

IV FORO
DIALOGO SOBRE
EXPERIENCIAS Y RETOS EN LA
LUCHA CONTRA LA POBREZA



**DESCENTRALIZACION PARA
UN DESARROLLO SOSTENIBLE:
APORTE CIUDADANO**

Documento Macro-región Norte

Contenido

Introducción

1. Macro-región Norte y Regiones

2. Dinámicas, articulación y heterogeneidades

2.1. Geografía y ecología

2.2. Producción y articulación vial

2.3. valorización urbano/espacial: criterios para una política de inversiones en infraestructura y servicios

3. Población, servicios y gobiernos

3.1. Centralismo, descentralización, capacidades institucionales y recursos.

3.2. Situación actual de las relaciones institucionales entre municipalidades provinciales y distritales; y entre éstas y la CTAR.

3.3. Educación y salud como competencias descentralizable: manejo y control ciudadano en la prestación de los servicios.

Introducción

Los años 80 han sido en América Latina los del giro neoliberal, de la apertura económica, de la transición democrática y de la descentralización. En el Perú el autogolpe de Estado llevado a cabo por Alberto Fujimori interrumpió el proceso de regionalización iniciado en 1979 y abrió una fase de “recentralización autoritaria” en un país donde la centralización fiscal es la más fuerte del subcontinente y donde las municipalidades han de acomodarse con una parte mínima.

A la luz de las experiencias realizadas en otros países en los últimos 15 años se ha señalado que la descentralización lleva consigo riesgo de fragmentación de la nación, de clientelismo, de desarrollo de la corrupción de los poderes locales y de agravamiento de las desigualdades territoriales. Sin embargo la posición que tiene mas consenso en los departamentos e instituciones de la región norte recomienda iniciar de una vez una descentralización que para unos satisface las reivindicaciones de identidad, regionales y comunitarias y para otros, que pueden ser los mismos, contribuya a la eficacia del mercado. Las reivindicaciones giran en torno a la transferencia del centro a sus periferias de atribuciones y recursos tanto para decidir y priorizar inversiones publicas como para la ejecución de políticas sociales. Al mismo tiempo hay en mucho sectores conciencia de la importancia de la inversión privada, nacional o extranjera, para la creación de riqueza, de empleo (el problema número uno) y por lo tanto para la lucha contra la pobreza y para el desarrollo. En este sentido la perspectiva que prevalece es que el desarrollo no puede ser considerado como único resultado de la planificación pública ni de la empresa individual. Sería, en primer lugar, el producto de la complejidad y de la capacidad de organización espacial de la sociedad regional o local.

Por si mismo, el termino de “región” no tiene un contenido semántico muy bien definido; designa un espacio que se encuentra en alguna parte entre lo nacional y lo local. En los últimos años, y conforme a la constitución de 1993, es usado como sinónimo de departamento. El término descentralización, remite por lo tanto en el Perú y en estos años a la conformación de gobiernos departamentales (regionales) elegidos, que simbolizarían comunidades políticas diferenciadas (en el mismo sentido que la importancia dada al distrito electoral múltiple en 2001) y de los cuales se postula a priori, y hasta prueba de lo contrario, que podrían y deberían ser herramientas para lograr una mejor competitividad; y simultáneamente un reforzamiento de la capacidades de acción de los gobiernos municipales, lo que implica un incremento significativo de sus recursos.

Obviamente, existe una referencia implícita no solo a la corta experiencia de regionalización de 1989, sino también a la manera en que ha sido pensado en Colombia -país de tradición unitaria- la descentralización como reforma política, con la instauración por la constitución de 1981 de la elección de los gobernadores de departamentos y la consagración de la municipalización conforme a la ley de 1988.

Sobre este consenso de las elites (autoridades, profesionales, instituciones), puede ser útil mencionar -como botón de muestra- los resultados de tres talleres convocados en forma independientes en 1999 en Piura con participantes en parte diferentes, y que parecen compartir y expresar algo de una misma visión y voluntad política.

- Taller de "Competitividad Regional", (auspiciado por las dos universidades y el Diario El Tiempo con el apoyo de PromPerú): Visión de futuro para la competitividad de Piura. *"Gobierno regional con recursos y autonomía, descentralista y dotado de una plataforma de concertación para el desarrollo"*

- Taller de "Diseño de Visión Piura 2021" (coordinado por la Cámara de Comercio y Producción, en el marco de la consulta nacional de líderes promovida por la CONFIEP) : Visión Regional Concertada. *"Piura es una región autónoma, integrada interiormente y hacia afuera, con un gobierno regional democráticamente elegido"*.

- Planeamiento Estratégico Regional "Proyecto Piura 2010" (proceso convocado por el CTAR-Piura y que reúne a una parte importante de las instituciones regionales): Visión. *"Piura será al año 2010 una sociedad regional (...) descentralizada con autonomía política económica y administrativa, y autoridades democráticamente elegidas y eficientes; territorialmente integrado y dotada con infraestructura y servicios estratégicos modernos"*.

Conviene aclarar sin embargo que dicho ejercicio metodológico y participativo de definiciones de visiones (deseables) de futuro como componente de la elaboración de planes estratégicos de desarrollo, no lleva por lo general consigo el diseño concreto de los caminos que emprender para lograrlas. En particular, en lo que concierne el proceso de la regionalización, muy pocos trabajos existen en torno a lo que conviene o no de descentralizar (y eventualmente recentralizar). Asimismo poco se ha debatido sobre la posibilidad de conciliar los dos grandes objetivos de la descentralización: consolidar la democracia acercando los centros de decisión a la población y racionalizar la asignación de las inversiones económicas y sociales.

Introducir en este debate la dimensión macro-regional amplia las perspectivas. La Macro-región no figura todavía como una comunidad política en el imaginario de los pueblos que la conforman. Remite a la apropiación progresiva de un espacio mediante procesos económicos, culturales y sociales. En las entrevistas realizadas para la elaboración del presente documento hemos encontrado dos posiciones principales.

La primera, que considera la Macro-región como un proyecto a largo plazo, y que centra su interés en el fortalecimiento de cada departamento. Una segunda posición que reconoce que existen ya intercambios económicos y que sostiene por lo tanto que la Macro-región norte es el horizonte que permite tomar en cuenta y fortalecer estas redes en desarrollo.

Existen también varias hipótesis en torno a la conformación de dicha macro región, fruto de la historia o de la valorización de las potencialidades que priorizar.

Nos parece por lo tanto necesario presentar en primer lugar varios enfoques en torno a esta Macro-región a geometría variable. Luego, en una segunda parte, proporcionar información concreta sobre su dinámicos y articulaciones, así como su heterogeneidad, ecológica, productiva, social, incluyendo las características de sus redes urbanas, que permita debatir en torno a su realidad y su futuro como territorio socio-económico. Por último, en la tercera parte abordaremos lo que se refiere a la

percepción de los actores sobre la organización municipal y administrativa en el ámbito departamental y la capacidades institucionales en general.

1. Macro-región norte y regiones

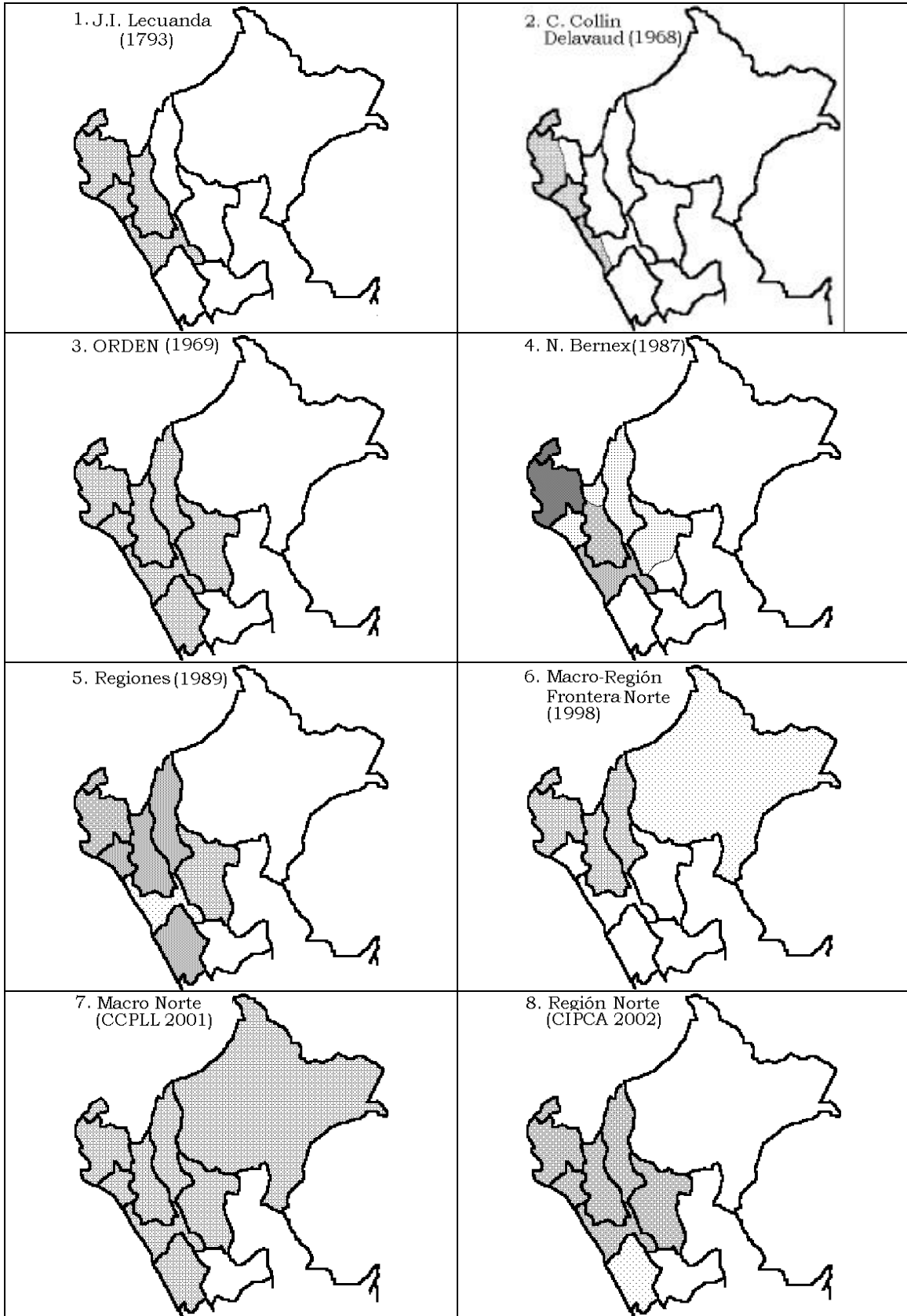
Con el establecimiento de la Colonia, el gran norte aunque marginal en relación a los grandes circuitos económicos establecidos alrededor de la explotación minera, terminó por convertirse en una región articulada interna y externamente por la producción de algunos bienes de exportación pero sobre todo por el comercio. La región controlaba las rutas de comercio, marítimas y terrestres, entre dos de las más importantes plazas económicas y administrativas: Lima y Quito. La región producía y exportaba jabón, cascarilla, tabaco, algodón, sal y azúcar, bienes de consumo para el resto del Virreinato (y durante un tiempo también minerales desde Cajamarca, para la exportación ultramarina). Además era un importante punto de circulación de los productos "de Castilla" vendidos de España y también de los productos ingleses introducidos por contrabando.

La región articulaba una serie de puertos (Guayaquil, Paita), ciudades costeñas (Piura, Lambayeque, Trujillo), serranas (Cajamarca, Loja, Cuenca) y selváticas (Jaén, Chachapoyas, Moyobamba), cuyo centro intelectual, religioso, y administrativo era sin duda alguna Trujillo, ubicado estratégicamente entre Lima y San Miguel de Piura, sede del Obispado y más tarde de una Intendencia. Luego, Bolívar fundara en esta ciudad la Corte de Justicia del Norte y la Universidad Nacional de La Libertad.

La independencia fracturó en dos la unidad comercial de la Colonia, pero su mitad sur se reconstituyó rápidamente, reorientando sus circuitos mercantiles. Ya a fines del siglo XVIII, bajo la influencia de la ilustración, se había fundado la Sociedad de los Amantes del País que publicó una serie de estudios en el Mercurio Peruano. Uno de sus miembros José Ignacio de Lecuanda nos dejó así una descripción muy detallada de las actividades económicas (agricultura, "industria", comercio) de este territorio, conformado por los partidos de Piura (del cual hacia parte Tumbes), Lambayeque, Cajamarca y Trujillo (*ver mapa "Macro-región y regiones", cuadro 1*).

Un siglo mas tarde, la costa de la región reorienta sus actividades hacia la mono producción agrícola para la exportación: algodón al norte, arroz en el centro norte y caña de azúcar al sur, mientras la sierra pierde cada vez más importancia económica; sólo una parte de Cajamarca conseguiría más tarde articularse alrededor de la ganadería y la producción lechera. Sin embargo, en la mayor parte de la época republicana, este territorio no funcionó mas como un conjunto integrado sino como una serie de valles independientes, y Trujillo -si bien guardó su prestigio histórico y cultural- perdió definitivamente su rol de capital regional del norte. Este aislamiento de Trujillo se debió en parte a su mala articulación con su *hinterland*, mientras que se multiplicaban las líneas férreas que unían una hacienda, un centro comercial o minero con un puerto: Tumbes-Puerto Pizarro, Paita-Piura-Catacaos, Pimentel-Chiclayo, Pimentel-hacienda Pomalca, Eten Chiclayo-Ferrenafe-Pátapo, Eten-hacienda Cayalti. En Trujillo el alto valle del río Moche dificulta la penetración hacia adentro. El ferrocarril de Chimbote sigue el Santa, y mas al norte se construye el de Pascamayo a Chilote.

MACROREGION NORTE Y REGIONES



A partir de 1940, llega la carretera panamericana a Piura y se incrementan los intercambios a lo largo de la costa que antes se hacían en gran parte vía cabotaje. El estudio más completo -de consulta casi obligatoria- de que disponemos sobre el norte costero presentado como “un conjunto regional bien limitado” es la tesis doctoral del geógrafo francés Claude Collin Delavaud (1968) donde estudia detenidamente los valles septentrionales, centrales y meridionales de la parte costera del territorio descrito por Lecuanda, así como las relaciones de Piura, Chiclayo, y Trujillo con sus respectivos hinterlands (*ver mapa, cuadro 2*). A su juicio es discutible incluir el departamento de Ancash en el norte.

