

**IV FORO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**  
**DESCENTRALIZACIÓN PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE**

**DOCUMENTO MACRORREGIÓN SUR**

CEDER: CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO REGIONAL  
Arequipa, noviembre del 2001

## ÍNDICE

Introducción

Aspectos generales

Capacidades institucionales y competencias descentralizables

Situación de las relaciones institucionales

Articulación con mercados y conectividades inter e intradepartamentales

Valoración urbano-espacial

Ventajas competitivas

Función de los ciudadanos consumidores en la planificación y control de los establecimientos de educación y salud

Temas a discutir en el Foro

**IV FORO DE LUCHA CONTRA LA POBREZA**  
**DESCENTRALIZACIÓN PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE**  
**MACRORREGIÓN SUR**

**INTRODUCCIÓN**

A lo largo de los últimos treinta años se han generado diferentes movimientos sociales con el fin de poner en marcha mecanismos que propicien una mejora en las condiciones de desarrollo de la macrorregión y de los ámbitos departamentales que, con diverso nivel de éxito, han transitado por la gestión del Estado. Lo dramático de esta situación es que, en general, las condiciones de pobreza de la población se han hecho más agudas y las expectativas de que esta situación cambie se han vuelto más críticas debido al proceso de transición vivido en los últimos dos años. Ello ha puesto en el centro de discusión el problema de la generación de puestos de trabajo y la descentralización del Estado como mecanismo para lograr un desarrollo sostenido y, con ello, el bienestar tan anhelado por los peruanos.

Este trabajo busca presentar algunos de los temas que en la Macrorregión Sur se vienen planteando en torno a las características y condiciones de la descentralización y el desarrollo para este importante sector del país. No se trata de afirmaciones sobre lo que debe ser, sino de elementos para fomentar una discusión que genere consensos y promueva acuerdos para una acción concertada.

Las formas en que se ha desarrollado la sociedad peruana desde la Colonia han determinado una lógica de organización del espacio y de utilización de los recursos que propició un marcado fenómeno de centralismo económico, político y social. Ello ha devenido en grandes desequilibrios territoriales y, a su vez, la capital ha terminado constituyendo un problema nacional, en el sentido de que, al lado de sus altos niveles de concentración de poder y población, también ha generado demandas que provienen del gran número de pobres que residen en ella, por lo que compite en niveles de pobreza con las áreas más deprimidas del país.

Desde la perspectiva del Estado, de los partidos políticos y de la sociedad civil, se ha propuesto un conjunto de alternativas que no han tenido el éxito esperado o cuyos efectos no han ido más allá del corto plazo, principalmente porque han estado orientadas por una visión homogénea de la sociedad, sin reconocer las grandes heterogeneidades económicas, sociales y culturales predominantes en la realidad peruana. Este es el caso del manejo de la política económica, que de diversas maneras puede afectar a los espacios del interior del país y, a partir de ello, constituir una forma de perpetuar el centralismo.

Por otro lado, como resultado de las condiciones de gobierno autoritario que ha soportado la sociedad en la última década se ha generado un ambiente sociopolítico en el cual se ha incubado un cúmulo de reivindicaciones y expectativas que, en la medida en que vayan resolviéndose (o no), tanto en el ámbito político como en el socioeconómico propiciarán cambios significativos, lo que obligará a prever y desarrollar estrategias de intervención que construyan visiones compartidas para reconstruir la sociedad peruana.

En general, de lo que se trata es de desarrollar una nueva manera de entender nuestra sociedad que, desde la diversidad, pueda construir una alternativa que promueva la justicia social, sin discriminaciones ni exclusiones, y donde la descentralización ofrezca las condiciones necesarias para construir ciudadanía, participación, democracia y desarrollo, con bienestar para la población.

## CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y COMPETENCIAS DESCENTRALIZABLES

Uno de los argumentos a los cuales han recurrido las fuerzas centralistas ha sido la afirmación de que las provincias no tienen suficiente capacidad para administrar sus procesos de desarrollo. Este argumento se ha planteado cada vez que se observaba un ascenso del movimiento descentralista en las diferentes regiones del país.

En esta coyuntura pareciera repetirse la historia. Planteamientos como los del grupo Apoyo (asesor del gobierno actual), según el cual la descentralización debe ser un proceso de transferencia gradual de competencias y recursos a las municipalidades y gobiernos regionales en la medida en que estos demuestren capacidad, son indicadores del escaso interés por descentralizar realmente el país.

La creación de ORDESUR para la reconstrucción de los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna también se inscribe dentro de esta concepción, pues dicha institución ha negado el derecho de las municipalidades provinciales a conducir el proceso de reconstrucción de sus circunscripciones. Este organismo se ha convertido en un ente que obstaculiza dicho proceso, antes que facilitarlo.

El problema no debe plantearse en términos de qué es primero, si el desarrollo de capacidades o la transferencia de competencias y recursos. Para nosotros, plantear la descentralización en estos términos es simplemente no querer descentralizar, pues ambos procesos deben desarrollarse de manera simultánea.

Precisamente una de las secuelas del centralismo es la limitación al desarrollo de las capacidades de las instituciones regionales, en la medida en que se han disminuido sus oportunidades. Ello se convierte en un círculo vicioso, pues esta escasa capacidad administrativa es causada por el centralismo y, a su vez, se usa como argumento para limitar el incremento de sus capacidades.

No obstante tales restricciones, tanto las municipalidades como los empresarios de la Macrorregión Sur han logrado desarrollar importantes capacidades que les permitirían enfrentar exitosamente un real proceso de descentralización.

Un interesante ejemplo que demostró una buena capacidad de gestión en el proceso de desarrollo regional lo encontramos en la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa (JRDA), creada para la reconstrucción de la ciudad después de los terremotos de 1958 y 1960.

Como señala Marcos Obando en un trabajo en edición, premunida de una visión de desarrollo, la JRDA se orientó tanto a la reconstrucción de la ciudad como a la potenciación de su capacidad industrial y comercial, llevando adelante importantes obras que permitieron que Arequipa se proyectara en el espacio regional del sur de esos años como un efectivo polo de desarrollo. Obras como el Parque Industrial, el nuevo ingreso a la ciudad desde la Panamericana Sur por la variante de Uchumayo, la fábrica de cemento Yura, el afianzamiento de la cuenca del Chili con la construcción de los principales embalses de este sistema y el ordenamiento urbano de la ciudad, entre otras, dan cuenta de ello.

La característica más notable de la JRDA fue precisamente su carácter de amplio espacio de concertación de los sectores sociales involucrados, pues estuvo integrada por representantes tanto del Estado como de la sociedad civil. Esta característica, junto a la transferencia de competencias y la dotación de recursos (las rentas que le fueron asignadas provenían del impuesto del 1% a las importaciones) constituyeron la clave de su éxito. Además, se desarrollaron diversas corporaciones de desarrollo, entre las cuales

la CORPUNO tiene particular significado por sus iniciativas en beneficio del departamento.

