el próximo terremoto. Los pobres rurales, además, aunque se construyen sus casas, tienen poco acceso a servicios básicos de vivienda, como el agua potable, el saneamiento o la electricidad. Estas deberían las prioridades de una política de vivienda social orientada a aumentar los derechos de los peruanos.

En las ciudades, el programa *TechoPropio* no llega a los más pobres. Los requerimientos de pago y de ahorro no logran ser cubiertos por familias en la

precariedad económica, con un trabajo inseguro, que por eso prefieren auto construir. El escaso número de familias inscritas para beneficiarse de *TechoPropio*, a pesar de la propaganda efectuada y del importante subsidio que otorga (US\$ 3 mil), es indicativo de cómo este programa es poco atractivo. Sin embargo, el mayor problema de este programa es su escasa cobertura: si el déficit de viviendas en el Perú es de 1,2 millones, al costo actual del programa, llegar a todos demandaría casi 4 mil millones de dólares !!! Programas públicos de construcción nunca ha sido la solución a los problemas de vivienda del Perú, incluso en el gobierno de Belaunde, cuando esto se hizo a gran escala invirtiendo mucho dinero, solo llegó a una pequeña parte de la población. Es sin duda una política muy visible, que tiene buena imagen ante cámaras y que además tiene fuertes aliados entre las empresas constructoras, que se ganan más que alquilo. En conjunto, no ha habido un aumento significativo del gasto social, atenuado por una recaudación tributaria baja debido a las ventajas otorgadas y no recuperadas a las grandes empresas eléctricas, mineras y otras, y por una política de reducción del déficit fiscal a pesar de la crisis. Se han mantenido los avances del gobierno de transición en cuanto a evitar el uso político masivo de los programas sociales, pero con el propio gobierno vacilando en este terreno, como por ejemplo en la repartición de cargos entre sus allegados con fines partidarios, lo que ha llevado a serios problemas de gestión, y a pocos avances en cuanto a participación ciudadana y transparencia.

Descentralización: comenzando un camino ¿hacia dónde?

Al mismo tiempo, el proceso de descentralización ha tenido un impulso importante con la aprobación de algunas leyes básicas para este proceso y con la elección de los gobiernos regionales.

La descentralización puede representar un gran avance en cuanto a participación ciudadana, en particular en la gestión de los programas sociales, que permiten fácilmente involucrar a los beneficiarios en su manejo. En ese sentido, un primer requisito para que la descentralización signifique un avance es asegurarnos que haya espacios de participación ciudadana nivel local y regional, y que estos gobiernos se desarrollen con transparencia, de tal manera que puedan ser vigilados por la población. El reto es evitar que la descentralización signifique traspasar poder de élites nacionales a élites regionales y locales, sin que éstas a su vez compartan el poder y las decisiones con la ciudadanía en sus circunscripciones.

Por otro lado, un elemento crítico en cuanto al efecto de la descentralización sobre los programas sociales se refiere a cómo se va financiar el proceso y cómo se van a distribuir, entre los distintos departamentos, provincias y distritos, los recursos presupuestales. El Perú es un país altamente desigual, y en el que esa desigualdad se expresa también geográficamente: hay departamentos donde la pobreza y la falta de derechos sociales se concentra y agudiza. La descentralización debe significar devolver a los pueblos del interior la capacidad de decidir los caminos para su desarrollo, pero no puede dejar a cada uno de éstos a que financie su propio desarrollo: esa política sería simplemente condenar a muchos años más de pobreza y atraso a esos pueblos.

Hasta el momento, la política parece consistir en distribuir de a pocos los escasos recursos destinados a programas sociales. El escaso presupuesto destinado a esto es una de las principales causas de los pocos derechos sociales que realmente tiene los peruanos, y si no se aumentan, entonces la descentralización no permitirá ampliar estos derechos. En ese sentido - además de mantener el crecimiento económico - resulta indispensable una reforma tributaria que haga que las grandes empresas mineras, eléctricas y otras paguen impuestos por su aprovechamiento de nuestros recursos naturales y nuestro mercado..