En la misma época, sin embargo, cuando la planificación estaba tomando fuerza como herramienta de la integración y del desarrollo nacional se crea en 1967 el Organismo Regional de Desarrollo del Norte (ORDEN). Publicó a partir de 1969, una serie de 12 volúmenes sobre los sectores de actividad de lo que puede ser considerado como matriz de la configuración de la actual Macro-región: el territorio conformado por 8 departamentos: los cinco que ocupan el territorio de la antigua intendencia de Trujillo, Ancash al sur, y Amazonas y San Martín al oriente, signo inequívoco del nuevo y creciente dinamismo de la selva alta en el norte (*ver mapa, cuadro 3*) y de la importancia estratégica adquirida por el eje de comunicación Chiclayo-Olmos-Bagua-Tarapoto.

Cuando en los 80 se abrirá el debate sobre la regionalización, la geógrafa Nicole Bernex, analizando el gran Norte como un conjunto, propondrá distinguir cinco regiones: Piura-Tumbes, Lambayeque, Cajamarca, Selva y La Libertad (*ver mapa, cuadro 4*). Por su cuenta, los legisladores de 1989 privilegiando el criterio de complementariedad y de articulación transversal entre regiones naturales conformaron las regiones Grau (Piura, más su antigua provincia litoral de Tumbes), Nor Oriental del Marañón (Amazonas, Lambayeque, Cajamarca), San Martín-La Libertad, y por otra parte la de Chavín (Ancash). (*ver mapa, cuadro 5*). El resultado es conocido: se decidió por referéndum la separación de La Libertad y San Martín, mientras que se generaron reacciones adversas, cuya huella permanece todavía, de parte de Cajamarca (provincia y ciudad) por considerar inoportuna su subordinación a la nueva “capital regional”.

En 1998, esta proyección hacia el oriente se refuerza con la firma del tratado de Paz entre Perú y Ecuador y la nueva vigencia que adquiere el proyecto de una vía transoceánica Paita-Sarameriza-Belem. Este mismo año se crea (RS 333-98-PCM) la Comisión Multisectorial de Desarrollo de la Frontera Nor-Oriental, encargada de establecer y concretar políticas para el desarrollo económico, social y cultural de la zona “comprendida en el ámbito territorial de los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto”. En el mapa correspondiente (*ver mapa, cuadro 6*) hemos utilizado una trama diferente para el departamento de Loreto a fin de señalar que su inclusión en el conjunto que nos interesa era transitoria. El Gobierno del Presidente Paniagua al crear el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras (DS 057-2001-PCM) precisa que la Comisión Macro-regional de Desarrollo de la Frontera norte comprende solamente los departamentos de Tumbes, Piura, Cajamarca y Amazonas (Loreto participando con Ucayali en otra Comisión Macro-regional).

Por último, en julio de 2001, la Cámara de Producción y Comercio de la Libertad, quizás queriendo emular los avances de la entidad “Macrosur”, toma la iniciativa de una reunión macro regional en la ciudad de Trujillo, denominada “Hacia una Macro Región Norte”, en que el marco de referencia del debate y de los trabajos presentados en la perspectiva de

acordar intercambios con la Amazonía brasileña, son los 8 departamentos agrupados por ORDEN mas el de Loreto (*ver mapa, cuadro 7*).

En el taller de la región macro-norte organizado en Piura en febrero 2002, en el marco del IV Foro de la lucha contra la pobreza, está prevista la participación de actores sociales provenientes de los 5 departamentos costeros, y del de Cajamarca. Sin embargo, nos ha parecido necesario y provechoso incluir además, y en la medida de lo posible, en el tratamiento de información del cual da cuenta el presente documento, lo relativo a Amazonas y San Martín por el grado de interacciones existentes (que no se dan todavía en el caso de Loreto). Al contrario, la trama de menor intensidad asignada a Ancash en el octavo y último *mapa* comparativo indica que -compartiendo en parte el razonamiento de Collin Delavaud- no hemos dado el mismo estatus a este departamento. Si bien es limítrofe con el de La Libertad (hubo a veces de parte de los planificadores intentos de unir la suerte de los dos creando un pequeño norte a imitación del vecino "Norte Chico" de Chile), tiene pocos intercambios y escasas relaciones interinstitucionales con los otros departamentos considerados. Por un conjunto de características que le son específicas no participa del ámbito y de los ejes presentados en la sección dedicada al análisis de la evolución diferenciada del crecimiento urbano en la costa, sierra y selva.

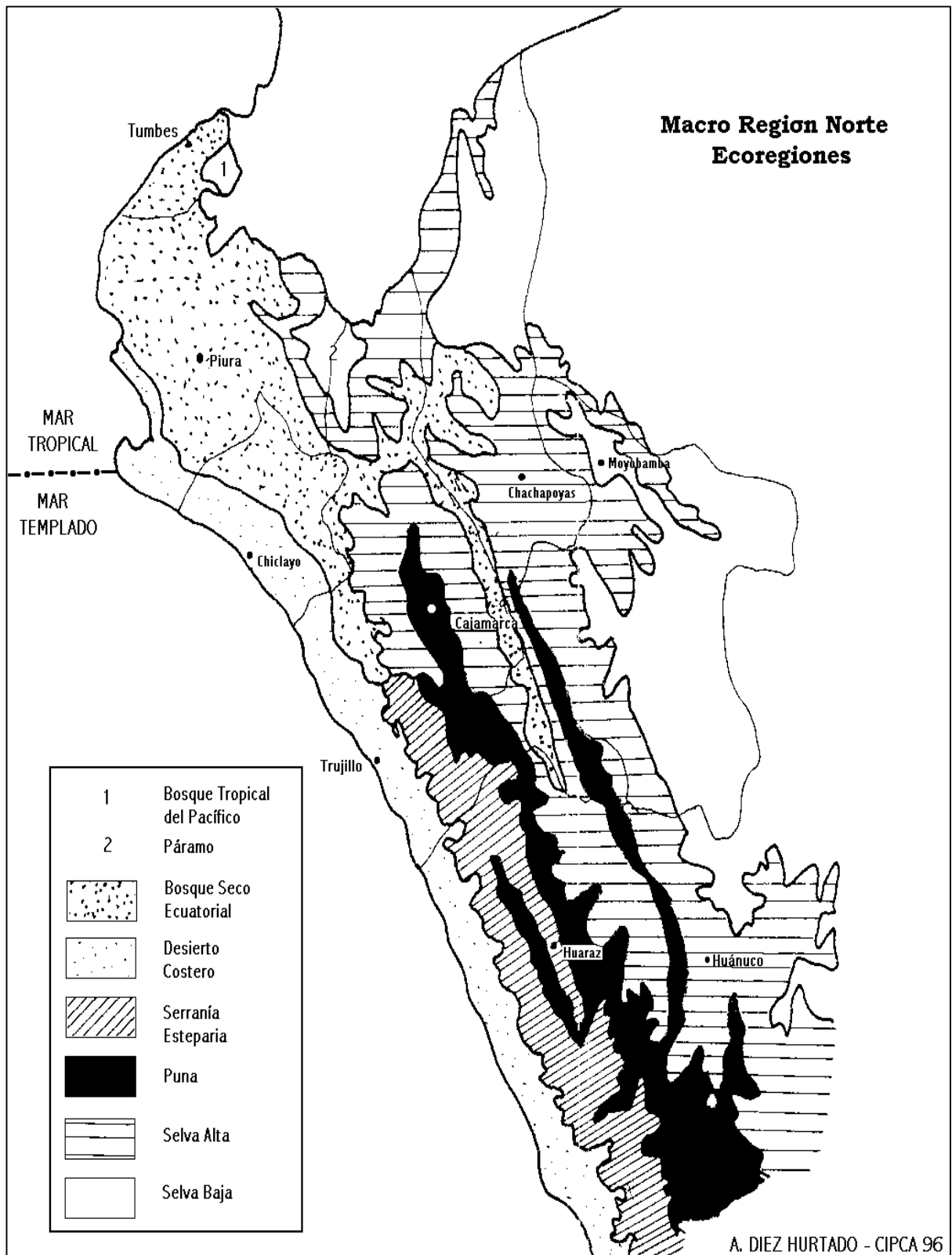
2. Dinámicas, articulación y heterogeneidades

En la primera sub-sección se presenta una breve descripción del espacio físico de la Macro-región, uno de los factores que condicionan tanto la producción y el hábitat, como las articulaciones intra-regionales. En la segunda, algunas características socio económicas de la MRN considerada como un conjunto. En la última, un análisis mas detallado y diferenciado de los tres sistemas de corredores (Costa, Selva y Cajamarca) en vista a tener criterios para política de inversiones.

2.1. Geografía y ecología

Las características geográficas del norte peruano están determinadas por el hecho de encontrarse en el espacio intermedio entre las secciones septentrional y central de los Andes, caracterizado por una relativa disminución de su altura en comparación a los andes al sur y al norte; Ello permite que la costa y la selva se acerquen provocando cambios en el clima que determinan que las porciones de puna y sabana esteparia sean más limitadas que en el centro y sur del Perú.

En términos ecológicos, la macro región que nos ocupa está conformada por una gran porción de bosque seco ecuatorial (la mayor parte de Tumbes, Piura y Lambayeque y porciones de Cajamarca y San Martín), una franja costera desértica (desde Piura hasta Trujillo que se prolonga hacia el sur), una gran porción con características de selva alta (parte de la sierra de Piura y Cajamarca pero sobre todo el sur de Amazonas y las partes



altas de San Martín), una sección de bosque tropical amazónico (norte de Amazonas y la mayor parte de San Martín), una pequeña franja de territorio de Puna (que cruza La Libertad y se interna en Cajamarca) y otra de serranía esteparia (La Libertad). (*ver mapa "Ecoregiones"*). Además, la península de Illescas es el límite entre las aguas cálidas ecuatoriales y las aguas templadas propias a la mayor parte de la costa peruana. El área costera desde Tumbes a Piura es el más sensible a las lluvias generadas por El Fenómeno El Niño (FEN).

La franja costera está cruzada por numerosos ríos que forman oasis agrícolas. De norte a sur: Tumbes, Chira, Piura, Lambayeque, Saña, Jequetepeque, Chicama, Moche y Chao-Virú; todos estos ríos nacen en las cumbres de la cordillera occidental, por lo que son vías de penetración a la sierra (a excepción del río Tumbes cuyas nacientes se encuentran en el Ecuador). La franja central de la región es en su mayor parte integrante de la alta cuenca del río Marañón: en la sierra de Cajamarca y La Libertad nace una serie de pequeños ríos tributarios, sobre todo por la margen izquierda; del este de Piura y norte de Cajamarca nace el Huancabamba, principal afluente serrano del Marañón, mientras que en Amazonas nacen sus afluentes amazónicos (Cénepa, Santiago y Chiriaco). El nor-este pertenece a la cuenca del alto Huallaga, en San Martín, cruzado por cuatro afluentes principales (Biabo, Saposoa, Mayo y Tocache).

2.2. Producción y articulación vial

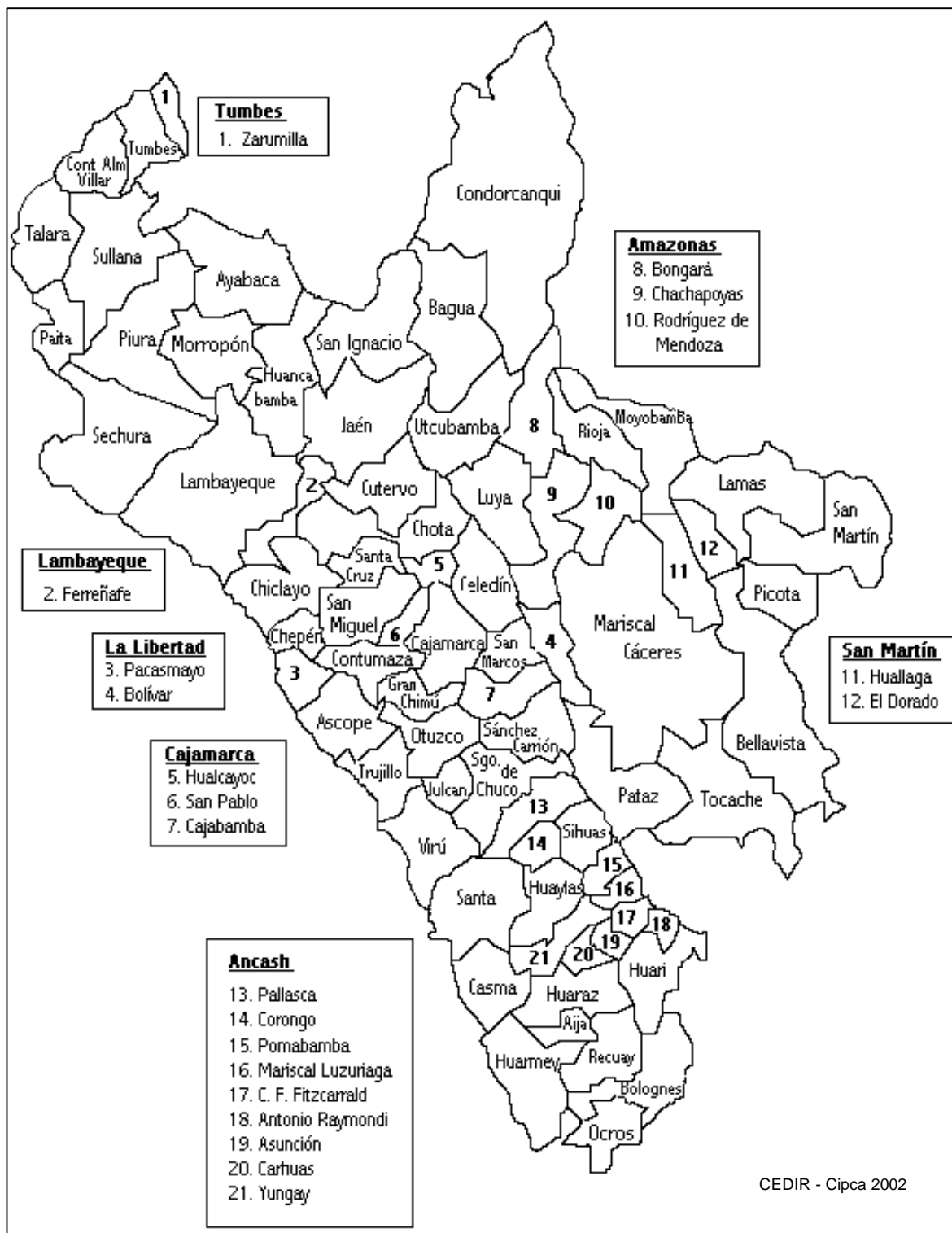
Los ocho departamentos (incluyendo en este caso Ancash) que componen la macro-región norte cubren una extensión de 239,941.82 kilómetros cuadrados y albergaban el año 2000 cerca de 8 millones de habitantes, alrededor del 30% de la población del país. Se dividen en 76 provincias de las cuales gruesamente, 20 corresponden a la costa (51% de la población macro-regional), 40 a la sierra (32% de la población macro-regional, y de las cuales cerca de la mitad pertenecen a Ancash pero solo albergan a menos del 8% de la población del norte) y 16 a la selva (17% de la población macro-regional). *Ver en mapa adjunto* la ubicación de los 76 provincias que pertenecen a estos departamentos. A pesar que el crecimiento poblacional más dinámico se da en la selva alta, el núcleo histórico del norte (el área descrita por Lecuanda hace dos siglos, Piura-Tumbes, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad) concentran todavía más del 70% de la población del norte.