Las dos reformas descentralistas más importantes en los últimos veinte años fueron la promulgación de una nueva ley de municipalidades y la creación de los gobiernos regionales. En el primer caso, dicha ley permitió a las municipalidades desarrollar ciertas capacidades, pero mantuvo otras limitaciones.

Las capacidades que más han desarrollado las municipalidades de la Macrorregión Sur son las relacionadas con:

- La construcción de infraestructura económica y social de tamaño pequeño y mediano, como pistas y veredas, carreteras vecinales, centros educativos, centros de salud, locales comunales e infraestructura menor de riego, entre otras obras.
  - La gestión de servicios urbanos, como agua y alcantarillado, limpieza pública, procesos de urbanización y edificaciones, transporte urbano, ordenamiento del comercio ambulatorio y ornato público.
  - La provisión de parte del programa de emergencia social a través de la gestión del vaso de leche.
- Muchas de ellas han logrado articular la representación de los intereses de diferentes grupos sociales, convirtiéndose en interlocutores y demandantes del Estado de diferentes reivindicaciones de su población, tales como educación, salud, vivienda, vías de acceso, infraestructura de riego y programas de alivio a la pobreza.

Particularmente, en la presente coyuntura esta función viene siendo asumida con gran dinamismo. La mayor parte de los alcaldes del sur se han convertido en los principales voceros y defensores de los procesos de descentralización, conjuntamente con un grupo de empresarios que lideran este movimiento.

Es importante indicar que buena parte de las municipalidades provinciales y distritales de las ciudades más grandes han logrado altos niveles de capacidad en la provisión de los servicios indicados. Hay muchas evidencias de que la prestación de estos servicios ha logrado mayor eficiencia de la que demuestran las instituciones del gobierno central o la empresa privada. Por ejemplo, la construcción de infraestructura menor de riego a cargo de una municipalidad se realiza a un costo de 20% a 30% menor que la ejecutada por Foncodes, y las construcciones urbanas por gestión directa de la municipalidad cuestan entre 30% y 40% menos que las ejecutadas por la empresa privada. De igual manera, la eficiencia en la administración municipal del vaso de leche es muy superior que la alcanzada por el Pronaa.

Al respecto es importante señalar que gran parte de las acciones municipales cuenta con un componente de apoyo en mano de obra no calificada aportada por la población beneficiaria que no se considera en los costos de los proyectos.

Lamentablemente, las municipalidades no han desarrollado otras capacidades, como la gestión de servicios de educación y salud o el fomento económico de su ámbito, simplemente porque no han tenido la oportunidad ni los recursos necesarios para hacerlo. Al parecer, los alcaldes suelen ser conscientes de sus capacidades y limitaciones, de allí que su mayor interés esté centrado en la consecución de mayores recursos para hacer mejor y en más cantidad lo que vienen haciendo.

De igual manera, debe indicarse que buena parte de las municipalidades no está exenta de los problemas de corrupción que afectan al país.

Asimismo, la creación de los gobiernos regionales no tuvo la misma suerte que la JRDA o las corporaciones de desarrollo. Entre otras razones, ello se debe a que el gobierno central no pudo transferir los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, ahogándolos en un principio y, finalmente, liquidándolos.

En el caso de los empresarios, hay muchas evidencias que demuestran una buena capacidad para liderar un dinámico proceso de desarrollo. En el pasado, podemos encontrar exitosos ejemplos en el desarrollo de la industria del cuero o de la agroindustria de leche, cerveza y trigo, así como en el Parque Industrial de Arequipa (prácticamente el único que tuvo éxito en el país). También podemos citar las iniciativas en torno al cacao y café en La Convención o el comercio de frontera en Tacna.

En el pasado reciente, los ejemplos más notorios son el posicionamiento de la cerveza Cusqueña y del agua mineral Socosani en el mercado limeño (en pleno proceso de reestructuración neoliberal), y en las actuales circunstancias encontramos esfuerzos por la reconversión empresarial, como en el caso de las empresas del grupo Inca, Michel, y una cantidad importante de pequeñas y medianas empresas que, no obstante las difíciles condiciones económicas que enfrenta la región, vienen impulsando nuevos procesos económicos, como el desarrollo de la agroindustria láctea o el turismo, potenciando una gran cantidad de recursos, como son los casos de Titicaca al mundo, la difusión del Manu y los Caminos del Inca entre Cusco y Machu Picchu y otros.

Sin embargo, la expresión más importante de esta capacidad es la vertebración de un movimiento macrorregional integrado por empresarios y alcaldes, que busca impulsar el desarrollo económico y social de la macrorregión.

En suma, en la región existen las condiciones básicas para superar la situación de pobreza y emprender procesos sostenidos de desarrollo. La descentralización del Estado y la articulación de un vigoroso movimiento macrorregional podría constituir una valiosa plataforma para ello.

Existe un relativo consenso, sobre todo en el ambiente académico y político macrorregional, sobre las funciones que podrían descentralizarse en los distintos niveles de gobierno. Estas serían las siguientes:

### Funciones descentralizables hacia niveles locales y regionales

	<b>Municipalidad distrital</b>	<b>Municipalidad provincial</b>	<b>Gobierno regional</b>
Urbano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de infraestructura económica y social: agua y desagüe, pistas y veredas, centros de salud, centros educativos, parques y plazas y otros edificios públicos y demás infraestructura urbana de alcance distrital.</li> <li>• Gestión de los programas de alivio a la pobreza: asistencia alimentaria (vaso de leche, desayunos escolares y comedores populares), programas de apoyo al empleo y alfabetización.</li> <li>• Mecanismos de concertación de alcance local.</li> <li>• Puesta en marcha de programas de desarrollo de la pequeña y micro empresa.</li> <li>• Funciones de gestión urbana: limpieza y protección del medio ambiente, ordenamiento del comercio ambulatorio y de otros servicios, otorgamiento de licencias.</li> <li>• Puesta en marcha de programas de desarrollo de la pequeña y micro empresa.</li> <li>• Mecanismos de concertación de alcance local.</li> <li>• Seguridad ciudadana.</li> </ul>		
Rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de infraestructura económica y social de alcance</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de infraestructura económica y social:</li> </ul>	