Pero otro asunto importante es cómo se reparten los recursos. En el caso de los programas alimentarios, por ejemplo los más de 850 millones de soles que el presupuesto 2003 contempla, no se reparten equitativamente. Por el contrario, Lima y las grandes ciudades reciben más fondos, a pesar de que los problemas de pobreza y desnutrición son mayores en las provincias y en el campo. ¿Acaso la descentralización va a significar que el presupuesto siga concentrándose en Lima y Callao? Al mismo tiempo, decenas de municipios rurales no tienen ni un comedor popular, ni reciben desayunos escolares. En salud sucede algo parecido. Aun sin considerar todos los hospitales especializados que quedan en Lima, se gasta en la capital, en términos per capita, varias veces más que lo que se gasta en Cajamarca.

La descentralización es una oportunidad para que los fondos destinados a los programas y sectores sociales pasen de distribuirse de una manera centralista, a favorecer a las provincias y distritos del interior, y en particular a los más pobres. De esta manera, permitirán expandir los derechos sociales, limitados en el país en primer lugar por el escaso acceso que los pobres rurales tienen a servicios sociales básicos.

El aumento del presupuesto para los programas y sectores sociales, y su mejor distribución hacia el interior del país, son dos políticas que deben ir juntas. No tiene sentido desvestir a un santo para vestir a otro, y por eso lo que debe hacerse no es quitarle fondos a los programas en Lima para llevárselos al interior, sino aumentar el presupuesto y dirigir los fondos adicionales a las zonas más pobres y necesitadas.

Una descentralización que abra espacios de participación ciudadana, en particular en la planificación y gestión de la salud, la educación y los programas sociales, y que incremente los recursos destinados a estos fines a las empobrecidas provincias del interior, podría significar un salto en la ampliación de los derechos sociales en nuestra patria. Sólo que aún no tenemos seguridad de que ése será el destino de la descentralización.

DESCENTRALIZACIÓN CON EQUIDAD PARA LA GOVERNABILIDAD

Rodolfo Aquino
Director de Radio Cutivalú

Los días 7 y 17 de noviembre del año 2002 fueron decisivos para el inicio de la descentralización en el país. El día 7, con temores, marchas y contramarchas, el Congreso de la República aprobó la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Y, el día 17, por fin se eligieron gobiernos regionales, luego de una larga espera de casi 7 años. La Constitución Política de 1993 ordenaba, en el inciso uno de su octava disposición final y transitoria, la elección de autoridades regionales a más tardar en 1995.

Hoy, la expectativa social, política y económica de las regiones, se ha concentrado en una pregunta ¿cómo la descentralización nos resuelve la vida cotidiana y los problemas locales? La expectativa es justa y prioritaria. Sin embargo, revisando la coyuntura actual del Perú, primero, esta expectativa se ha tratado de resolver con los anteojos de los intereses políticos de aquellos partidos preocupados por acceder al poder el 2006. Segundo, esta expectativa se ha reflejado en las demandas

sociales, gremiales y laborales todavía dirigidas al gobierno central; todas almacenadas durante casi 12 años. Y tercero, esta expectativa se ha encontrado con un Consejo Nacional de Descentralización débil y limitado para conducir el proceso con dinamismo y responder con visión programática a todas aquellas funciones que le han encomendado. En otras palabras, es un superministerio que carece de recursos y competencias. Todo esto, cada vez más, lleva al país hacia el abismo de la ingobernabilidad.

La pregunta es ¿podemos descentralizar el Perú con gobernabilidad? Aparentemente, la respuesta es obvia; pero, en la práctica y en la realidad, también es un desafío enorme para peruanos y peruanas. A pesar del inicio de la descentralización, la relación entre las regiones (la periferia) y Lima (el centro) sigue siendo la misma de hace 182 años. La mayoría de peruanos/os seguimos pensando que las soluciones están en Lima, porque todavía no se percibe que el poder en el país se esté descentralizando. Tampoco se percibe que, en muchos asuntos públicos, la sociedad civil deba tener una activa participación, la cual debe conllevar a tener regiones, territorialmente, ordenadas, competitivas y con estrategias integrales de desarrollo.

“En todas partes la gente de las pequeñas ciudades se queja porque las grandes cadenas nacionales y los centros comerciales han liquidado sus pequeños negocios y comunidades”¹, decía Joseph Stiglitz. Claro, él se refería a la embestida de la globalización; pero podríamos aplicar lo mismo para un país hipercentralizado como el Perú. El detalle está en que esas “pequeñas ciudades o comunidades” –los gobiernos locales y regionales– asuman el cambio, porque al fin de cuentas son una parte importante del actual Estado peruano y una pieza fundamental en la gobernabilidad del país.