La densidad poblacional varía de un departamento a otro, siendo Lambayeque (76.8) y La Libertad (57.5) los más densamente poblados; Piura (43.1), Cajamarca (42.4) y Tumbes (41.5) son casi equivalentes; mientras los departamentos de selva son de lejos los más "vacíos": San Martín (14.5) y Amazonas (10.4). Ancash con la dicotomía entre sus dos universos (Chimbote y Callejón de Huaylas), se ubica en una posición intermedia (29.8).

Articulación vial

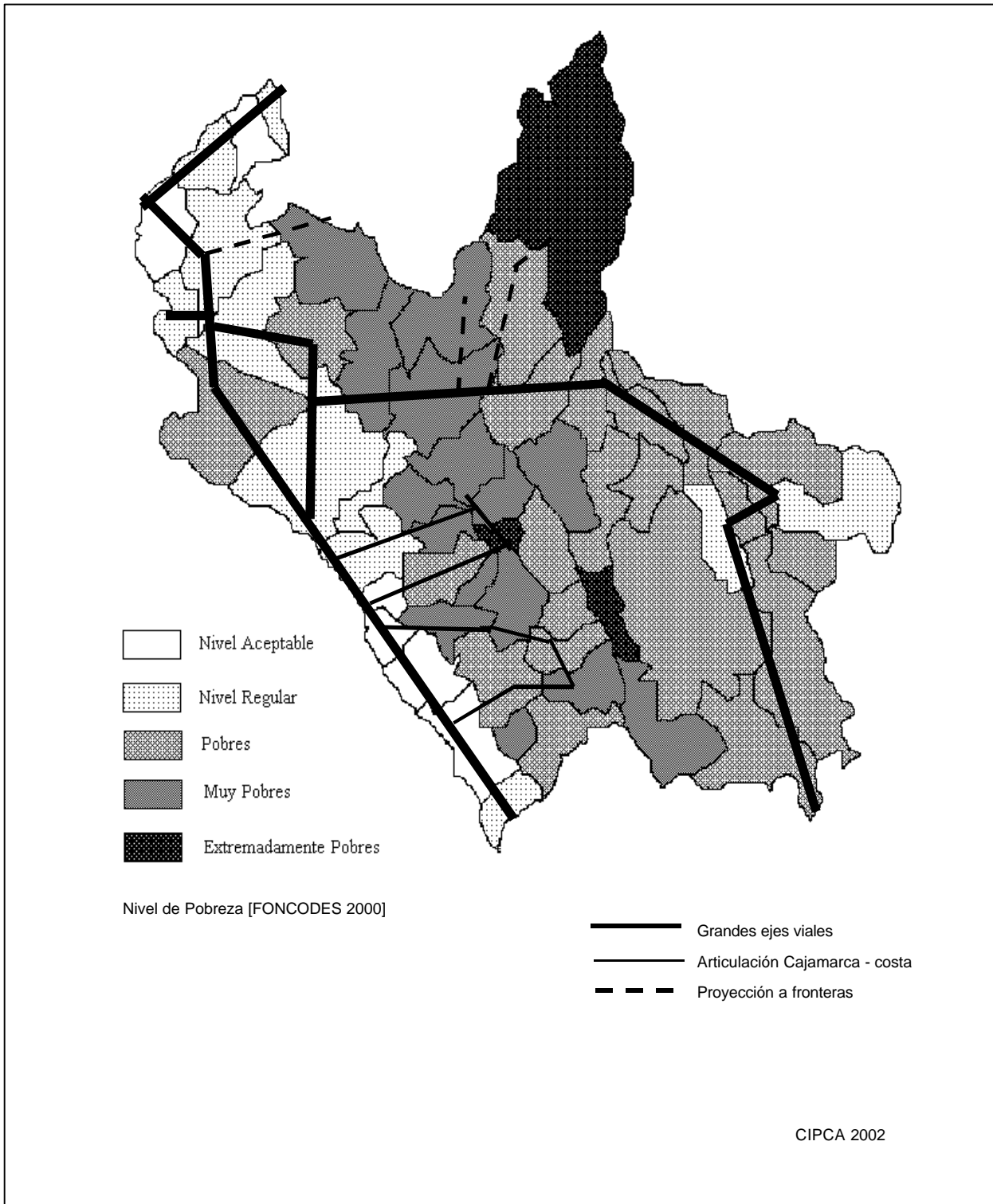
La poca articulación que existe entre muchos espacios de la macro-región norte se debe a su estructura de comunicación terrestre. El tronco mayor de circulación es sin duda alguna la carretera Panamericana que une las ciudades costeñas. En el extremo este, la carretera marginal que viene de Huánuco contribuye a integrar de alguna forma las capitales provinciales de la selva. De la carretera Panamericana salen una serie de vías de penetración que articulan una porción de sierra a las ciudades costeñas; sólo en el

Macro Región Norte: Provincias 2002



CEDIR - Cipca 2002

Esquema vial y Provincias de la Región Norte según Niveles de Vida



caso del eje Chiclayo-Jaén-Bagua se logra una cierta relación costa-selva (*ver esquema vial*)

En gran medida, el desarrollo de la infraestructura vial responde a las heterogéneas características geográficas y ecológicas de la región, que limitan su articulación económica espacial, consolidando más bien procesos diferenciados que dinamizaron en diversa forma el aparato productivo.

La carretera panamericana, el eje que beneficia del mejor mantenimiento con un nuevo trazado más litoral entre Lambayeque y Piura, manteniendo sin embargo en uso el antiguo trazado, al pie de la sierra, menos vulnerable en periodos extraordinarios de fenómeno El Niño. Bifurca en Sullana en dos ramales, uno hacia Tumbes y Guayaquil (Ecuador), el otro hacia Tambogrande, Suyo, Macara y Loja (Ecuador). Alrededor de ella un conjunto de carreteras asfaltadas interconectan las principales ciudades de la costa (siendo el más diversificado y desarrollado el del departamento de Piura). El otro gran eje norte-sur es la marginal de la selva proyectada a partir de 1963 por el Presidente Belaunde, pero todavía inconclusa y con trozos deteriorados entre Tarapoto y Tocache.

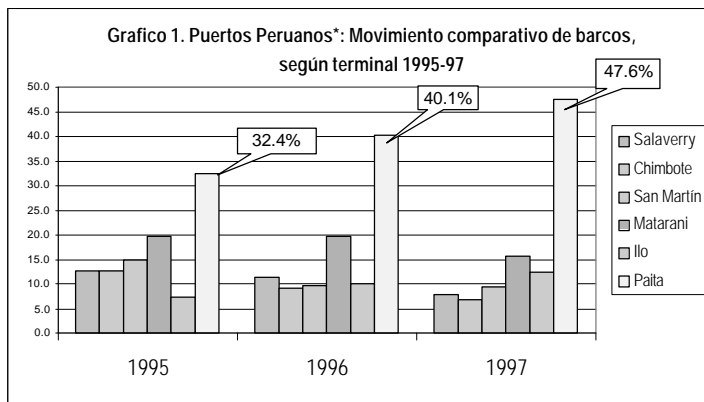
La mayor parte de las vías de penetración con la sierra son carreteras afirmadas (con escaso mantenimiento) y trochas carrozables en mal estado de conservación, por lo general inutilizables en época de lluvias.

El caso más patético de aislamiento es el de la provincia de Bolívar en La Libertad, que no está conectada a la red vial departamental. La falta de conexión de ambas provincias serranas ubicadas al este del profundo valle del Marañón, limita fuertemente la ambición selvática de Trujillo.

Al contrario, gran parte del dinamismo de Chiclayo y el auge de sus actividades comerciales está vinculado con su posición privilegiada en términos de articulación vial, lo que le ha permitido captar flujos de Piura (Morropón, Huancabamba), los de la parte norte de Cajamarca (Jaén, San Ignacio), los de la selva alta (Amazonas y parte norte de San Martín) a través de Olmos y la carretera de penetración hacia el Marañón y ubicarse como un centro proveedor de servicios y mercancías.

En cuanto al departamento de Cajamarca, su parte norte (Jaén, San Ignacio) no tiene conexión directa con la capital departamental sino a través de Olmos y Chiclayo. Asimismo la principal carretera de acceso con Chota (parte central del departamento) está con Chiclayo y no con la ciudad de Cajamarca. En cuanto a la provincia de Cajamarca, la principal carretera de integración es la que la conecta con Pacasmayo (en la panamericana) y de ahí hacia Chiclayo o alternativamente hasta Trujillo.

Una estrategia orientada a la reducción de la pobreza y el incremento del potencial productivo regional debe, necesariamente, buscar establecer vínculos entre la población, principalmente la más pobre, y los mercados. En ese sentido, el mejoramiento de la articulación económica en la región implica a corto y mediano plazo una repotenciación y ampliación de la red vial, principalmente en las vías de penetración a la sierra. A largo plazo, proyectado desde hace tiempo pero siempre postergado, está para implementarse el eje andino norte-sur.



* Sin Callao
Fuente: Compendio de Estadísticas Económicas y Financieras 97-98 --- Elaboración CEDIR-Cipca

La vocación agroexportadora del área costera se ha asentado sobre una infraestructura portuaria, a la cual tiene acceso ahora los hidrocarburos de la selva (oleoducto hacia Bayovar) y los minerales de la sierra. En la última década en todo el litoral (sin contar el Callao) es el puerto de Paíta el que ha manifestado el mayor grado de actividad, captando (1997) el 47% del movimiento de barcos y el 64% de movimiento de contenedores a nivel nacional (ver gráfico).

miento de contenedores a nivel nacional (ver gráfico).

En cuanto a conexiones aéreas existen vuelos diarios a Lima desde Piura, Chiclayo y Trujillo en la costa, de Cajamarca en la Sierra y de Tarapoto en la selva alta. Hay también varios vuelos semanales desde Tumbes hasta Lima. El aeropuerto de Talara que, otrora en el esplendor de la IPC, era con el de Lima el único aeropuerto internacional del país, funciona ahora prácticamente como aeropuerto militar.

En términos de articulaciones transversales, lo único que existe son vuelos (comerciales) ocasionales, entre Chiclayo y Cajamarca, y entre Trujillo y Tarapoto (haciendo escala en Juanjui).

Producción

La importancia económica de la Macro-región a nivel nacional es particularmente significativa en tres sectores productivos, en que su participación supera ampliamente el peso relativo de su PBI global: pesca, minería y agro.

PESO POR SECTOR DE ACTIVIDAD DEL PBI DE LOS DEPARTAMENTOS DEL NORTE

Promedio 1996-2000

(% calculado a partir del PBI en millones de nuevos soles a precios constantes de 1994)

	PBI Total	Agric. Silvíc.	Pesca	Minería	Indust. Manuf.	Construc.	Servicios
Perú	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
M.R Norte	21.67	35.66	67.37	39.88	15.94	22.18	19.41
Tumbes	0.42	0.46	0.17	0.00	0.14	0.94	0.47
Piura	3.47	4.62	35.47	6.01	4.10	4.31	2.66
Amazonas	1.02	3.40	0.00	0.00	0.09	3.26	0.82
San Martín	1.49	3.53	0.00	1.40	0.26	3.90	1.32
Cajamarca	2.81	5.62	0.00	19.23	0.60	1.74	1.82
Lambayeque	4.04	5.09	1.37	0.00	3.64	1.95	4.51
La Libertad	5.78	9.37	5.67	6.60	5.05	2.94	5.69
Ancash	2.63	3.58	24.69	6.63	2.07	3.13	2.12

Fuente: INEI y Cuánto - Anuario Estadístico "Perú en Números 2001" - Elaboración CEDIR-Cipca

La participación de la pesca avicina el 70%, siendo la participación de Chimbote (principalmente harina de pescado) del orden del 25% y la de Piura del 35% en promedio para los años 96-2000. En este último departamento, el desarrollo de la pesca artesanal en más de 50 caletas y las inversiones en plantas industriales abastecen alrededor de la mitad de la pesca de consumo humano para el mercado interno y la exportación.

La minería regional, es un sector que toma una importancia creciente en el erario y la balanza comercial nacional, en particular por el desarrollo de Yanacocha (Cajamarca) y Antamina (Ancash), mientras que se mantiene el dinamismo de las empresas de la sierra de La Libertad, lo que compensa el declive relativo (frente a Loreto) de la extracción de hidrocarburos en Talara y el litoral piurano. La oferta minera regional es del orden del 40% de la producción nacional. Quizás vale la pena señalar que no es posible seguir con precisión la evolución de este sector (y de otros) en un periodo retrospectivo amplio por la no concordancia de las bases existentes: 1970-96 a precios constantes de 1979 y la nueva 1994-2000 a precios constantes de 1994. Este hecho puede distorsionar la evaluación de las tendencias en curso en determinados departamentos, como lo muestra el ejemplo siguiente:

Peso Sectorial 1996 Departamental - Macro Región Norte: comparación años bases 1979 - 1994

Departamento [Año Base] -->	PBI Total		Agro.		Pesca		Minería		Indust. Manuf.	
	1979	1994	1979	1994	1979	1994	1979	1994	1979	1994
Perú	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
M.R.Norte	22.75	21.86	39.60	35.71	54.95	78.42	26.83	29.53	19.89	15.87
Piura	5.20	4.00	6.49	6.03	23.95	44.69	17.08	7.79	2.65	4.19

Fuente: INE - Elaboración: CEDIR - Cipca .

Nota: Porcentajes a partir del total nacional, en soles constantes

Como se nota, el peso nacional de la producción petrolera de Piura, para un determinado año (1996), es el 17% en el primer caso y 8% en el segundo. Lo que obviamente tiene un impacto sobre el peso del PBI regional; este, al adoptar como referencia el segundo año base, disminuye en 23% sin cambio en el nivel de actividad productiva.

Estructura porcentual por grandes grupos de actividad
[Promedio 1996-2000]

Sector	PBI MRN	PBI Perú
Extractivo	24.50	13.83
Agro	13.64	8.29
Pesca	1.60	0.51
Minería	9.26	5.03
Transformación	16.92	20.75
Manufactura	11.01	14.98
Construcción	5.91	5.77
Servicios	58.58	65.42
Total PBI	100.00	100.00

Nota: Año base 1994 -- Elaboración CEDIR-Cipca

En todos los departamentos, la agricultura es el primer sector en términos de empleo de PEA. En cuanto ha su aporte al PBI, si bien se mantiene como el primer sector a nivel de la Macro-región (13.64%) como conjunto, y también en los departamento de

San Martín, Amazonas y La Libertad, en Piura y Lambayeque las agroindustrias tienen ahora el primer lugar, mientras que en los departamentos serranos de Ancash y Cajamarca, el valor de la producción minera supera ampliamente al aporte de la pequeña agricultura campesina, principal fuente de mano de obra y de distribución de ingresos.