	<p>distrital: infraestructura menor de riego, locales comunales, centros de acopio de alcance comunal, agua y desagüe, mantenimiento de caminos rurales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de los programas de alivio a la pobreza: asistencia alimentaria (vaso de leche, desayunos escolares y comedores populares), programas de apoyo al empleo y alfabetización.</li> <li>• Gestión de los servicios de agua y desagüe en los ámbitos comunal y distrital.</li> <li>• Ornato público de los centros poblados.</li> <li>• Mecanismos de concertación de alcance local.</li> </ul>	<p>infraestructura menor de riego del distrito capital; locales comunales del distrito capital; centros de acopio de alcance provincial o multidistrital; infraestructura mayor de riego, agua y desagüe del distrito capital; mantenimiento y construcción de carreteras provinciales; centros de salud, centros educativos y otros edificios públicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de los programas de alivio a la pobreza: asistencia alimentaría (vaso de leche, desayunos escolares y comedores populares), programas de apoyo al empleo y alfabetización en el distrito capital.</li> <li>• Gestión de los servicios de agua y desagüe del distrito capital.</li> <li>• Ornato público del distrito capital.</li> <li>• Gestión de los servicios primarios de salud y de los niveles inicial y básico (primaria y secundaria) de educación, en forma progresiva según el interés y capacidad.</li> <li>• Mecanismos de concertación de alcance provincial.</li> <li>• Puesta en marcha de programas de promoción de la agricultura.</li> </ul>	
Metropolitano		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todas las funciones de la municipalidad distrital urbana en el ámbito del distrito capital.</li> </ul>	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeamiento urbano.</li> <li>• Infraestructura económica y social metropolitana: autopistas, anillos viales, mercados, parques industriales.</li> <li>• Gestión de los servicios de agua y desagüe de toda la ciudad.</li> <li>• Gestión de los servicios de transporte público.</li> <li>• Gestión de los servicios primarios de salud y de los niveles inicial y básico (primaria y secundaria) de educación, en forma progresiva según el interés y capacidad.</li> <li>• Mecanismos de concertación de alcance metropolitano.</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de infraestructura de alcance regional: carreteras regionales, energía, irrigaciones, infraestructura educativa y de salud de alto nivel, parques industriales, etc.</li> <li>• Adecuación de políticas sectoriales regionales.</li> <li>• Establecimiento de mecanismos de concertación regionales.</li> <li>• Apoyo al desarrollo tecnológico regional.</li> <li>• Ejecución de las políticas sectoriales.</li> </ul>



Es importante indicar que el proceso de transferencia de competencias a los gobiernos locales y regionales deberá ir acompañado de la creación de mecanismos de participación y control ciudadano que aseguren la democratización y transparencia de la gestión pública.

Sin embargo, en torno a estas propuestas existen algunas voces discordantes que provienen de un sector de alcaldes, quienes reducen el proceso descentralista al fortalecimiento de las municipalidades, entendiendo muchas veces este proceso como la transferencia de una mayor cantidad de recursos a las municipalidades para la ejecución de infraestructura de alcance local.

En cuanto al nivel macrorregional, las opiniones más comunes se orientan a pensar en la vertebración de un movimiento que incorpore a todos los departamentos del sur y que apunte a la generación de una visión de desarrollo compartida y a la coordinación de esfuerzos tendentes a generar sinergias que permitan impulsar la competitividad macrorregional.

### **SITUACIÓN DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES**

El proceso recentralizador puesto en marcha durante la década del noventa no sólo ha conducido al estancamiento de las capacidades locales y regionales sino también al deterioro de las relaciones entre las municipalidades distritales y provinciales, y entre estas y los CTAR.

Actualmente, en la absoluta mayoría de las provincias las relaciones entre las municipalidades distritales y provinciales son casi inexistentes. La normatividad en materia municipal estipulada por el gobierno pasado terminó por quebrar las relaciones funcionales jerárquicas que la Ley de Municipalidades establece entre ambas instancias, a tal punto que en la práctica la municipalidad provincial se ha convertido en la municipalidad del distrito capital.

Indudablemente esto ha significado una mayor atomización de las acciones de desarrollo. Cada municipalidad se preocupa por resolver de manera aislada los problemas de su ámbito, sin considerar el conjunto provincial.

Esta observación es válida tanto para una provincia predominantemente rural como para la provincia donde se ubica la ciudad capital del departamento. Ni siquiera en las municipalidades de la ciudad más grande de la Macrorregión, Arequipa, se pueden observar niveles importantes de relaciones funcionales y jerárquicas entre la municipalidad provincial y las municipalidades distritales de la ciudad. Cada una de ellas desempeña su labor en forma autónoma y sin ningún tipo de mecanismos de coordinación.

Casi todas las funciones de la gestión urbana están asignadas a cada una de las municipalidades distritales: limpieza y ornato público, construcción y mantenimiento de vías, regulación del comercio, otorgamiento de licencias, etcétera.

La municipalidad provincial, además de cumplir estas funciones en el distrito capital, tiene potestad provincial en los ámbitos de transporte público y planeamiento urbano, con sustantivas restricciones impuestas por el gobierno central.

La gestión de los servicios de agua y desagüe está a cargo de las empresas descentralizadas que pertenecen a todas las municipalidades, con excepción de la mayor parte de los distritos

rurales, pues estos sistemas (donde existen) están a cargo de las municipalidades distritales o de las comunidades campesinas.

En el caso de las provincias típicamente rurales, no hay ningún tipo de relación funcional entre la municipalidad provincial y la distrital, pues la primera se comporta como una municipalidad distrital más.

En lo que se refiere a las relaciones entre las municipalidades provinciales y los CTAR, la situación es similar. Prácticamente no existe casi ninguna relación entre ambas instituciones. Ello se debe principalmente a que los CTAR se han convertido en instituciones totalmente burocráticas, con pocas competencias y sin recursos.

Como se sabe, las funciones de nivel intermedio son desempeñadas por los sectores (ministerios) o por los organismos especializados dependientes del gobierno central (INFES, INADE).

Sin embargo, ocasionalmente algunos CTAR, para ejecutar algunas de las pocas obras que realizan, firman convenios con las municipalidades.

Frente a esta situación existen dos planteamientos: el primero, que proviene de algunos alcaldes, sostiene que la descentralización debe basarse en el fortalecimiento de las municipalidades, evitando la creación de un nivel intermedio, de suerte que las relaciones entre estos y el gobierno central sean directas; en todo caso, podría crearse una instancia intermedia que cumpliera únicamente las funciones de coordinación interprovincial.

El segundo planteamiento, que proviene mayormente de los sectores académicos y políticos, sostiene la necesidad de que el proceso de descentralización debe establecer tres niveles de gobierno: el gobierno central, el gobierno regional y el gobierno local. Este último, a su vez, debe contar con dos subniveles: el provincial y el distrital. Esta última situación requiere de una discusión especial, pues una visión genérica de los distritos y las provincias no permitirá tener éxito en la gestión del desarrollo de sus ámbitos. Por ello se propone incorporar al debate las funciones y competencias de las municipalidades según sus características y localización.

Ello significa que en la determinación de las competencias de cada nivel se deberán considerar los principios de subsidiaridad, concurrencia, flexibilidad y solidaridad, con el fin de evitar la superposición de funciones o el fraccionamiento de aquellas que por escala deben mantenerse en niveles mayores. De igual manera, en la instancia de gobierno de nivel superior deberán estar representadas las instancias inferiores.

Así, por ejemplo, los integrantes de los concejos distritales deberían ser elegidos por zonas, de manera que todos los sectores de la población puedan estar representados. Los concejos provinciales estarían conformados por dos tipos de representantes: los elegidos por zonas del distrito capital y un delegado de cada distrito. En el caso de las capitales provinciales que superen los veinte mil habitantes, se elegiría un alcalde distrital, de manera que el alcalde provincial se aboque estrictamente a las competencias de alcance provincial que de manera genérica se han señalado.

Los gobiernos regionales, a su vez, estarían conformados por representantes elegidos directamente para toda la región y por representantes delegados de los concejos provinciales. Ello permitiría una adecuada relación entre los distintos niveles de gobierno.