Ya sabemos que el Perú tiene infinidad de desequilibrios e inequidades. Estamos ante un país rico en recursos naturales y con una realidad caracterizada por más de 12 millones de peruanos/os pobres. Es decir, se repite exageradamente la exclusión. También se repiten, con la descentralización, las promesas de mejoramiento en las condiciones de vida. Al mismo tiempo, subsisten grandes diferencias entre los niveles de vida de unas áreas geográficas y otras. Los peruanos excluidos pertenecen a grupos étnicos (asháninkas, shipibos, etc.); tienen raza (pelo lacio, piel cobriza, estatura baja, pómulos anchos, etc.); tienen sexo (niñas, jovencitas, mujeres); tienen lenguas y dialectos distintos (quechua, aymara, etc.); viven en pueblos, distritos, provincias y regiones alejadas de Lima. Son personas sin igualdad de oportunidades que a diario enfrentan al sistema centralista del país. Tal vez, a diario miran al centro, Lima, como el ombligo del Perú.

Precisamente, las demandas, los reclamos y los problemas de estas personas deberían resolver la descentralización; pero con poca o ninguna oportunidad de participar en las decisiones de los asuntos públicos del país, ellas siguen siendo sólo potenciales electoras, siguen siendo convidadas de piedra en la toma de las decisiones políticas en materia de justicia distributiva, a nivel local, regional y nacional, en nuestro bien amado Estado democrático.

En este contexto, la descentralización debería ejecutarse con equidad para una mayor gobernabilidad. Así, el Estado debe tener un rol proactivo en la distribución de los bienes sociales y en la construcción de las relaciones entre sociedad civil, Estado y mercado. Significa que, necesariamente, debe tener una intervención directa, legitimada y con discriminación positiva. Por su parte, la sociedad civil

¹ STIGLITZ, Joseph E. El malestar en la globalización, Cap. 9 “Camino al futuro”, p. 308.

peruana debe abandonar la imagen de un Estado representado sólo por el presidente de la República y sus ministros.

Aunque parezca rayar en pedantería, el Estado tiene un Poder Ejecutivo con tres niveles (gobierno central, gobiernos regionales y gobiernos locales), un Poder Legislativo con varias instancias (el Pleno, las comisiones de trabajo, comisiones investigadoras, oficinas descentralizadas, etc.) y un Poder Judicial con cuatro niveles (Corte Suprema, Cortes Superiores, Cortes Descentralizadas y Jueces de Paz). En todos estos poderes, niveles e instancias del Estado se requiere aperturar mecanismos de representación, participación y vigilancia ciudadanas para que se legitimen socialmente.

Se trata entonces de avanzar con el ciclo político, social y económico iniciado en el año 2000: democracia → descentralización → modernización. En otras palabras, conquistar la democracia, hacer viable la descentralización y promover la modernización de un Estado peruano con equidad para una mayor gobernabilidad.

AGENDA JULIO

SEGUNDO ENCUENTRO DE COMUNICADORES DE ECONOMÍA SOLIDARIA

“LA VIGILANCIA CIUDADANA, DESDE LA COMUNICACIÓN RADIAL, EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN”

Participan: Corresponsales de la Red Informativa Nacional, directores de Emisoras y centros de producción asociados a la Coordinadora Nacional de Radio-CNR.

Fecha: 04, 05 y 06 de Julio

Lugar: Lima

Organiza: CNR, GRESP Y PROPUESTA CIUDADANA

Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESP)

Av. César Vallejo 335, Lince-Lima 14. Telefax: 221 6070

WEB: www.gresp.org.pe E-mail: gresp@amauta.rcp.net.pe

DIRECTORIO

Presidente	Ismael Muñoz
Vicepresidente	Amparo Huamán
Secretario	Luis Sirumbal
Tesorero	Mario Mancini
Vocales	Humberto Ortiz
	Nedda Angulo
	Jorge Oroza

COMITÉ EDITORIAL

Asunta Montoya
Eduardo Borrell
Alfonso Cotera