Las principales industrias de importancia nacional se concentran en el sur (cemento en Pacasmayo, calzado en Trujillo, siderurgia y harina de pescado en Chimbote); y en la costa piurana (hilandería, conservas y enlatados de pescado). Se observa también un incremento de plantas agroindustriales de nuevo tipo (mangos, espárragos etc.) en Piura-Sullana, Chiclayo y Trujillo.

El sector agrario es de una gran heterogeneidad tanto por razones ecológicas como por la diversificación de productos y de mercados. En lo que concierne un desarrollo sostenible y una lucha contra la pobreza lo más saltante es la gran carencia de servicios (técnicos, financieros, comerciales) dirigidos a la pequeña agricultura campesina, altamente mayoritaria en cuanto a población y áreas ocupadas. Es por otra parte uno de los sectores más perjudicados por el alto grado de centralización financiera del país. No basta considerar aquí la concentración de depósitos y colocaciones en Lima. Hay que tomar en cuenta que el cambio de los métodos de gestión ha reubicado en las sedes nacionales de los bancos los comités de evaluación de riesgo. Lo que hace que se puede demorar semanas o meses antes que se tomen las decisiones pertinentes. Fenómeno que explica sin duda el auge reciente de instancias regionales como la Caja Municipal de Piura (con filiales en Lambayeque, Cajamarca y San Martín) o la Caja Rural San Martín (con sede en Tarapoto y con presencia en Piura gracias a la compra de la Caja Rural Grau).

Ventajas comparativas

El escenario de la descentralización económica habrá de tomar en cuenta los elementos siguientes:

- La gran diversidad y la calidad de recursos naturales específicos de la macro-región norte representan una riqueza potencial. Tanto los recursos agro-forestales, como los hidrobiológicos, mineros, energéticos y turísticos con que cuenta, se encuentran dispersos a lo largo de todo su territorio. De mejorar y mantenerse el sistema vial intra-regional podrían constituir una base de movilización de las energías productivas, capacidad empresarial, y recursos humanos e institucionales.
- La existencia en los valles áridos de la costa de una potente infraestructura de riego implementada desde finales del siglo pasado y ampliada significativamente en las últimas décadas (Chira-Piura, Tinajones, Jequetepeque-Zaña, Chavimochic), y también de plantas agroindustriales (hilandería, molinos de arroz, ingenios azucareros, procesadoras de frutas, etc.)
- El dinamismo de las redes urbanas, del cual se da cuenta en la subsección siguiente del presente documento, favorece, aunque de manera diferenciada, la aglomeración y acumulación progresiva de capitales, servicios e inteligencia. En el caso de las principales ciudades, se incrementa su capacidad de articular sus

respectivos espacios y ser asiento de actividades de transformación y servicios de importancia estratégica para descentralizar la producción e inversión.

- Un universo empresarial desigualmente distribuido y en el que predominan abrumadoramente los pequeños productores (PYMES). Más del 95% de los establecimientos existentes son de pequeña y microempresa (dos tercios corresponden a comercio y un 10% a manufactura). Por otra parte, en muchas medianas y grandes empresas, el núcleo empresarial se encuentra en Lima, siendo el responsable local un gerente con autonomía reducida.
- La existencia de núcleos de profesionales, con buen nivel de formación y las capacidades institucionales de las universidades, colegios profesionales, en particular de economistas y de ingenieros, así como el incipiente proceso de consolidación y modernización de las principales cámaras de producción y comercio (Piura, Lambayeque y La Libertad).
- Las tendencias en curso de mejor integración con Ecuador (e indirectamente con el sur de Colombia), en un primer tiempo, y con Brasil de concretarse alianzas estratégicas con grupos empresariales de Manaus (implementación del eje bimodal Olmos-Belem), abren las posibilidades de acceso a nuevos mercados, los que constituyen un elemento decisivo para sostener un proyecto de descentralización productiva.
- Conviene, sin embargo, recalcar la limitación que representa la predominancia de un modelo económico que tiende a conceder tratamiento preferencial y a rentabilizar preferentemente a las actividades primario extractivas como la minería e hidrocarburos; las actividades pesqueras, y determinados segmentos modernos del agro.

En una perspectiva de desarrollo, de creación de empleo y de lucha contra la pobreza, el aprovechamiento de la amplia base de recursos naturales no puede limitarse a la explotación primaria.

En varios forums se ha debatido en torno al caso de las compañías mineras Yanacocha (Cajamarca) y Antamina (Huaraz), los más grandes y modernos proyectos mineros del país, que se ubican en la Macro-región y que representan ahora una parte notable del PBI de sus respectivos departamentos. A pesar de su dimensión y complejidad no han generado una cadena suficientemente consistente de actividades productivas y de servicios para poder ser considerados como un elemento significativo de descentralización productiva.

A largo plazo, una de las salidas propuestas sería transformar los recursos naturales en las mismas regiones y localidades donde se encuentran asentados. Un ejemplo es el caso de la implementación de la industria textil (hilandería) en Piura, y en Paita y Chimbote de la industria pesquera. Este proceso de generalizarse podría permitir beneficiar de una reducción de los costos de transporte y también, al incrementar la viabilidad económica de los recursos naturales, propiciaría hacer de ellos una plataforma de aprendizaje tecnológico y empresarial. Está en juego en este terreno, el tránsito de ventajas estáticas a ventajas adquiridas o dinámicas, y para el país, la macro-región y los departamentos que la conforman, la perspectiva del paso progresivo

del actual patrón primario exportador a otro de exportación diversificada, con valor agregado, y que sea a la vez un importante potencial articulador de las economías regionales.

En lo inmediato y en el contexto de la actual política económica, los diferentes espacios de la macro región se enfrentan a algunos retos comunes.

- Hacer de la agricultura una actividad moderna y rentable para una gran capa de pequeños productores, aumentando sus niveles de ingreso y de articulación ventajosa a los mercados regionales, nacionales e internacionales.
- Lograr un mejor nivel de integración y complementariedad de los diversos espacios, tratando de sacar del aislamiento las provincias más atrasadas de la Macro-región.
- Conseguir un desarrollo interno equilibrado que trate de evitar profundizar las desigualdades existentes.
- Encontrar mecanismos para que las actividades más dinámicas tengan efecto movilizador en otras actividades complementarias o que en todo caso permitan cierta distribución de las utilidades en beneficio de la población.

2.3. valorización urbano/espacial: criterios para una política de inversiones en infraestructura y servicios

La configuración actual de la Macro Región Norte (MRN), tiene mucho que ver con la lenta, pero efectiva puesta en marcha de la visión geopolítica del Perú moderno elaborada en los años '60. Por un lado, la intensificación agrícola en la costa, a través de la inversión pública en grandes sistemas de riego, a lo largo del eje de la Panamericana. Por otro lado, en paralelo, la colonización de la Selva facilitando su integración a través de grandes inversiones en la construcción de la carretera marginal (hoy carretera Fernando Belaúnde Terry). La puesta en marcha de las obras asociadas a esa visión han transformado los sus patrones demográficos y productivos de la MRN. Sin un rol en esta visión, la Sierra aparece sólo como el difícil tránsito entre la Panamericana y la Marginal.

Una nueva visión geopolítica, esta vez desde la propia Macro Región, requiere construirse, consolidando los logros de la anterior, para los próximos 40 años. Su orientación es menos la conexión con la capital nacional, ya lograda (o muy avanzada), y más bien la consolidación de su interconexión internacional, hacia el Brasil por vía fluvial, y hacia el Ecuador, permitiendo el acceso a mercados más grandes y nuevas rutas para la salida al exterior de nuestros productos. Esta nueva orientación del Macro Norte, con un impulso hacia las fronteras, permitirá finalmente articular los "espacios vacíos" del proyecto anterior: la sierra, a un nuevo dinamismo.

En las siguientes páginas se analizan 3 sistemas de corredores (núcleos urbanos y redes) de la macro-región (sin tomar en cuenta en esta sección, como se ha señalado anteriormente, el caso de Ancash) y se exploran algunos déficit para que las personas desplieguen mayores capacidades, así como las prioritarias inversiones que valoricen lo

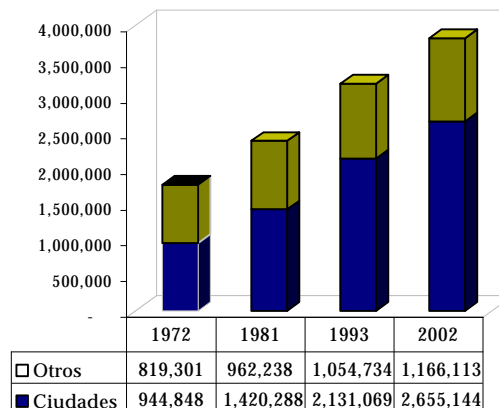
avanzado. Los sistemas son: el eje costero, los corredores de la Selva y el corredor Cajamarca, en el entorno de una sierra de alta depresión.

A. EL EJE COSTERO

El norte del Perú tiene como eje principal de articulación el Eje Costero, definido históricamente por el asentamiento de las ciudades de Piura, Chiclayo y Trujillo, las más grandes de la Macro-región. Con particularidades propias, estas 3 ciudades definen, a su vez, sub-sistemas urbanos fuertemente articulados entre sí y con sus ámbitos rurales.

El eje muestra los efectos de la acumulación de grandes inversiones públicas desde los años 60. No sólo la Panamericana Norte; en su dinámica demográfica y productiva han notablemente influenciado las grandes inversiones en represas y sistemas de riego. Si bien es discutible la relación costo / beneficio de estas grandes irrigaciones, y difícil su mantenimiento y sostenibilidad, ellas, sin duda han densificado la población que vive en pueblos, cada vez más grandes y con creciente demanda de servicios urbanos.

EJE COSTA: Composición de la Población



El desarrollo de nuevos cultivos impulsa nuevos complejos agroindustriales con servicios complementarios (Tambogrande, Sullana, Motupe, Chiclayo, Moche y Virú), los que refuerzan esta concentración.

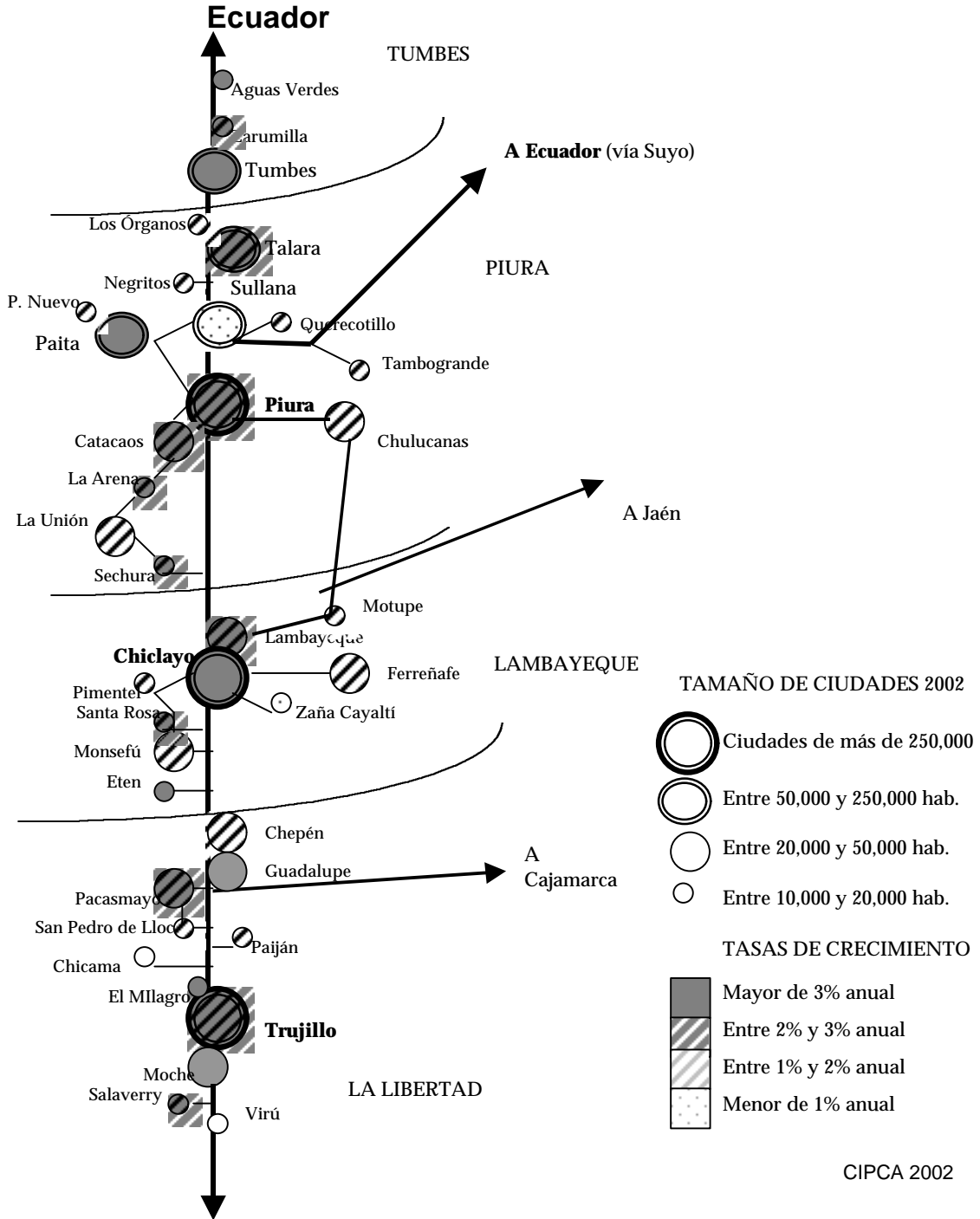
En el sistema de ciudades intermedias (mayores de 10,000 habitantes, viven más de 2.6 millones de personas, el 72.9% de la población en ciudades de toda la MRN. El conjunto de la población de las provincias del eje supera los 3.5 millones de personas.

En 1961, con excepción del departamento de Tumbes y a diferencia de lo que se apreciará en los otros sistemas de la MRN, otras ciudades de más de 10,000 habitantes ya acompañaban a la ciudad capital como núcleos importantes de poblamiento.

El caso de Piura resalta como red urbana. En el año 2002, sólo el sólo el 38% de la población de ciudades, vive en la Capital. El 62% vive en otras ciudades, entre ellas, Sullana, Talara o Paita que superan los 70,000 habitantes. Lambayeque y La Libertad, muestran cierta "macrocefalia" (alrededor de 75% de la población de ciudades corresponde a las capitales).