Es importante indicar que, como se presentó en el primer acápite, existe un relativo consenso sobre las competencias ejecutivas de los niveles descentralistas de gobierno; sin embargo, no hay ninguna claridad sobre las posibles competencias legislativas que tendría el nivel intermedio; es más, para algunos, este nivel sólo debería tener funciones ejecutivas.

## **LOS PROCESOS EN CURSO**

Merece destacar el caso de la ciudad de Ilo, pues la municipalidad provincial ha podido establecer alianzas estratégicas con las municipalidades distritales para el desarrollo de la ciudad. Gracias a ello, durante los últimos años la ciudad ha venido poniendo en marcha un plan de desarrollo urbano de mediano y largo plazo.

Ello ha sido posible debido a la concurrencia de dos factores: voluntad política de los alcaldes para llevar adelante mecanismos de concertación, y un flujo importante de recursos económicos provenientes del canon minero, portuario y aduanero.

En esta misma dirección, durante los últimos años en diferentes provincias, especialmente rurales, se han venido haciendo esfuerzos para poner en marcha mecanismos de concertación para el desarrollo local, donde concurren los alcaldes provinciales y distritales como representantes de las distintas instituciones públicas, privadas y de las organizaciones de base. No obstante el gran esfuerzo desplegado, los resultados obtenidos aún son muy limitados.

Con diverso nivel de consolidación y éxito, se pueden mencionar como experiencias importantes la de Ilo como gestión local concertada, el plan de desarrollo de Caylloma, los presupuestos comunales participativos en Limatambo o las mesas de concertación local en Azángaro y Ayaviri.

Desde una perspectiva de mayor alcance, como la formulación de planes de desarrollo concertados para los ámbitos departamentales, un ejemplo relevante es el de Concerta, en Tacna, que viene ejecutando una propuesta que se opera a partir de la acción de comisiones mixtas sectoriales que tienen un plan de actividades ya establecido. Otro espacio de concertación amplio que podemos citar es el Foro Regional de Cusco que ha venido planteando propuestas de desarrollo para el departamento.

En la relación con el Estado y la sociedad civil se han desarrollado algunas experiencias importantes. En este sentido, se puede citar el caso de Predes, que se aplicó en Cusco y se sustentaba en la estrategia de poner en marcha los comités de desarrollo distrital en los cuales participaban las municipalidades y la población organizada, con el apoyo de la unidad técnica del proyecto.

Más recientemente están las mesas de concertación, que cobraron mayor importancia durante el gobierno de transición y que en la actualidad se encuentran en una situación de debilidad, por sus limitaciones en lo referente a sus capacidades de acción inmediata y en términos concretos, lo que podría convertirlas en espacios únicamente de diálogo, y no de ejecución ni de responsabilidad social.

Finalmente es necesario señalar como un importante proceso en curso el de Macrosur, como una alianza estratégica entre empresarios, alcaldes ONG y universidades, entre otras instituciones de la sociedad civil. Esta experiencia ha tenido un mayor avance en algunos ámbitos del sur del país, mientras que en otros aún es un tema por debatir. Sin embargo, se

puede considerar una plataforma y espacio de concertación que promueve inicialmente y de manera prioritaria los procesos de descentralización económica.

#### **ARTICULACIÓN CON MERCADOS Y CONECTIVIDAD INTER E INTRA DEPARTAMENTAL**

La Macrorregión Sur tiene, como casi todo el resto de país, marcados niveles de desarrollo relativo entre sus unidades geográficas, que se articulan de manera diferenciada en algunos casos en torno a mercados altamente integrados a la economía mundial, y en otros con mercados locales, lo que permite el mantenimiento de economías mercantiles de baja escala y, en el peor de los casos, sólo la subsistencia.

En el primer caso se encuentra el circuito de la alpaca, en el que la recolección de los insumos se realiza en áreas de economías campesinas, el procesamiento y la transformación en las ciudades y la comercialización en mercados internacionales. Este ejemplo permite explicar una articulación espacial de casi todos los departamentos de la Macrorregión, cerrando el circuito económico.

Sobre el segundo caso hay un gran número de ejemplos en los cuales la capital de la provincia constituye el mercado de las economías de subsistencia, y en especial de las zonas altoandinas. La actividad industrial está circunscrita a las principales ciudades y no se articula a la producción regional, con excepción de la agroindustria. El resto depende de insumos que se traen de Lima o del exterior.

Son pocas las experiencias de desarrollo de *clusters* industriales. En este sentido, la pequeña y mediana empresa podría acercarse a las empresas mineras o viceversa y ofrecer productos elaborados en la región para el desarrollo de esta importante actividad económica. Ello supone una determinación de calidades y oportunidad de atención de la demanda.

El turismo es una actividad que está creciendo; sin embargo, la dependencia de las agencias de Lima y la ausencia de vuelos internacionales en la macrorregión, por las limitadas capacidades de los aeropuertos, no contribuye a un crecimiento mayor de esta actividad. Es importante señalar que las condiciones de servicios turísticos deben mejorar, para atraer turistas de mayor nivel económico.

En general, en la macrorregión se puede desarrollar un conjunto de actividades que permitirían aprovechar las ventajas comparativas generadas por las condiciones ecológicas y geográficas que, por ejemplo, permitirían producir a contraestación de los mercados del Hemisferio Norte y, sin ir muy lejos, de Chile, Bolivia y Brasil. Sin embargo, la limitada infraestructura de apoyo –como carreteras, sistemas de enfriamiento, aeropuertos y lo referido a postproducción– genera sobrecostos que impiden el desarrollo de productos competitivos para el mercado.

A ello se deben agregar los sobrecostos operativos por localización de planta y ubicación de mercado, que generan mecanismos de competencia casi desleal entre los productores de la capital y los de provincias. Esta situación se ve agravada por el hecho de que el sistema vial en la Macrorregión está débilmente articulado. Si bien existe el eje vial Cusco-Desaguadero de carácter longitudinal en el Altiplano, este aún no cumple la función de articular las demás áreas de los departamentos. Igual sucede con la Panamericana, que corre paralela al eje anterior, pero por la costa. Son pocas las vías que vinculan estos dos grandes ejes.

En este sentido, es importante potenciar un sistema de red de articulación espacial que permita aproximar las áreas de producción a los mercados, teniendo en consideración que ello también supone una estrategia de producción y comercialización que permita ampliar mercados especializados y mejorar los existentes. En especial, se debe aprovechar la ubicación macrorregional para explotar más eficientemente los mercados de Chile y Bolivia, con los cuales hay una vieja tradición de intercambio.

No se trata de acentuar estructuras radiales concéntricas sino de impulsar las posibilidades de ampliar la red de comunicaciones entre los diversos ámbitos de la Macrorregión, propiciando el crecimiento de otros centros urbanos y reduciendo la fricción espacial entre ellos. Ello permitiría la comunicación entre espacios que hoy no tienen vinculación a través de las carreteras.