Un mayor dinamismo de Chiclayo se asocia a su relación con la selva. En Chiclayo se realizan los procesos de básica transformación del café y el arroz provenientes del corredor Jaén-Bagua para reenviarse a Lima. El desarrollo de un sistema de maquila y servicios complementarios del café en las ciudades del corredor Jaén-Bagua, podría redestinar el producto directamente a Paita, una de las ciudades con mayor tasa de crecimiento en los últimos años, y que cuenta, gracias a la nueva exportación de frutales, con servicios portuarios más completos que los tradicionalmente vinculados al algodón. Su capacidad de almacenamiento y descarga, sin embargo, parecen estar llegando a su límite.

Esquema N° 1 EJE PRINCIPAL: COSTA



El eje costero del norte que creció a tasas muy por encima de su crecimiento vegetativo (3.5% en el periodo 1972-81), tiende a desacelerar su crecimiento (2.2% en 1993-2000); incluyendo las ciudades intermedias (4.6% y 2.5% en esos periodos). Tras el aparente estancamiento de la población rural lo que sucede es más bien la conversión de las aldeas, en pequeños pueblos entre 1,000 y 10,000 personas.

Las provincias del Eje Costero no se cuentan entre las “ pobres” del país. Los distritos que las conforman y que constituyen la base más inmediata de gobierno y posible gestión de calidad de vida, son medianos.

Provincias	Índice de Pobreza	Nivel	Nº de Distritos	Pob Prom. Distr.
Talara	21.5	Aceptable	6	24,650
Trujillo	23.8	Aceptable	12	61,144
Pacasmayo	25.1	Aceptable	5	19,324
Ascope	25.2	Aceptable	8	14,556
Tumbes	25.7	Aceptable	6	24,555
Chepén	28.8	Aceptable	3	22,716
Chiclayo	29.5	Regular	20	38,301
Ctr Villa	30.2	Regular	2	8,604
Zarumilla	30.2	Regular	4	9,388

Provincias	Índice de Pobreza	Nivel	Nº de Distritos	Pob Prom. Distr.
Sullana	32.4	Regular	8	33,224
Piura	33.3	Regular	9	68,217
Paita	36.6	Regular	7	13,594
Virú	37.4	Regular	3	15,089
Lambayeque	39.0	Regular	12	21,336
Ferreñafe	39.5	Regular	6	16,553
Sechura	41.5	Pobre	6	8,581
Morropón	44.4	Pobre	10	18,941

Mapa de Pobreza 2000. FONCODES

Los agregados provinciales, sin embargo, son engañosos. El ejemplo de Piura es interesante: separando la población de las ciudades de Piura y Sullana y diferenciando el resto entre población en valles costeros y litoral, aparecen deficiencias en la dotación de bienes públicos y precarias condiciones de vivienda (piso de tierra, sin conexión domiciliaria de agua, desagüe y/o luz), muy bajo nivel educativo de los jefes de hogar (59% no sobrepasa “primaria incompleta en los valles”), analfabetismo femenino (29% en los valles) y precaria estructura ocupacional (el 82% de la PEA en los valles labora en establecimientos de menos de 5 trabaja-dores; ese porcentaje es de 62% en las ciudades y de 57% en el litoral).

Criterios de Inversión Prioritaria en el Eje Costero

No parecen ser las grandes inversiones (carreteras, irrigaciones) las imprescindibles en este eje que ha concentrado ya una historia de inversión pública de alto nivel. Quizás las irrigaciones de Olmos y Alto Piura (ambas en disputa por la misma fuente agua) permitieran terminar de dibujar el sistema de aprovechamiento de su espacio árido.

Dado el grado de comunicación de la Macro-región y la ubicación estratégica del eje costero (comunicación con Lima y exportación desde sus puertos), las grandes inversiones en otros espacios (la mejor conexión del eje costero con la sierra y, particularmente el despliegue de una adecuada red de comunicaciones complementaria a la marginal norte en la selva y su conexión con Ecuador y Brasil) serán fuertes impulsos de desarrollo. El mejoramiento de las instalaciones del puerto de Paita, probablemente en sistemas de inversión mixta privado-pública, complementaría esta orientación.

Sin embargo, son las capacidades de las personas lo que requiere un esfuerzo sostenido. Si bien diversos municipios destinan presupuestos importantes al ornato (la plaza principal, por ejemplo) buscando valorizar el espacio urbano (afirmar lo urbano del espacio), el desarrollo de la red de servicios de agua/desagüe y luz y, sobre todo,

sistemas de crédito que permitan las conexiones domiciliarias, así como el mejoramiento de las viviendas (hoy con piso de tierra o paredes precarias) colaborarían a la valorización de los activos familiares en regiones donde la dinámica de capital es muy fuerte incluso en su sector agrario. En el mismo sentido, políticas públicas que faciliten la titulación y la reconcentración parcelaria, colaborarían a una mayor capitalización.

Esfuerzos muy grandes se requieren a nivel de mejoramiento de la calidad educativa: jefes de hogar analfabetas (formales o funcionales) tienen poco criterio para controlar la calidad educativa de los jóvenes. Son “aceptantes” y no es de esperar que los grandes déficits de calidad educativa se transformen en demandas explícitas. La responsabilidad del sector público a ese nivel es fundamental.

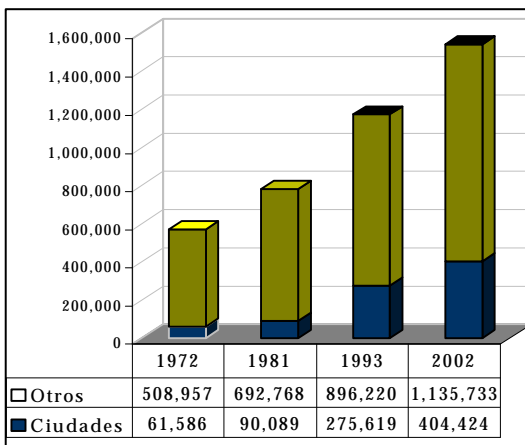
Las fuertes tendencias a la “urbanización” del campo (crecimiento de ciudades intermedias bien conectadas con redes de pueblos y centros menores), sugiere la facilidad de lograr impactos a nivel de mejoramiento de la calidad de la educación secundaria con inversiones y controles de calidad concentrados.

El mejoramiento de la calidad del profesorado para atender escuelas unidocentes en los caseríos más pequeños, permitiría mejorar la base de formación escolar, altamente precaria. La capacitación docente en escuelas de centros poblados menores, podría potenciarse si las USE trabajaran en red, siguiendo las articulaciones que existen entre ciudades intermedias y pequeños poblados.

B. CORREDORES DE LA SELVA

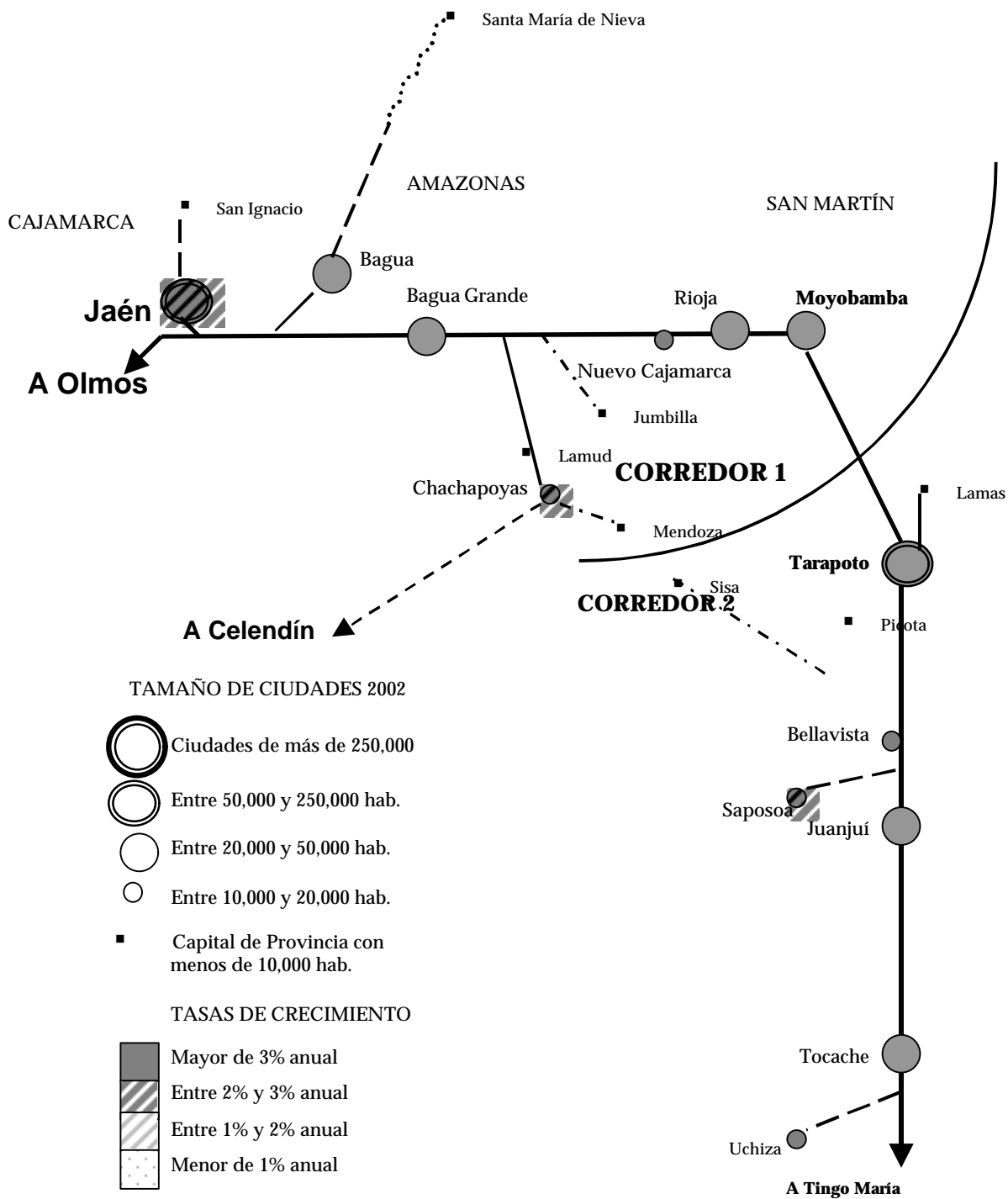
El espacio más dinámico en términos poblacionales en la MRN, está definido por dos corredores (Jaén-Bagua y Tarapoto-Tocache), asociados a la carretera Marginal de la Selva, muy recientemente interconectados con el asfaltado del tramo Moyobamba – Tarapoto. La población de esta área, definida por los departamentos de Amazonas y San Martín, y las provincias de Jaén y San Ignacio de Cajamarca, son unas 1’5 millones de personas. En 1972, eran sólo unas 570,000. En 3 décadas se ha triplicado.

Población en Ciudades de más de 10,000 habitantes y en Otros asentamientos



En 1961 sólo una ciudad, Tarapoto, sobrepasaba los 10,000 habitantes; hoy estamos ante un proceso acelerado de construcción de una red urbana. Tarapoto ha multiplicado 9 veces su población y son 13 las ciudades con más de 10,000 habitantes, prácticamente todas con tasas de crecimiento por encima del 3% anual, albergando en total más de 400,000 personas. Se trata, sin embargo, de un sistema urbano poco denso: prácticamente todas las ciudades, con pocas excepciones se encuentran en el eje mismo de la carretera marginal. No se han desarrollado redes y, de hecho, las comunicaciones fuera del eje son extremadamente precarias. Ninguna ciudad sobrepasa los 150,000 habitantes.

Esquema N° 2 CORREDORES DE SELVA



A pesar de su rápido crecimiento, aún en 2002 las ciudades representan sólo el 26.3% de la población. No pocas capitales provinciales son pequeños pueblos. Las ciudades intermedias, mayores de 10,000 habitantes, son centros de acopio y reenvío a la costa, o mercados ellas mismas, pero no son espacios de transformación. Están al centro de territorios rurales con pequeñas aldeas, muy extensos, poco densos y bastante mal comunicados.

Las altas tasas de crecimiento rural, las más altas de la Macro-región, (3.6%, 2.6% y 2.0% en los períodos 1972-81, 1981-93 y 1993-02 respectivamente) configuran un perfil subsistente de colonización. Las dificultades de transporte desde las áreas rurales a las ciudades de los corredores, mantienen una producción agrícola muy poco diversificada, centrada en productos que se comercializan secos (café, arroz, coca), quedando sin valor la enorme variedad de frutas frescas.

El rápido crecimiento poblacional, la alta dispersión de la población y las dificultades de acondicionar una infraestructura urbana en ciudades que triplican su población en pocos años, acarrearán déficits de servicios. Si no fuera por el alto valor de algunas de las mercancías de la zona, la coca particularmente, pero también el café, la situación de pobreza sería extremadamente grave. Las provincias más pobres (muy pobres o de extrema pobreza) corresponden al Corredor Jaén, más tardío, incompleto y menos consolidado.,

Provincias	Índice de Pobreza	Nivel	Nº de Distritos	Pob Prom. Distr.	Provincias	Índice de Pobreza	Nivel	Nº de Distritos	Pob Prom. Distr.
Huallaga	34.3	Regular	6	4,703	Bagua	45.7	Pobre	5	19,357
San Martín	35.4	Regular	14	11,553	El Dorado	46.5	Pobre	5	6,240
Moyobamba	40.4	Pobre	6	17,672	Rioja	46.5	Pobre	9	10,247
Picota	41.0	Pobre	10	3,262	Lamas	46.6	Pobre	11	7,712
Chachapoyas	41.1	Pobre	21	2,554	Bellavista	47.1	Pobre	6	8,382
Mcal Cáceres	41.1	Pobre	5	14,465	Utcubamba	49.9	Pobre	7	18,797
Bongará	43.0	Pobre	12	2,179	Jaén	51.1	Muy Pobre	19	10,345
R. Mendoza	44.7	Pobre	13	1,886	San Ignacio	56.1	Muy Pobre	7	8,548
Tocache	45.3	Pobre	5	19,653	Luya	56.5	Muy Pobre	23	2,328
					Condorcanqui				
					i	64.2	Ext Pobreza	3	13,959

Mapa de Pobreza 2000. FONCODES

Criterios de Inversión Prioritaria en los Corredores de la Selva

Los Corredores de la Selva muestran la vitalidad y la precariedad de los espacios de colonización más o menos reciente: enorme iniciativa individual y grandes déficits de activos públicos. Acompañando el dinamismo demográfico de la zona, y en apoyo al éxito de estas personas, hay 3 grandes líneas de inversión:

1. Inversiones prioritarias de nivel regional (o nacional), básicamente son dos:
 - La culminación del Corredor Bioceánico Paita – Belem a través de la construcción de la carretera Bagua–Santa María de Nieva-Sarameriza (primer punto comercialmente navegable del Marañón). Con ello, el comercio con Iquitos y el Brasil (Manaos) se hace factible. El impacto de este tramo es Macro regional. Además del enorme impulso a esta zona con capacidad urbana suficiente para desarrollar servicios, permitiría la salida de la misma producción industrial (cemento por ejemplo) y agroindustrial de la costa (vía Olmos-Jaén) a nuevos mercados, y permitiría (de

conectarse Cutervo con Jaén) una salida a los productos del corredor Cajamarca en la Sierra, complementarios a los de zonas tropicales.

- La construcción del eje Jaén – San Ignacio – La Balsa (Ecuador),. previsto en el Tratado de Paz, y complementario al anterior. Reforzaría la dinámica de corredores ya existentes, y pondría en valor zonas de buena producción pero difícil acceso (San Ignacio). Permitiría el acceso comercial del Ecuador al Marañón- Amazonas, sin provocar el desastre ecológico que puede significar la carretera por el Santiago. Una ventaja adicional a la MRN: acerca Huancabamba a un eje dinámico.
2. En términos de servicios que valoricen el espacio y sus ciudades, está casi todo por hacer. Una generación de jóvenes, hijos de colonos, ya asentados en los corredores y sus hinterland rurales, empieza a presionar por educación para sus hijos y esta demanda crecerá exponencialmente. La rápida conversión de lo que fueron “pueblos-campamento” en ciudades intermedias y pequeñas con tasas altas de crecimiento, requiere una rápida dotación de servicios públicos. Enormes territorios que se convierten en espacios de producción agrícola requieren, cuando menos, una eficiente y bien mantenida red de caminos rurales.

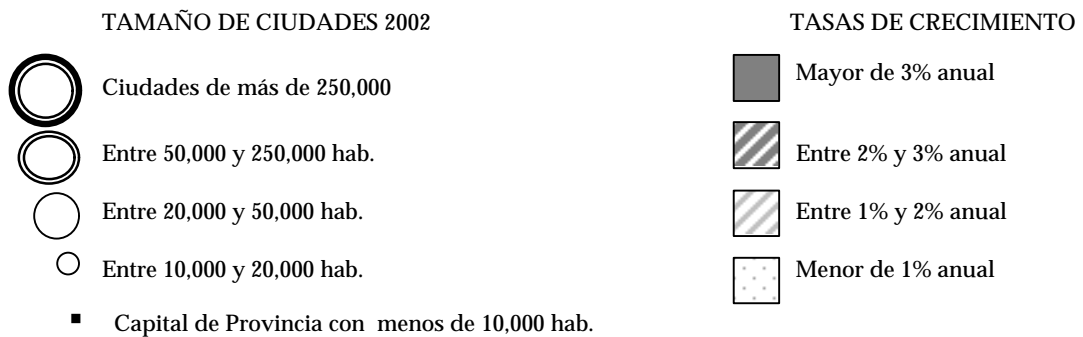
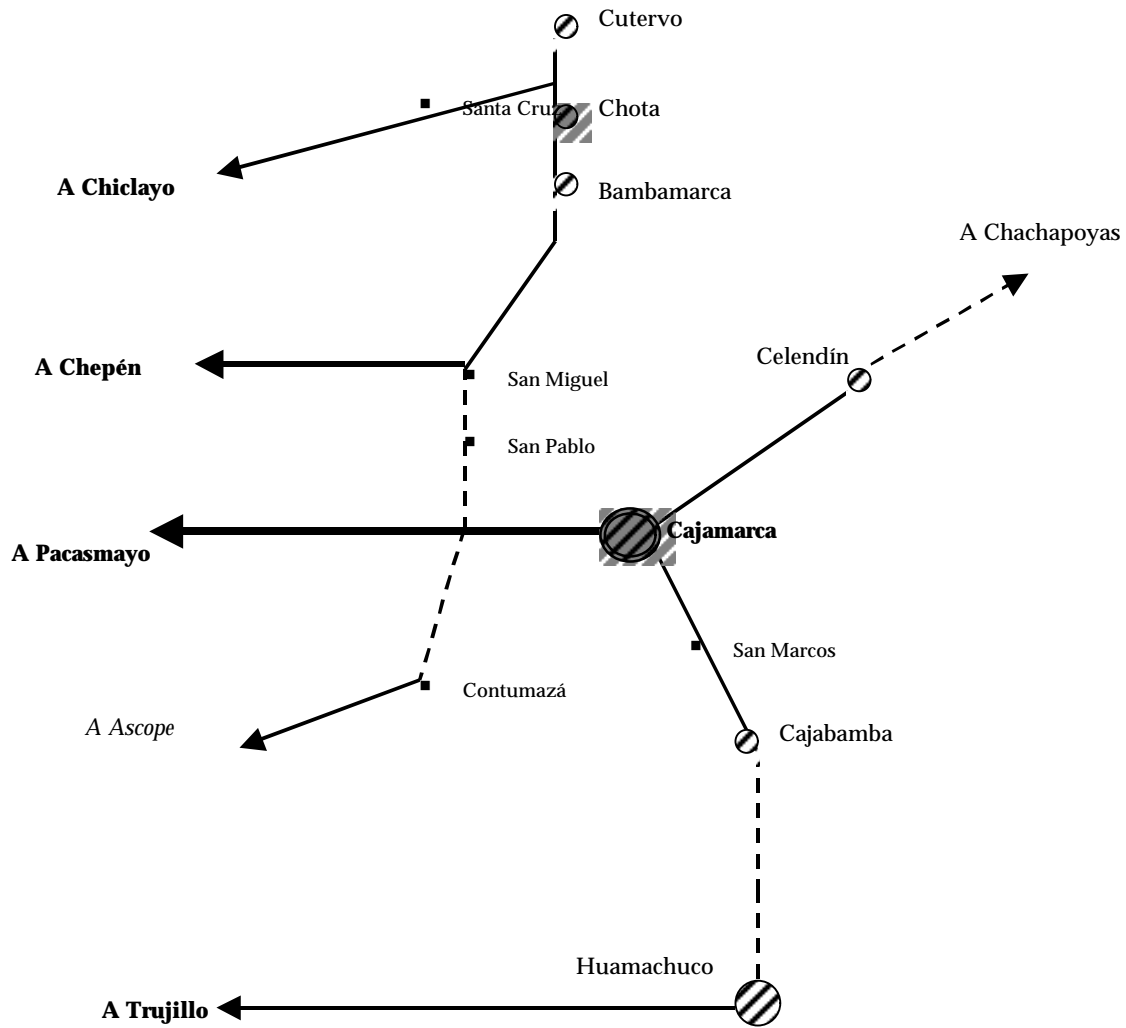
Probablemente una inversión muy rentable en este mar de necesidades crecientes sea la capacitación de gobiernos locales, de manera que logren una planificación y una priorización concertada de inversiones que permita ordenadamente ir atendiendo los déficits de un crecimiento acelerado y con vocación comercial (nadie emigra para autoconsumir)

3. Finalmente, en estos territorios de rápido y disperso poblamiento, una política firme de regulación, de seguridad ciudadana y de control de las autoridades judiciales, será, probablemente uno de los soportes de valorización y capitalización más firmes. La inseguridad, la incertidumbre de derechos de propiedad y la conflictividad que ello genera, la propia corrupción asociada al narcotráfico pero también a cualquier espacio de difícil comunicación, impiden que la iniciativa de las personas se convierta en empresa. Donde prima la ley del más fuerte (o del de más influencia), la única planificación posible es el plazo inmediato; el mediano plazo es de incertidumbre. La dispersión existente sugiere probablemente sistemas de seguridad ciudadana y control del poder judicial altamente participativos.

C. EL CORREDOR CAJAMARCA Y LA DESARTICULACIÓN DE LA SIERRA

Comparando con los sistemas anteriores, el esquema de la Sierra (ver esquema N° 3) es elocuente: conexiones fragmentarias, ciudades pequeñas y muy escaso dinamismo demográfico. En toda la Sierra de la MRN (sin incluir Ancash), con una población proyectada al 2002 de 1'300,000, hay sólo 7 ciudades con más de 10,000 personas; de ellas, sólo 2 tienen tasas superiores al 2% anual. Todas las ciudades están ubicadas en el Corredor esquematizado. Fuera de él, no hay ni una ciudad con más de 10,000 personas. Prácticamente la única carretera asfaltada es la que une la ciudad de Cajamarca con la costa, en mucho impulsada por la construcción de la represa de Gallito Ciego, y por el desarrollo del asiento minero de Yanacocha. Estamos en el territorio de la más escasa acumulación de capital social y de inversiones públicas de la MRN.

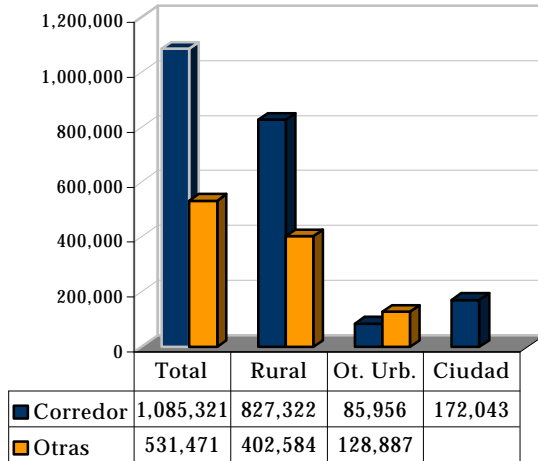
Esquema N° 3 CORREDOR CAJAMARCA Y DESARTICULACIÓN DE SIERRA



CIPCA 2002

En realidad, el Corredor define segmentos que se articulan a la costa, aunque, precarias rutas buscan entradas al Corredor Tarapoto (Celendín). De Cutervo a Jaén, la comunicación prácticamente no existe. No es muy diferente en las otras provincias: una

1993: Población en las Provincias del Corredor y en Otras de Sierra



carretera sólo afirmada, vincula las capitales provinciales con la costa y, en algunas de ellas, como Huancabamba, una precaria pero dinámica ruta las conduce al este (a Jaén). Por esas rutas precarias transitan migrantes de la sierra al oriente. Para las cosechas del café, o más permanentemente. No parece que la planificación de sus rutas, orientadas a la costa, haya propiciado ningún dinamismo.

Es una región rural (72% de la población proyectada al 2002). Salvo por el hecho de que es en el Corredor Cajamarca donde se encuentran las pocas ciudades, las diferencias no son grandes respecto al resto. Once de las 20 capitales provinciales no llegaban

a 5,000 personas en 1993. Ninguna provincia se ubica sobre el nivel de "Pobre", al que sólo llegan 7; el resto son Muy Pobres o de Extrema Pobreza. Sólo 3 (Santa Cruz, San Pablo y San Miguel) presentaban tasas de crecimiento superiores al 2% (y no más de 2.1%). 11 crecieron a tasas menores a 1%. Toda la zona es neta expulsora de población.

Provincias de Sierra según Índice de Pobreza, Nivel de Vida y Población de la ciudad Capital

Dp	Provincia	IP	NV	TC	Capital	Población
CJ	Cajamarca	53.0	MP	0.6%	Cajamarca	92,447
LL	Sánchez Carrión	55.4	MP	1.4%	Huamachuco	18,600
CJ	Celendin	48.4	Pob	0.7%	Celendin	12,980
CJ	Cutervo	54.0	MP	0.8%	Cutervo	12,838
CJ	Chota	54.8	MP	0.8%	Chota	12,608
CJ	Cajabamba	45.0	Pob	0.4%	Cajabamba	11,940
CJ	Hualgayoc	62.5	ExP	0.9%	Bambamarca	10,630
LL	Otuzco	48.0	Pob	1.0%	Otuzco	8,237
PI	Huancabamba	54.7	MP	0.8%	Huancabamba	6,472
CJ	Stgo de Chuco	47.4	Pob	0.7%	Stgo de Chuco	4,958
CJ	San Marcos	41.8	Pob	1.9%	San Marcos	4,784
PI	Ayabaca	57.4	MP	0.4%	Ayabaca	3,988
CJ	Santa Cruz	57.2	MP	2.1%	S Cruz de Succha	3,703
LL	Gran Chimú	47.0	Pob	0.5%	Cascas	3,494
CJ	Contumaza	56.9	MP	0.8%	Contumaza	3,335
CJ	San Pablo	51.4	MP	2.1%	San Pablo	2,871
LL	Julcan	56.6	MP	1.4%	Julcan	2,530
CJ	San Miguel	46.1	Pob	2.0%	S Miguel de Pallaques	2,264
LL	Pataz	59.1	MP	1.2%	Tayabamba	2,018
LL	Bolívar	65.0	ExP	1.7%	Bolívar	<2,000

IP: Índice de Pobreza; NV: Nivel de Vida; TC: Tasa de Crecimiento de la Provincia 1981-93; Pob: Población en la capital 1993. Fuentes: FONCODES Mapa de Pobreza 2000; INEI Censo 1993

Criterios de Inversión Prioritaria en el Corredor Cajamarca y en la Sierra

Algún proyecto, alguna visión de desarrollo, alguna orientación geopolítica debiera conducir prioritarias inversiones en la Sierra de la MRN. Probablemente su mejor conexión interna, el mejoramiento del eje Cajamarca-Cutervo, capitalice el espacio si, junto con ello, se realiza la –muchas veces postergada- carretera Cutervo-Jaén con salida al corredor Jaén-Bagua, en la medida en que ese eje se priorice como la conexión al Brasil.

El mejoramiento de la carretera de Cajabamba a Huamachuco y de allí a Juanjuí daría una mejor salida de las provincias del sur hacia el corredor Tarapoto. En todos estos ejes, no se trata de inventar dinamismos: hay ciudades y –precarios por las condiciones del transporte- intercambios. Las poblaciones de las ciudades de los corredores de Selva, de origen serrano en un muy alta proporción y con ingresos más altos, son un importantes mercado potencial, aún cuando tarde en abrirse para esta región el mercado exterior (Leticia, Manaos).

Semejante criterio podría orientar la inversión en infraestructura vial en Huancabamba, complementando su –hasta ahora poco dinámica- relación con la costa.

A nivel de servicios, los altos niveles de pobreza de esta región muestran no sólo bajos ingresos de una enorme población rural en una agricultura de muy poco dinamismo y orientada a pequeños mercados, sino altas deficiencias a nivel de necesidades básicas. Probablemente estamos ante una región que, antes que valorización del espacio requiere inversiones en mínima calidad de vida y compartir con el resto de la sierra del país un proyecto de largo plazo de inversión sostenida en calidad educativa de zonas rurales para que quienes nacen hoy en la Sierra compitan en condiciones de igualdad en el futuro.