La Macrorregión enfrenta algunas dificultades de integración vial entre sus departamentos. Así, para llegar de Tacna a Puerto Maldonado se requiere de casi una semana de viaje por tierra. De igual manera, para ir de Abancay a Arequipa –departamentos vecinos– se debe atravesar Cusco y llegar a Arequipa, o venir por Puno, cuando una vía de penetración que vinculase la costa con Abancay continuando el eje Aplao-Chuquibamba-Cotahuasi-Antabamba-Abancay permitiría articular gran cantidad de centros poblados hacia mercados de la costa, disminuyendo el tiempo de traslado. De igual manera, un eje fronterizo resulta básico para afirmar la soberanía territorial y geopolítica.

Esta idea de redes debe permitir romper con el aislamiento de ciertos espacios al interior de los departamentos, y propiciar o mejorar el establecimiento de subsistemas urbanos que den soporte al desarrollo de sus ámbitos en el nivel y magnitud de sus necesidades. En este sentido, se debe buscar organizar el espacio, de tal manera que permita generar condiciones de competitividad para enfrentar el reto de estructurar procesos productivos articulados y de cara a las demandas del mercado internacional.

Por otro lado, y desde la perspectiva local, se debe continuar con el mejoramiento de los caminos rurales que atienden las necesidades de los ámbitos de menor desarrollo relativo de la Macrorregión. Asimismo, es necesario establecer mayores posibilidades de articular los departamentos entre sí y de propiciar sinergias para atender mercados como los de Brasil, Bolivia o Chile.

#### **VALORIZACIÓN URBANO-ESPACIAL**

La Macrorregión cuenta con un significativo potencial de recursos naturales que son explotados de diversa manera y bajo circunstancias que han propiciado, tal como se ha mencionado, marcados desequilibrios en el desarrollo de los espacios subregionales. Estas situaciones se han producido porque la estructura productiva de la Macrorregión ha estado secularmente desarticulada, pues gran parte de la industria no ha utilizado preferentemente insumos regionales para su desarrollo. Lo mismo sucede con la minería, que origina enclaves que no demandan ni bienes ni servicios de sus áreas de influencia inmediata.

En este sentido, la relación entre ciudad y campo ha sido desigual y asimétrica y ha estado marcada por el desarrollo de los sistemas de comunicación vial –y en especial de las carreteras–, lo que obedeció a la lógica de integrar los centros urbanos más importantes y no de generar sistemas internos de integración departamental. Arequipa puede ser un buen ejemplo: en dicho departamento hay más de diez capitales distritales que no cuentan con acceso carretero, ocho de las cuales pertenecen a la provincia de La Unión, que tiene doce

distritos. En la mayoría de departamentos se presenta esta misma situación, aunque en menor escala.

En algunos casos se constata una tendencia a revertir esta situación. Un caso importante es el Altiplano puneño, cuyo nivel de articulación ha permitido el crecimiento casi equilibrado de ciudades como Ayaviri, Azángaro, Huancane o Ilave, teniendo como centro el eje Puno-Juliaca, del cual también parten vías de penetración a la selva del departamento.

El sistema urbano macrorregional tiene como cabeza la ciudad de Arequipa, seguida por ciudades como Cusco, Juliaca, Tacna y Puno, y por un conjunto de ciudades de menor tamaño que cumplen la función de prestar servicios menores. Este sistema se ha visto debilitado por el exacerbado centralismo, que restó capacidades a las actividades urbanas y a las instituciones públicas para orientar procesos de desarrollo interno. De igual manera, la crisis de las empresas privadas y el mantenimiento del modelo de enclave de la minería regional no han permitido establecer las condiciones necesarias para generar las bases de un mercado regional fuerte, que permita el florecimiento de nuevas actividades económicas.

Por el contrario, el crecimiento de las ciudades ha tenido un carácter inorgánico, lo que ha generado demandas cada vez más difíciles de atender por las instancias pertinentes. En este sentido, es importante asumir una política de reforzamiento de centros urbanos en los que se concentren actividades de servicios para los niveles de la demanda local posible.

En el caso de los servicios, la visión sistémica resulta clave para atender las necesidades de la población, sobre todo teniendo en cuenta que el patrón de poblamiento se caracteriza por la dispersión de muchos centros poblados con menos de doscientos habitantes. Aproximadamente 80% de los casi cinco mil centros poblados se encuentran en estas condiciones y no cuentan con los principales servicios básicos: agua y luz.

Por otro lado, es en estos centros poblados donde servicios como la educación y la salud enfrentan limitaciones tanto de infraestructura como de personal, por los costos que implica atender a pequeños grupos de demandantes. Las políticas de zonificación, referencias y contrarreferencias no han sido eficientes debido a la forma en que se aplican y a las condiciones económicas de la población, pues desplazar enfermos o estudiantes fuera de sus áreas de residencia genera gastos adicionales al servicio, como alojamiento y alimentación.

En este sentido, parece razonable pensar en la municipalización de estos servicios, inicialmente en el ámbito provincial, de tal manera que exista la posibilidad de determinar las características del servicio según las necesidades en educación y salud o de establecer sistemas de atención movilizadora según cronogramas y sistemas de emergencia, según los casos. Asimismo, se podría desarrollar una vigilancia mayor de los recursos y la calidad de la atención.

## **VENTAJAS COMPETITIVAS**

Tal como se ha señalado, las capacidades para generar ventajas competitivas están en los recursos y su utilización. En este sentido, la gran biodiversidad ecológica es un elemento importante, por su potencial para desarrollar capacidades competitivas en el contexto internacional. Interesa resaltar los casos del Manu, la vicuña o los cultivos andinos, entre otros.

Ello supone el desarrollo del potencial humano, para que estas posibilidades se conviertan en productos con alto valor en el mercado. Es necesario generar condiciones educativas para que las universidades, a partir de propuestas académicas innovadoras, pongan en valor las capacidades de los estudiantes. Ello permitirá convertir en ventajas competitivas lo que hoy sólo son potencialidades no explotadas adecuadamente. En este sentido, tanto los profesionales como los empresarios que vinculen el desarrollo de sus capacidades con opciones innovadoras y estratégicas estarán en mejores posibilidades de competir en mercados dinámicos y variados.

Desde otra perspectiva, la ventaja competitiva de las regiones se relaciona con el tamaño y la calidad de sus mercados. En este sentido, las actividades económicas macrorregionales tienen diversas posibilidades de competir en el mercado. Sin embargo, es importante desarrollar mejoras en los aspectos tecnológicos que propicien la estandarización de la producción, pasando de la artesanía a la industria de nivel internacional.

Por ejemplo, es un hecho que la comida en la región tiene una variedad y calidad reconocidas, pero aún no está en condiciones de lograr clasificación internacional debido a la falta de estándares que la hagan homologable. Este problema se puede solucionar capacitando a chefs y administradores de estos servicios.

La inversión privada se ve limitada debido a las condiciones en la infraestructura para exportación, como vías, aeropuertos, puertos y servicios de postproducción. En este sentido, el Estado debe ser facilitador o promotor, no necesariamente inversor. El sistema de concesiones podría ser un modelo que propicie la inversión privada en estas infraestructuras. Ello requiere de condiciones jurídicas estables y de competencias claramente establecidas sobre los sistemas de arbitraje, costos y calidad de los servicios.