3. Población, servicios y gobiernos

La configuración de las relaciones entre los gobiernos locales y los Consejos de Administración regional CTAR es una constante en casi toda la “macro región”, caracterizada por la debilidad de los líderes regionales, el clientelismo, el uso político de estas instancias por el gobierno central para profundizar el centralismo político y administrativo. El caso de Piura sin embargo, presenta en cierta forma una excepción, la relación entre CTAR y gobiernos provinciales a través del mecanismo legal del Consejo de Coordinación como órgano consultivo funcionó relativamente de manera dinámica, logrando concertar intereses y propuestas de las municipalidades provinciales. Una de las hipótesis que explicaría esta situación es la experiencia de profesionales de entidades públicas y privadas en procesos de concertación como en el caso Fenómeno El Niño (FEN) u otros.

La relación gobiernos provinciales y distritales no ha sido muy fluida, democrática y eficiente en casi todos los departamentos. Sin embargo, existen experiencias que muestran que esto puede ser mejorado, como es el caso de Morropón en Piura y otras con el apoyo de ONG's como facilitadoras de aquellos procesos.

3.1. Centralismo, descentralización, capacidades institucionales y recursos

Se puede encontrar dos visiones del tema descentralización: una basada en las posibilidades de cada departamento de generar recursos económicos y competitividad desde el sector empresarial. La segunda visión trabaja el tema de descentralización desde la perspectiva de desconcentración de funciones del gobierno central hacia los gobiernos regionales y las municipalidades. Esto implica dos perspectivas distintas respecto a la función del gobierno central y de los diferentes actores regionales:

Relacionada a la primera visión, mencionada en el párrafo anterior, esta la consideración de las municipalidades provinciales como encargadas del planeamiento del desarrollo en coordinación con los gobiernos regionales y sus municipalidades distritales sobre la base de que las municipalidades provinciales cuentan con mayor infraestructura, equipamiento y mayor capacidad de recursos humanos. Relacionada a la segunda visión aparecen las municipalidades como mejores proveedoras y prestadoras de servicios cumpliendo funciones básicas como seguridad ciudadana y provisión de servicios básicos de saneamiento.

Respecto a los otros actores regionales ubicados en un proceso de descentralización, son conscientes de la debilidad de la sociedad civil y de los empresarios, pero sienten que podrían y deberían asumir mayores funciones y responsabilidades.

Ambos puntos de vista guardan ciertas coincidencias en lo concerniente a los problemas de las municipalidades, los cuales se presentan en dos niveles:

El primero respecto a la relación entre las municipalidades, el gobierno regional y la capacidad de obtener recursos y realizar sus funciones, ya que existe según la visión de los entrevistados un problema de asignación de funciones entre las municipalidades provinciales, distritales y el gobierno regional que genera una serie de conflictos.

El segundo nivel se refiere a carencias y debilidades internas, falta de recursos humanos calificados, mala gestión de los recursos obtenidos, y lo que algunos llaman falta de capacidad emprendedora y de liderazgo político. Sin embargo, desde la visión de algunos entrevistados, estos problemas son generados por la legislación vigente referida a las funciones municipales. Un problema como éste no se soluciona sólo asignando mayores recursos a las municipalidades o calificando a su personal sino modificando las leyes marco del trabajo municipal, como la ley de municipalidades que tiene una serie de vacíos en torno al manejo presupuestario y en torno a la falta de reconocimiento de la heterogeneidad de situaciones y las diferencias entre los diferentes tipos de municipalidades, provinciales, distritales, urbanas y rurales. Existe menor poder y capacidad en las municipalidades distritales frente a las provinciales así como en las rurales frente a las urbanas.

Es evidente que las municipalidades tienen grandes dificultades para poder cumplir a cabalidad su rol de promotor del desarrollo no solo por las limitaciones de equipamiento, de profesionales y de recursos económicos que sufren, sino también por que el centralismo no le permite el desarrollo de mayores potencialidades. Sin embargo, en los últimos años se puede percibir el esfuerzo que vienen haciendo los gobiernos locales tanto distritales como provinciales por modernizar sus gestiones

dotándolas de maquinaria, equipamiento y personal profesional con la finalidad de hacerlas más eficientes.

Una de las dificultades que se presenta para implementar las normas de descentralización es que la clasificación y jerarquía existente actualmente en las municipalidades se limita a distinguir entre distritales y provinciales, pero no toma en cuenta su heterogeneidad, pues encierra bajo una misma clasificación a realidades muy diversas tanto por su tamaño, ubicación geográfica, producción y asentamiento poblacional. Las 650 municipalidades de los departamentos del norte incluyen municipalidades de litoral, costa, sierra y selva; urbanas y rurales; pesqueras, agrícolas e industriales.

MACRO REGION NORTE : Provincias y Distritos por Departamento

Departamentos	Municipalidades 2001		Total de Municipalidades	
	Provinciales	Distritales	No.	%
Tumbes	3	9	12	1.8
Piura	8	56	64	9.8
Lambayeque	3	35	38	5.8
Amazonas	7	76	83	12.8
San Martín	10	67	77	11.8
Cajamarca	13	114	127	19.5
La Libertad	12	71	83	12.8
Ancash	20	146	166	25.5
TOTAL	76	574	650	100.0

Elaboración CEDIR-Cipca

Esta realidad ha hecho que en estos últimos años se realicen distintas experiencias de gestión y por lo tanto se desarrolle una serie diversa de potencialidades y capacidades en los gobiernos locales tratando de dar respuesta a la también amplia y diversa problemática de la población, teniendo como marco, por una parte, una legislación municipal genérica, pensada mayormente para espacios urbanos costeros y que establece, por igual, funciones, responsabilidades y procedimientos administrativos a realidades tan diversas como lo hemos señalado anteriormente y por otra parte, la gran limitante de recursos económicos que les transfiere el Estado. Recordemos que en el Perú, los gobiernos locales solamente manejan el 4.8 % del Presupuesto General de la República.

Entre estas capacidades podemos destacar:

1. Creciente capacidad y voluntad de incorporar el planeamiento y la concertación aunque no en los niveles deseables.
2. Equipamiento con maquinaria pesada para proyectos de infraestructura física: volquetes, tractores oruga, cargadores frontales, etc.
3. Mecanización de los sistemas administrativos y financieros a través de la incorporación de sistemas informáticos, sobre todo en las municipalidades de la costa.
4. Experiencia en la atención de programas y proyectos de carácter económico productivos, sobre todo en las municipalidades rurales y de la sierra y con equipos técnicos municipales para su gestión.
5. Establecimiento de diversos mecanismos de participación ciudadana en algunas municipalidades básicamente distritales creando espacios de democracia directa.

6. Incorporación en las municipalidades provinciales de equipos técnicos profesionales en áreas estratégicas como infraestructura y Desarrollo Urbano, Planificación, Desarrollo Social, Presupuesto, Defensa Civil y otros y creación de unidades de Desarrollo Económico Empresarial.. En las municipalidades distritales mayormente en el área de infraestructura y Desarrollo Urbano.
7. Experiencia en la ejecución de proyectos por administración directa logrando abaratar sensiblemente los costos de los mismos.
8. Cuestionamiento sostenido al modelo de gestión centralizada de la administración pública.

Como se puede apreciar muchas de estas y otras capacidades desarrolladas por las municipalidades de la región, rebasan positivamente la legislación municipal existente, de allí que surge la necesidad de un nuevo marco legal que incorpore en un solo texto y legalice estos avances en cuanto gestión del desarrollo local se refiere.

A pesar de todo lo señalado no debemos olvidar que todavía falta mucho por hacer en estos espacios de gobierno local donde muchas municipalidades todavía se manejan en forma muy ineficiente sin planes, sin programas, en forma autoritaria por sus alcaldes y donde los problemas de corrupción, de transparencia y de falta de participación ciudadana son cotidianos.

Como hemos señalado anteriormente, los recursos municipales provenientes de las Transferencias del Estado son muy reducidos, en Piura por ejemplo, las municipalidades en promedio tiene un coeficiente inversión per cápita de 60 soles anuales, para atender las demandas de su población, lo cual resulta insuficiente.

Adicionalmente, las Municipalidades pueden captar recursos propios, sin embargo, son las Municipalidades Provinciales, las que tienen mayor poder de captación de recursos municipales por impuesto predial, licencias etc., por tener mejores estructuras administrativas y cuadros técnicos, e instrumentos de gestión, para el mejoramiento de las finanzas municipales, así como por concentrar población urbana y tener un mayor dinamismo empresarial y comercial. Lo cual no sucede con las Municipalidades distritales rurales, generalmente con alta tasa de ocupación en la agricultura, por ser estructura administrativas débiles, no contar con catastro e instrumentos de gestión y por el alto índice de pobreza de la zona rural, a esto se agrega el alto componente de asistencialismo por parte de las autoridades para impulsar estrategias de fortalecimiento de sus finanzas municipales, por el temor de perder popularidad.

3.2. Situación actual de las relaciones entre municipalidades distritales y provinciales y entre estas y la CTAR

La complejidad y diversidad de los problemas que existen en los espacios locales así como el compartir problemas comunes, exige que las instancias de gobierno articulen esfuerzos, capacidades y recursos para hacer frente a dichos problemas cuya solución escapa a las posibilidades de cada municipalidad en forma aislada o cuya gestión requiere un esfuerzo conjunto.

Legalmente, existen algunas instancias de articulación o representación de los gobiernos locales que son formalmente reconocidas:

1. Las Asambleas de Alcaldes Distritales de cada Provincia reconocidas en la Ley Orgánica de Municipalidades como órganos de coordinación .
2. El Consejo de Coordinación de Gobiernos Locales del Consejo Transitorio de Administración Regional – CTAR- que reúne a todos los alcaldes provinciales con el Presidente Regional para ver la problemática del desarrollo regional.
3. Asociaciones de Municipalidades de los diferentes departamentos de la región (AMRE, AMMA, AMRESANM) que reúne y representa a alcaldes, en diferentes ejes.

Los entrevistados confirman nuestra hipótesis acerca de las relaciones entre CTAR y los diferentes tipos de municipalidad. Por un lado, las municipalidades grandes como Piura, Sullana, Chiclayo, Cajamarca y Trujillo han tenido más relaciones directas con el gobierno central, esto probablemente tenga que ver con el tipo de necesidades que se presentan en estas municipalidades, generalmente obras de envergadura y que requieren grandes inversiones; mientras que en el caso de las municipalidades más pequeñas la relación era directamente con el CTAR, tanto en las provinciales (con el mecanismo consultivo) como distritales (a pesar de no existir un mecanismo instituido).

Por lo general, las asociaciones de municipalidades no siempre han tenido un funcionamiento regular y a menudo se han caracterizado por su inoperancia y falta de capacidad para dar respuestas concretas a las diversas coyunturas tanto a nivel nacional como regional y a las diversas circunstancias que requerían una presencia más activa y protagónica de los gobiernos locales como la lucha por la vigencia del canon o en el debate de la Ley de Descentralización y la de los Gobiernos Locales. Salvo la experiencia de AMRESAM, que ha trabajado el fortalecimiento de las municipalidades socias. La AMMA que agrupa alcaldes de las municipalidades del Marañón Andino (Cajamarca, La Libertad, Amazonas) han llegado a organizarse y elaborar un plan de desarrollo llamado el Plan Marañón, mientras que el AMRE Piura no ha sido capaz de trabajar una propuesta desde la propia experiencia de la región.

Ante las dificultades que presentan estas instancias que hemos llamado formales de representación y relacionamiento entre las autoridades municipales y de éstas con las regionales, se refuerzan las relaciones individuales entre las autoridades, las mismas que se ven favorecidas u obstaculizadas de acuerdo a la afinidad política o personal entre ellas dando lugar a situaciones de clientelismo político o de corrupción y perdiendo de vista los proyectos de interés provincial o regional según sea el caso. Limitándose a atender problemas concretos de cada jurisdicción que son de interés particular de uno u otro alcalde o municipio. En palabras de un alcalde “tenemos que estar permanentemente mendigando recursos en el CTAR ó en las municipalidades provinciales”.

Esta situación también ha propiciado que surjan otras formas asociativas entre municipalidades para hacer frente a problemas comunes, los ejemplos piuranos son: la Asociación de Municipalidades del Bajo Piura, la Red de Municipalidades Rurales y la Asociación de Regidoras Rurales que si bien tienen dificultades para lograr articular un trabajo mayor pueden mostrar algunos logros. A nivel de otros departamentos, los fronterizos tienen la Asamblea Binacional de Alcaldes del Sur de Ecuador y Norte del Perú como un espacio de concertación de propuestas para proyectos de desarrollo de la macro región frontera.

Pareciera ser que el tipo de relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno regional de cada departamento ha sido homogénea en casi toda la “macro región” tal vez por la debilidad de los líderes regionales y producto del clientelismo y uso político de estas instancias por el gobierno central. El caso de Piura, como se menciona al inicio de éste capítulo, presenta en cierta forma una excepción. La relación entre CTAR y gobiernos provinciales funcionó al parecer de manera dinámica. Algunas hipótesis que explicarían esta situación se refiere a la rotación de profesionales en las entidades públicas y ONG's, profesionales de carrera involucrados en una experiencia importante de concertación de actores, a la que habría que agregar la importancia relativa de los recursos de los que dispone los CTARs de Piura y Tumbes por los aportes del canon petrolero.

PIURA: Transferencias por Canon Petrolero - 2000

Destinatarios	Miles US\$	Nuevos Soles	%
GOBIERNO REGIONAL (*)	19,784.7	69,124,790	55.0
MUNICIPALIDADES	14,388.9	50,272,580	40.0
UNIVERSIDAD NACIONAL	1,798.6	6,284,070	5.0
Total Canon Petrolero	35,972.2	125,681,440	100.0

(*) CTAR destinó 58 millones a proyectos de inversión en coordinación con municipalidades

Fuente: Perupetro - Elaboración CEDIR-Cipca

3.3 Educación y Salud como competencias descentralizables: manejo y control ciudadano en la prestación de servicios.

Las experiencias en educación y salud son diferentes debido a que el avance en desconcentración de competencias en estos campos, que tienen como antecedente las reformas de educación y salud iniciadas durante el gobierno de Alberto Fujimori, han tenido dinámicas distintas. En este sentido preferimos separar el análisis de ambos temas.

En lo concerniente a salud, la experiencia de los Comités Locales de Administración de Servicios de Salud (CLAS), pueden ser considerados como una herramienta de desconcentración de la administración así como de involucramiento de la población en el control de servicios. De esta forma se avanza frente al tratamiento del tema de la salud exclusivamente desde los médicos y las postas, incorporándose a la población en la visión de oferente de servicios de salud. El modelo de co-administración y control social mediante la participación comunitaria resulta muy interesante y escapa de los enfoques clásicos como el segmentado, del cual una variante es la municipalización de servicios del estado. El modelo del CLAS tiene antecedentes en el modelo de salud de Cuba pero con adaptaciones importantes como la incorporación de términos como productividad, rendimiento, entre otros, no compatibles con el modelo original.

La población no maneja la planificación de estrategias especializadas de prevención, para ello están los especialistas del MINSA, y además se tiene en cuenta las estadísticas internas de cada puesto de salud, pero ha quedado demostrado que los miembros de la asamblea CLAS puede elaborar planes locales de salud, tanto en los niveles de gestión, participación, contabilidad, prestación y área normativo-financiero, aunque en estas dos últimas con accesoria de la DISA. Esta puerta a la participación con roles definidos, ha facilitado el control ciudadano fomentando la transparencia de la

administración en las localidades en donde funciona un CLAS, elevando también la productividad de los puestos de salud, el control en la calidad de servicios.

Esto nos conduce a aprender en la práctica a que los servicios de salud implican un costo que es necesario afrontar, sea al momento de hacer una consulta o aumentar el mobiliario, mejorar la tecnología o mejorar el tratamiento y prevención de enfermedades; esta dimensión es tomada por la comunidad en una nueva perspectiva, como protagonistas y no solo como usuarios, pues se debe sujetarse al plan de salud local (PSL). Si bien es cierto este modelo fue distorsionado al inicio al hacer creer a la población que este era un regalo (recordemos que el modelo se implementó en 1994) se adecuó el funcionamiento del comité, pero en algunos casos fueron absorbidos en la práctica por el MINSA, lo que alteró el espíritu original del control social, por lo que se ha creado recientemente el CAS que fiscaliza localmente al CLAS.

Las experiencias son diversas tanto en el campo como en la ciudad, siendo estas últimas las más dinámicas pero no por ello las rurales están mal planteadas. En Salitral (Morropón) en este momento su PSL ha considerado la llegada del FEN de manera destacable al tener ya ocho ambulancias listas a entrar en acción, entre otros elementos y estrategias, rescatando la experiencia local de 1998; además el jefe del CLAS es un sacerdote, lo cual nos puede dar una idea del grado de compenetración que la comunidad desea con su gerente y responsabilidad de solvencia que la comunidad quisiera ver en quien es su representante ante el MINSA. En Cajamarca rural, en donde los recursos son también escasos, tenemos información en la que se ha aprovechado además de la potestad de firmas de convenios entre el CLAS e instituciones (ONGs, municipalidades, gobiernos extranjeros, etc) para financiar construcciones de mayor envergadura.

En el ámbito urbano de Piura, podemos mencionar dos ejemplos, los CLAS de San Miguel y Pachitea. El primero administra cuatro puestos de salud, siendo algunos muy pobres en captación de recursos mientras que otros por su localización tienen mayor cantidad de atenciones, lo que ha facilitado la captación de usuarios, debiéndose ampliar la capacidad de atención al haberse superado las metas de productividad, recaudando lo suficiente para financiar y mejorar los servicios en las postas en donde los aportes de los usuarios no podrían mejorar rápidamente las condiciones de la atención. En Pachitea encontramos que durante las mañanas se da atención preventivo promocional, mientras que en las tardes se atienden usuarios de clase media que buscan médicos especialistas, teniéndose por estas consultas mayores ingresos que financian a los de menores recursos, posibilitando el crecimiento de esta posta y la implementación de su PLS; al situarse en área urbana, los representantes de la asamblea CLAS tienen mayor preparación educativa, por ejemplo en este caso, tenemos hasta docentes universitarios que además aportan con sus conocimientos para el desarrollo de metas y actividades.

Por un lado, la experiencia de los CLAS ha sido importante desarrollo de un modelo descentralizador en el esfuerzo de modernizar el estado e incorporar a la ciudadanía en el control social y administración de un servicio estratégico a la población. Por otro lado, la transferencia de los servicios de salud a las municipalidades es tomada con cierta reserva por muchos alcaldes pues es un campo delicado y especializado que no es de fácil asimilación tanto administrativa como en cuanto a elaboración de políticas. En no pocos casos aun tienen problemas en la administración de los servicios

tradicionales hacia la comunidad y temen por la inclusión inconsulta (como se pretendió hacer en la década pasada) de la administración efectiva de la salud. No sabemos si esto elevará los costos operativos de las municipalidades pues además se deberán formar cuadros especializados para asumir este desafío con carácter de permanencia, lo que difiere del modelo de alcalde gerente, que duraría mientras dure su periodo además del manejo politiquero al que estaría sujeto ante cada campaña electoral. Esto reforzaría el modelo existente segmentado del sistema de salud pública.

La Ley General de Salud de 1997 no menciona a las municipalidades como apoyo en las políticas o planes locales de salud, sin embargo todos reconocen que es importante que el gobierno local esté involucrado con este tema supliendo algunas deficiencias del sector salud. Unos ejemplos son la construcción de postas, o dar facilidades a los médicos en casos de emergencias o de acciones en salud preventiva, pero una mejor coordinación necesita de un marco legal mas preciso que recoja las experiencias ya acumuladas.

Es por ello que al existir un avance en la formación de CLAS a nivel nacional, que ha hecho adaptaciones propias a nivel micro en cuanto a su funcionamiento, creemos que es el momento de evaluar al mismo tiempo que los niveles aceptables de apropiación de elementos de administración de los servicios, el modo como se percibe entre los pobladores que este tema es de dominio comunal y no exclusivo de los médicos y técnicos.

La municipalización de los servicios de salud a nivel local debe ser un punto de discusión. En primer lugar, teniendo en cuenta si esta idea efectivamente va a elevar la calidad de los servicios hacia la población e instruir a los usuarios en salud; actualmente se reportan balances negativos de este tipo de modelos aplicados en Chile, o por el contrario debería apoyar al modelo ya existente a través de la consolidación del modelo actual, y buscando formas efectivas y no obstructivas de cooperación.

Las municipalidades deben tener mayores responsabilidades en el proceso de revertir los indicadores de salud negativos, dentro del plan de desarrollo local, pero en muchos casos no cuentan con los recursos humanos ni económicos necesarios para enfrentar estas responsabilidades.

Respecto a Educación, los actores y agentes del proceso educativo tienen un accionar limitado en las funciones de planificación y control de la calidad del servicio educativo. Particularmente en la Macro región Norte no se reconocen experiencias exitosas de participación de la comunidad en la administración y control de este servicio, sino mas bien casos puntuales y poco articulados de un incipiente proceso de participación y compromiso de la comunidad en la gestión de los centros educativos. A pesar que en los últimos años se han venido dando avances en el marco legal respecto a otorgar mayor autonomía y delegar poder a los centros educativos y a la comunidad educativa para la toma de decisiones, todavía no es posible afirmar que esto haya sido alcanzado a nivel de escuelas, mecanismos y actitudes de participación de la comunidad en la gestión de las mismas.

Legalmente, existe una base que norma la participación de los padres de familia en el proceso educativo en los centros¹, que regula la participación de los mismos en el control de la asistencia y puntualidad del personal docente y administrativo de los centros educativos de zonas rurales², normas para la gestión y desarrollo de las actividades en los Centros y Programas Educativos, planteando nuevas prácticas de gestión³. En el último caso, se recoge en gran parte las normas dadas en la R.M 016-ED-96, pero que en la práctica no pudieron ejecutarse por las resistencias burocráticas encontradas en niveles jerárquicos superiores como las USE y Direcciones Regionales, este decreto intenta reforzar la autoridad del director al otorgarle la responsabilidad de conducir el proceso de elaboración de los principales instrumentos de gestión que rigen la actividad del centro educativo con participación de la comunidad educativa.

Al respecto, se rescatan experiencias incipientes a nivel local de participación y compromiso que empiezan a asumir actores (sobre todo alumnos y padres de familia) y agentes (municipalidad, organizaciones de la sociedad civil, etc) del proceso educativo en la elaboración y ejecución del Proyecto de Desarrollo Institucional del centro educativo, concebido más que como un instrumento administrativo, como una herramienta que ayuda a conducir el centro educativo y a proponer cambios progresivos, importantes y necesarios en el mismo. En el ámbito rural las Redes de centros educativos articuladas a lo que se han denominado los Grupos de Interaprendizaje, constituyen asimismo una instancia en la que ha sido posible elaborar, con la participación de la comunidad educativa, Proyectos de Desarrollo Institucional para la red de centros educativos.

Asimismo se ha otorgado al director la potestad de seleccionar y proponer la contratación o nombramiento del personal docente y administrativo y evaluar su desempeño a través de un Comité Especial de Evaluación de Personal (conformado además del director, por el subdirector, docentes y padres de familia), lo cual no se confirma todavía en la práctica, para la mayoría de casos.

La creación de los Consejos Escolares como instancias consultivas de los centros educativos, se propone como mecanismo para propiciar la participación y corresponsabilidad de la comunidad educativa a fin de garantizar la calidad y equidad en la prestación del servicio a través de la posibilidad de que ésta opine sobre las propuestas de contenido de los principales documentos de gestión antes de ser aprobados y sobre los balances y rendiciones de cuentas de las APAFA.

Sin embargo, todos estos intentos producirán un cambio efectivo en tanto se establezcan los mecanismos suficientes que permitan hacer viable cada una de las competencias que se pretenden otorgar (por ejemplo, a través de capacitaciones que permitan tener actores y agentes mejor dotados para desempeñar estos roles) y lo que es más importante, quien o quienes tienen efectivamente acceso a estos mecanismos y como su participación influye en las decisiones del centro educativo.

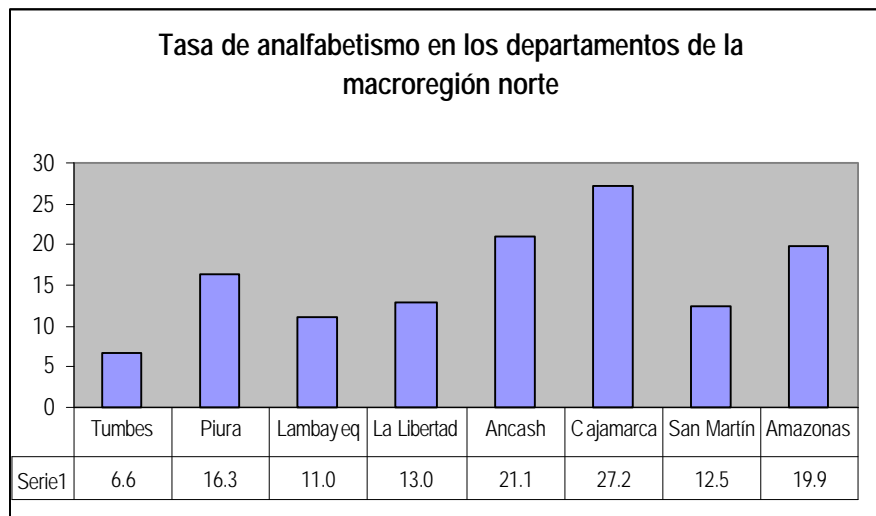
El límite de estas reformas además lo constituyen las capacidades de gestión y participación real de la población que básicamente además de los recursos escasos está compuesta por barreras culturales basadas en un marcado autoritarismo, fuertes

¹ D.S 020-98-ED

² R.M 708-2000-ED

³ D.S 007-2001-ED

divisiones de género, la consideración de los maestros como autoridades incuestionables al igual que los médicos o ingenieros, así como los bajos niveles educativos y altos porcentajes de analfabetismo.



Fuente: INEI. Censo de Población y Vivienda 1993. Elaboración propia

Asimismo, habrá que considerar que al lado de las ventajas que se derivan de la participación y los controles de la comunidad en la gestión educativa, existen algunos riesgos que pueden desvirtuar el fin de la participación de la comunidad escolar en la gestión del centro educativo, por ejemplo al existir la posibilidad de que los padres de familia se involucren indebidamente en el campo técnico-pedagógico. Es por ello que para hacer efectiva y eficiente la participación de la comunidad en la gestión, al lado de un marco legal adecuado debieran establecerse los mecanismos y procedimientos más convenientes que permitan potenciar la participación de los padres de familia y no precisamente originar interferencias entre los roles que desempeñan los diferentes actores y agentes del proceso educativo.

En algunos estudios sobre gestión, se ha comprobado que el rol desempeñado por los padres de familia de zonas rurales es más activo en comparación a zonas urbanas, donde se encuentran actitudes conformistas o indiferentes respecto a los asuntos del centro educativo (control de asistencia, horarios, avance de currículo, trato personal, etc). Lamentablemente los niveles educativos son un límite para este control así como la posibilidad de recepción y atención a las demandas de los padres de familia de parte de las autoridades sectoriales para mejorar el servicio.

Niveles Educativos de la población			
	Costa Norte	Sierra norte	Selva norte
Ningún nivel	8.5	24	8.5
Inicial	0.2	0.5	0.7
Primaria	32.1	52.5	45.3
Secundaria	41	15.9	34.7
Superior no universitaria	10.9	4.6	6.7
Superior universitaria	7.2	2.3	4.3

Fuente: INEI. ENAHO 1995. Elaboración propia

* En porcentajes respecto al total de la población

Los argumentos a favor de descentralizar el servicio educativo van desde aquellos que la consideran como medio para acercar el gobierno a los ciudadanos consumidores y promover una efectiva participación ciudadana a nivel local, hasta los que la consideran como un mecanismo para incrementar la eficiencia en la provisión del servicio por parte del Estado, a partir de una mayor flexibilidad en la gestión y acceso a información que

permita acerca la oferta a las necesidades y demandas locales.

Lo cierto es que la descentralización de la educación es un tema complejo no solo por la disyuntiva de a quién otorgar más poder (a la escuela misma o al nivel distrital) sino por la heterogeneidad de las realidades locales (económicas, políticas, geográficas, sociales, culturales, etc), que exige establecer estrategias diferenciadas, ensayando programas pilotos que puedan más tarde tener un efecto demostrativo y que puedan servir para validar experiencias.

No existen soluciones únicas, sino que mas bien para un mismo problema educativo podrían establecerse soluciones diferenciadas de acuerdo al contexto y realidades en que se presenten. Con frecuencia las argumentaciones de que los directores y docentes de los centros educativos son incapaces para asumir nuevas responsabilidades o que las municipalidades no poseen la capacidad para desempeñar funciones más amplias, han sido el punto de partida para que los gobiernos nacionales se resistan a descentralizar el servicio educativo.

Obviamente los centros educativos y los gobiernos locales deberán asumir responsabilidades en campos que son ajenos a su gestión; y si bien la descentralización podría fortalecer la construcción de capacidades y habilidades locales para asumir estas nuevas responsabilidades, será importante considerar el nivel inicial de conocimientos y habilidades que dispongan estos actores para garantizar el éxito de la descentralización. Es por ello que se insiste en iniciar programas pilotos seleccionando lugares en donde se verifique la existencia de actores (directores, docentes, alcaldes, etc) con alto potencial y debidamente capacitados para asumir este reto. A priori podemos afirmar que el nivel de conocimientos y habilidades de los actores es más restrictivo en el ámbito distrital y en zonas rurales, por lo que se sugiere iniciar experiencias de descentralización en las capitales provinciales y mayormente urbanas.