Sin embargo, el Estado debe asumir la posibilidad de invertir mediante sistemas de *joint venture* en obras de infraestructura mayor, para la producción y consolidación de sistemas interconectados de energía que permitan dotar con este servicio los diversos asentamientos humanos de la Macrorregión, incentivando el desarrollo de actividades de transformación en áreas diferentes de las grandes ciudades.

El desarrollo de condiciones de ciudadanía y fomento de una opinión pública vigorosa con planteamientos críticos con respecto a temas centrales del desarrollo del país es una capacidad que permitirá una mayor competitividad, en el sentido de promover debates sobre alternativas frente a los problemas que se vienen arrastrando desde hace décadas.

Desde esta perspectiva, se puede señalar que en los últimos años se han venido discutiendo con un énfasis creciente temas referidos a la descentralización, las condiciones para la generación de mayores fuentes de trabajo y el desarrollo de mecanismos para viabilizar la participación de la población en la gestión de los recursos del Estado.

En relación con este tema está el referido a los partidos políticos, que durante la década pasada tuvieron una influencia mínima en la vida social de la Macrorregión: sus organizaciones locales, subsidiarias de la dirigencia nacional, han tenido tenues liderazgos que cobran vigor en las épocas electorales.

#### **FUNCIÓN DE LOS CIUDADANOS CONSUMIDORES EN LA PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACIÓN Y SALUD**

En la medida en que se agudizaban las condiciones de pobreza de la población, los gobiernos pusieron en marcha diversos programas de atención a las carencias que esta originaba, que no necesariamente constituían políticas sociales sino acciones de gobierno que terminaban generando clientelaje y mecanismos de subordinación política partidaria.

Esto ha llevado a una discusión sobre el carácter de las políticas sociales y su conversión en políticas de Estado. Desde esta perspectiva, la discusión se encuentra entre dos grandes polos: la gratuidad total de los servicios, con el Estado como prestador, y por otro lado, el mercado como asignador de recursos y, por tanto, como espacio en el que se transa la prestación de los servicios. En este sentido, muchas argumentaciones coinciden en que estas políticas contribuyen a desarrollar mecanismos de participación social, ejercicio de derechos ciudadanos y democracia.

Sobre este tema hay abundante material. Por ello, se han tomado los casos de salud y educación para hacer una propuesta de alternativa frente a los dos polos de este continuo de posiciones.

Si concebimos la educación y la salud como derechos inalienables del ser humano y no como meros artículos de consumo, que con el actual modelo económico sirven incluso para fines de lucro –lo cual, por lo menos para la educación, estaba expresamente prohibido por la Constitución Política de 1979– estaremos de acuerdo en que lo que se necesita en nuestro país no es sólo una profunda transformación de estos servicios a través de proyectos nacionales de educación y salud en el marco de un proyecto de desarrollo nacional auténticamente descentralizado, sino que junto a ello, es urgente lograr un cambio en la mentalidad de las personas, especialmente en dos aspectos: (i) dejar de concebir a los estudiantes y pacientes como “usuarios”, “consumidores” o “clientes”, y (ii) dejar de pensar que ambos servicios son responsabilidad exclusiva del Estado, soslayando la vital participación de los ciudadanos, que deberían asumir la función de actores centrales tanto en el proceso educativo como en la prevención y conservación de la salud.

El modelo vigente, con una evidente tendencia privatizadora, ha demostrado ser ineficiente e ineficaz para atender los servicios de educación y salud. Por lo tanto, las políticas de ambos sectores que respondan a una concepción popular y no elitista deberían descartar la intervención exclusiva de los profesionales en educación y salud y asumirla como tarea de todos, lo que implica la participación de la comunidad organizada. Paralelamente, el Estado debería asumir su responsabilidad, con la exigencia de la elevación significativa de los presupuestos nacionales dedicados a educación y salud, para asegurar una atención integral, de calidad y gratuita en los establecimientos estatales.

La Macrorregión Sur del Perú (Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna), según el Censo de 1993, contaba con un total de 3 671 258 habitantes, atendidos por 842 establecimientos de salud. La mayoría de estos (580) son puestos de salud, 196 son centros de salud y sólo 66 son hospitales. Ello significa que por cada diez establecimientos de salud, hay siete puestos, dos centros de salud y un hospital. Ello difiere notablemente de lo que ocurre en Lima, donde por cada diez establecimientos hay cuatro puestos, cuatro centros y dos hospitales (INEI: Compendio de Estadísticas Sociales 1994-1995).

En lo que se refiere a la educación, según el Censo Escolar de 1993 la población escolar ascendía a 1 211 304 estudiantes y era atendida por 8 536 centros educativos, de los cuales

90% tenía entre una y diez secciones. Además, de los centros educativos del sur, 27,3% son unidocentes; 35,2% son polidocentes multigrado y sólo 37,4% son polidocentes completos.

Los datos anteriores revelan que casi un tercio de los centros educativos son unidocentes. Debe pensarse seriamente en la posibilidad de establecer internados estudiantiles para mejorar la calidad educativa. Por otro lado, se constata que la mayoría de establecimientos son relativamente pequeños, y que para realizar una gestión eficiente y eficaz deberían coordinar entre ellos formando redes, así como articularse con la organización vecinal o comunal para garantizar la participación de la población en su conjunto, concibiéndola no como objeto sino como sujeto, actor o cliente.

Al respecto hay quienes, según el enfoque neoliberal, se refieren a los pacientes o estudiantes como “clientes” de los servicios de salud y educación. Sin embargo, vale la pena discutir sobre la importancia de hablar de *actores* y *agentes* y no de *clientes*. Nos parece importante, en la medida en que el “cliente” es el que consume el servicio o producto ofrecido, pero no participa orgánicamente en la toma de decisiones.

En el caso de la educación, los actores serían los estudiantes, docentes y padres de familia; en el caso de la salud, serían el personal de salud (profesionales y técnicos), los promotores de salud, los pacientes y la población. En ambos casos los agentes serían el Estado, a través de los establecimientos de educación y salud y de las municipalidades, la comunidad organizada, los medios de comunicación social, las familias y las organizaciones de la sociedad civil que trabajen en temas de educación o salud.

Actualmente, actores y agentes tienen un accionar limitado en la planificación y control de la calidad de los servicios. En el caso de la educación, la participación de los padres de familia es débil; en el sector Salud, se notan gérmenes de participación a través del los CLAS, sin embargo su acción es insuficiente en el marco de una tendencia privatizadora. Los estudiantes y los pacientes –sujetos centrales de ambos servicios– no tienen ni mecanismos ni actitudes participativas para asumir funciones de planificación y control.

Es necesario revisar y mejorar en un trabajo conjunto el reglamento sobre la participación de los padres de familia en el proceso educativo (DS 020-98-ED) y promover la organización estudiantil en el aula y el centro educativo, así como su participación en la evaluación del personal, la institución y los procesos que en ella se desarrollan. En el caso de la salud, deben establecerse mecanismos que permitan a los pacientes evaluar y denunciar la calidad del servicio recibido, así como al personal que los atendió.

También es imprescindible fortalecer las organizaciones territoriales, en cuyo interior deberían estar las organizaciones funcionales o sectoriales. Ello permitiría que las distintas acciones realizadas en un ámbito determinado formasen parte de un Plan de Desarrollo Local, coordinado por la organización territorial, y en cuya estructura organizativa estén contempladas obligatoriamente las secretarías o coordinaciones de Educación y Salud, elegidas democráticamente por la población, además de otras secretarías, según los problemas particulares de cada comunidad.

Generalmente la gestión de los establecimientos de Educación y Salud es personalizada: todas las responsabilidades y decisiones son asumidas por el director del establecimiento, y la participación se entiende como un apoyo a las acciones que el director decide. La participación debería ser asumida desde su relación con el poder; es decir, que los distintos

actores y agentes –especialmente los primeros– sean capaces de “**decidir para poder y poder para decidir**”.

En tal sentido, es pertinente la conformación de los Consejos Educativos o de Salud como ejes de la gestión institucional y administrativa de los establecimientos de educación y salud. Dichos consejos estarían integrados por la Asamblea General, el Comité Directivo, el equipo de profesionales y administrativos, las comisiones de apoyo y, en el caso de los centros educativos, también por los padres de familia y estudiantes.

La Asamblea General es el máximo órgano de gobierno del consejo y está conformada por los secretarios de Educación o Salud, según sea el caso, de los barrios o comunidades del área de influencia del establecimiento; por personas invitadas por el director, quien es presidente de la Asamblea, y por representantes de los trabajadores, padres de familia y estudiantes. Entre ellos eligen el Consejo Directivo.

#### **DIRECCIÓN DE LA RED DE ESTABLECIMIENTOS EN LOS ÁMBITOS DISTRITAL, PROVINCIAL Y DEPARTAMENTAL**

La participación vecinal aún es débil y, en general, la respuesta de la población de base es apática. Sus organizaciones distan mucho de haber logrado prácticas democráticas internas y carecen de un adecuado nivel de coordinación. El gobierno local es entendido por la mayoría de vecinos como el conjunto de autoridades municipales que deben realizar obras físicas con el dinero que captan de las recaudaciones directas o del presupuesto recibido del gobierno central. No existe la idea –ni la práctica– de gobiernos locales verdaderamente descentralizados, en los cuales la participación organizada de los vecinos sea garantía de democracia.

Una municipalidad no debe limitarse a escuchar al “cliente” a través de encuestas, sondeos de opinión, teléfono gratuito o correo electrónico, o incluso a través de comités; también es necesario que promueva y garantice la real participación ciudadana. Ello implica asegurar instancias organizativas en la base capaces de generar líderes que participen adecuadamente en la toma de decisiones en asuntos de planificación, ejecución, supervisión y control del gobierno local en general, y de las redes de los servicios de educación y salud en particular.

En tal sentido, es prioritario potenciar la organización vecinal o comunal de carácter territorial con una Junta Directiva, cuyos miembros sean elegidos democráticamente por los ciudadanos de cada ámbito. El presidente de la Junta Directiva de ciudadanos, o su representante, participaría con voz y voto en las sesiones de planificación, evaluación y control del proceso y memoria y evaluación anual de los planes de desarrollo distrital de las municipalidades.

Por otro lado, existe el riesgo de que la autonomía creciente de los establecimientos de educación y salud profundice su atomización y desconexión, especialmente en lo que respecta a las zonas rurales o poco pobladas. Asimismo, los ciudadanos no tienen la posibilidad de participar adecuadamente en los niveles distrital, provincial y departamental, por lo que debería impulsarse la conformación de consejos de Educación y Salud en los ámbitos distrital, provincial y regional/departamental.

#### **En el ámbito distrital**

- Se conformarán consejos distritales de Educación y de Salud, encargados de impulsar los planes de su competencia en el marco del Plan de Desarrollo Distrital. Están

formados por la Asamblea General, integrada por los distintos actores y agentes de Educación o Salud del distrito. La Asamblea elige un Comité Directivo conformado por tres representantes de la comunidad, el coordinador de la Red y el alcalde distrital.

- Se establecerán redes entre los establecimientos de Educación y Salud, pudiendo existir microrredes si el tamaño o características del distrito así lo exigiera, o macrorredes en caso de tratarse de distritos pequeños que necesiten fusionarse para aprovechar mejor los servicios.
- Cada una de las redes estará coordinada por un profesional de Educación o de Salud, según el caso, seleccionado por el Consejo respectivo a partir de un concurso entre el personal profesional que labora en el distrito. El cargo tendrá una duración de cinco años, al término de los cuales dichos profesionales volverán a su plaza de origen. La función de ambos profesionales es la de secretarios técnicos del Consejo Distrital de Educación y de Salud. Ambos coordinarán estrechamente, tratando de establecer una acción sinérgica como parte del Plan de Desarrollo correspondiente.
- Los presidentes o secretarios generales de un distrito se reúnen periódicamente, conformando el Frente de Integración, Participación y Control Ciudadano distrital, al cual se integran organizaciones distritales de carácter funcional o sectorial. El Frente de Integración convoca a todos los secretarios o coordinadores de Educación y Salud, para nombrar su representante ante el Consejo respectivo.

### **En el ámbito provincial**

- En caso que el distrito capital de provincia supere los veinte mil habitantes, es necesario nombrar un alcalde para la gestión del distrito capital, de suerte que el alcalde provincial asuma las responsabilidades de alcance provincial, entre ellas la gestión de los servicios básicos de educación y salud.
- Se conforman los consejos provinciales de Educación y Salud, integrados de manera similar que en el ámbito distrital.
- Los coordinadores encargados de la secretaría técnica de los consejos distritales de Educación y Salud integran el Comité Técnico respectivo en el ámbito provincial y forman parte de los consejos provinciales de Educación y Salud.
- Los consejos provinciales de Educación y Salud designan al director provincial de Educación y al director provincial de Salud sobre la base de las propuestas presentadas por la sociedad civil organizada. Asimismo, designan a tres representantes que, juntamente con el director de Educación o Salud y el alcalde provincial, forman la Directiva de cada Consejo.
- Cada Frente de Integración, Participación y Control Ciudadano distrital elige un representante para que conforme el Frente de Integración, Participación y Control Ciudadano provincial.

### **En el ámbito departamental/regional**

Los consejos departamentales de Educación y Salud están integrados por representantes de las organizaciones de base que tengan una estructura por lo menos provincial, y por representantes de la sociedad civil, así como por las autoridades departamentales, quienes conforman la asamblea del Consejo Departamental de Educación y del Consejo

Departamental de Salud, a los cuales se integran los directores provinciales y el presidente del gobierno departamental/regional. La asamblea elige el Comité Directivo respectivo, que está integrado por tres miembros de la sociedad civil y por el director regional respectivo.

Como se desprende de lo anterior, la función de las municipalidades y del gobierno departamental/regional debe ser modificada en el marco de una perspectiva de descentralización democrática. La actual Ley de Municipalidades no contempla la administración de los servicios de educación y salud a cargo de las municipalidades provinciales y su normatividad en lo que respecta a la participación y control ciudadanos es bastante limitada. Es necesario formular una nueva Ley de Municipalidades acorde con las nuevas propuestas, incorporando a sus funciones la gestión administrativa de los servicios de educación y salud estatales en las municipalidades provinciales, así como una mejora significativa del Título IV sobre la participación de la comunidad.

Existe un temor de los trabajadores de educación y salud, pues se piensa que al municipalizarse ambos servicios, el Estado perdería el control sobre ellos. Ello ciertamente ocurriría si la descentralización obedeciera a propuestas privatizadoras, que pretenden hacer abdicar al Estado de su obligación de brindar una educación y salud gratuita y de calidad en los establecimientos estatales. Por el contrario, esta propuesta pasa por reivindicar ambos servicios como un derecho de la población y por reconocer a los gobiernos locales como parte del Estado.

La acentuada diferenciación entre las municipalidades de los departamentos del sur obliga a que los gobiernos regionales, en coordinación con las autoridades nacionales respectivas, creen un Fondo de Compensación Municipal que garantice un tratamiento coordinado en el ámbito nacional, para que los recursos se redistribuyan de manera equitativa, aplicando el principio de discriminación positiva. Además, se debe establecer el régimen laboral único en el ámbito nacional, con porcentajes diferenciados por zonas de menor desarrollo relativo, frontera y altura excepcional.

Por último, es fácil constatar que los graves niveles de corrupción se han extendido en toda la sociedad. Ello responde a diversas causas, entre las cuales se encuentra el enquistamiento en el poder de algunos dirigentes o autoridades, que aprovechan el poder que les da el cargo que ocupan para influir sobre sus reelecciones sucesivas. La construcción de la democracia implica, entre otros aspectos, formar una cultura democrática, donde la alternancia garantice una permanente redistribución del poder y el desafío de formar líderes cada vez más democráticos, con capacidad de renuncia y compromiso por garantizar el surgimiento de más y mejores líderes.

En tal sentido, sería valioso iniciar discusiones que lleguen a propuestas concretas para mantener o modificar la legislación con respecto a la posibilidad de reelección inmediata en los cargos públicos y de las organizaciones de la sociedad civil. La urgencia de tal demanda está dada por la cercana experiencia del régimen anterior.

Pensamos que una de las principales responsabilidades de los líderes elegidos en los distintos niveles es garantizar la formación de nuevos líderes a través de actividades permanentes de capacitación. Ello incluye a los directores de los establecimientos de educación y salud, quienes deberían ser renovados cada cinco años. Los profesionales y el personal administrativo serían nombrados en los establecimientos; y los cuadros que tengan que trabajar en las instancias intermedias lo harían sobre la base de concursos de méritos

para ocupar dichos cargos durante cinco años, sin posibilidad de reelección inmediata, al término de lo cual volverían a su plaza de origen en el establecimiento de educación y salud en el cual fueron nombrados.

Con respecto al financiamiento y la función del Estado con respecto a los servicios de educación y salud, la relación entre los establecimientos estatales de salud y educación dependerá del marco conceptual que asumamos y al tipo de sociedad a la que aspiremos. Hay dos planos de relación: (i) establecimiento-cliente, y (ii) establecimiento-ciudadano actor. De la posición que se asuma depende la respuesta a los interrogantes sobre la provisión de servicios y su financiamiento, por lo tanto es perfectamente explicable que en la actualidad haya puntos de vista discrepantes sobre quién paga el servicio recibido y cuál es la manera de hacerlo.

Unos afirman que el financiamiento de los servicios de educación y salud que están a cargo del Estado deben ser compartidos por éste y los ciudadanos, denominados en este caso “clientes”. Entre sus argumentos destacan el hecho de que el Estado está empobrecido y que no se bastaría para sostener gratuitamente ambos servicios; que la población no valora lo que percibe como “regalo” por ser gratuito, que la población no valora la salud y la educación mientras no pague un costo por ellas, etcétera.

Otros sostienen que el Estado debería asumir la tarea de garantizar la educación y la salud de toda la población a través de las instituciones estatales. Esgrimen como argumentos que la educación y la salud son derechos fundamentales de los seres humanos y es obligación del Estado satisfacerlos a través de un sistema de impuestos que sea justo en su captación y equitativo en su distribución.

Una tercera posición es la propuesta mixta, según la cual deben coexistir instituciones privadas y estatales que brinden servicios de calidad; es decir, ni la privatización ni el estatismo a ultranza. En esta posición se podrían distinguir dos variantes:

La primera, defendida por quienes sostienen que el Estado debe subsidiar los servicios mediante una serie de mecanismos que permitan, por un lado, ampliar y dinamizar el mercado, permitiendo que alumnos o pacientes accedan a servicios tanto estatales como privados. El Estado asumiría la función de regulador y supervisor de la calidad de los servicios, junto con la decidida participación de los clientes. Aquí se contempla la aplicación de estrategias de focalización que garanticen el mejor aprovechamiento de los escasos recursos estatales para la población más vulnerable.

La segunda, sostenida por quienes plantean que la prestación de los servicios puede darse indistintamente por instituciones privadas y estatales y que, en ambos casos, el Estado regula y supervisa la calidad de dichos servicios. Según este planteamiento también resulta indispensable la participación y control de los ciudadanos actores y sujetos de dichos servicios. Aquí se propone una clara distinción entre las instituciones privadas y públicas según la cual las primeras se basan en las reglas claras que da el mercado y las segundas reciben el total apoyo del Estado para garantizar una calidad igual a la ofrecida por las instituciones privadas.

Detrás de estas posiciones están también concepciones antagónicas, como la que se refiere a la posibilidad de que pueda haber fines de lucro en la prestación de los servicios de educación. Al respecto, cabe recordar que, según la normatividad emitida después de 1993, es perfectamente legal prestar servicios educativos con fines lucrativos, a pesar de que la

aún no derogada Ley General de Educación (promulgada a partir de la Constitución de 1979) establece que “la educación no tiene fines de lucro”. También hay posiciones compartidas por todos, aunque con matices diferentes con respecto a los temas de democratización, descentralización, calidad, equidad, etcétera.

Otro factor que debe tenerse en cuenta es la gran diversidad de los servicios, ya sea por el tamaño del establecimiento o por su ubicación geográfica, lo que obliga a establecer políticas diferenciadas para las zonas urbanas, rurales o metropolitanas y según los tipos de establecimiento.

#### **TEMAS QUE PODRÍAN SER MATERIA DE DEBATE EN EL FORO**

A continuación se presenta una lista de temas genéricos que podrían alimentar la discusión en los foros:

- Competencias locales y regionales según las heterogeneidades regionales
- Capacidades legislativas (¿qué legislar?)
- Descentralización del Poder Judicial
- Función y estructura del Estado descentralizado
- Gestión y administración de los recursos regionales y locales
- Tributación descentralizada
- Gestión y administración de los servicios básicos
- Mecanismos para el desarrollo de la competitividad regional y macrorregional