

INT-0687



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD, GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

RLA/86/029

SEMINARIO SOBRE DESCENTRALIZACION
Y DESCONCENTRACION DE SECTORES Y
SERVICIOS SOCIALES

Brasilia, 9 al 12 de octubre de 1989



LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL
PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO PERUANO

Jaime U. Johnson

Proyecto PNUD/ILPES: "Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas"

Project UNDP/ILPES: "Elaboration and Dissemination of New Techniques in Public Policy Planning and Programming"

Projet PNUD/ILPES: "Elaboration et Diffusion de Nouvelles Techniques pour la Planification et Programmation des Politiques Publiques"

1

2

3

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN EL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO PERUANO

I. EL ESTADO Y LOS PROBLEMAS A RESOLVER EN EL PERU

A. Hacia un Replanteamiento de la Organización del Estado

Antes de tratar sobre la política social en el proceso de descentralización peruano, es conveniente abordar asuntos más globales que tienen una incidencia en el tema.

La crisis económica, social y política que hoy vive el Perú es la peor de su historia republicana desde la Guerra del Pacífico.

Esto se evidencia al observar sus manifestaciones más saltantes: una hiperinflación en curso para 1989 de 5,000%; recesión económica del 20% que se agrega a la de 9% durante el año anterior; subempleo que supera el 50%, de los ingresos debajo del salario mínimo vital, regresión de los ingresos reales de los trabajadores que alcanza el 60% en relación a los años 70, y una mayor concentración del ingreso funcional por el lado del capital.

Esta situación ha reducido drásticamente el nivel de la calidad de vida de la población, ha agudizado los conflictos sociales, y afecta la confianza en los dirigentes y partidos políticos y en la legitimidad del régimen democrático. La esperanza se va perdiendo y el pesimismo cunde en muchos peruanos, quebrantando su voluntad para superar la crisis.

Sin embargo, es precisamente la crisis la que permite poner en tela de juicio algunas concepciones y sentar las bases para un acuerdo nacional, que permita cambios importantes, orientados a superarla.

La crisis peruana es consecuencia de la acumulación de problemas no resueltos a lo largo de mucho tiempo que han devenido en estructurales.

Cabe mencionar, entre otros, el desequilibrio entre el crecimiento demográfico y el económico; la escasa generación de empleo en actividad productiva y adecuadamente remunerada; el déficit nacional en la producción de alimentos, así como el déficit nutricional de importantes segmentos poblacionales; la desigual ocupación del

territorio nacional; la inequidad en la distribución de la riqueza y el bienestar; la desarticulación e ineficiencia del aparato productivo, así como su dependencia tecnológica y de insumos importados; el mal aprovechamiento y continuo deterioro de los recursos naturales; deterioro de valores y patrones de comportamiento; el resquebrajamiento de las instituciones nacionales como consecuencia de la corrupción y de la inmoralidad, y el agobiante centralismo.

Si bien estos problemas han sido objeto, en gran medida, del discurso político en los últimos 20 años, muy pocos esfuerzos se han dirigido a resolverlos y, ciertamente, siguen siendo los que deben recibir la atención urgente y preferente de los gobernantes.

Cabe preguntarse, sin embargo, si la clase política es consciente de la gravedad y la complejidad de estos problemas, y si tendrá la lucidez, la voluntad, la capacidad y la tenacidad para orientar su solución y, de otro lado, si el Estado está organizado adecuadamente y si tiene la capacidad de gestión para afrontar la tarea.

La naturaleza de los problemas antes mencionados, que sólo pueden resolverse, con mucha perseverancia, en el largo plazo, demandan una atención integral, debido a que están estrechamente relacionados. Lo más probable es que no sea posible privilegiar la atención de un conjunto de ellos, sino que todos, en algún grado, deben ser atendidos simultáneamente, dado que no atender unos, atentaría contra la solución de los demás.

Sobre la situación generada a consecuencia de los problemas irresueltos, cabe decir lo siguiente: la mayor parte de los regímenes (oligárquicos, democráticos, autoritarios, populistas o desarrollistas), han demostrado en el Perú una incapacidad para afrontarla, entre otras razones, por carecer de programas coherentes que integraran sus objetivos políticos con las medidas de instrumentación y por no ser capaces de vincular los distintos esfuerzos sectoriales con los propósitos generales del gobierno. En gran medida, los gobiernos se han caracterizado por un manejo improvisado con alta dosis de empirismo y descoordinación. El proceso de toma de decisiones se ha visto afectado por estructuras de organización estatal poco idóneas para hacer frente a problemas de desajuste estructural de naturaleza compleja e interrelacionada. Se ha visto, asimismo, comprometida por un creciente deterioro de la calidad técnica y profesional puesta al servicio del nivel de conducción estatal, especialmente la referida a la planificación, la formulación de políticas públicas y a su manejo y seguimiento.

Los gobiernos de los últimos años, que han visto agudizarse la crisis, no contaban con programas estructurados. Tampoco han utilizado la planificación como instrumento de cambio o

de previsión que les diera orientación u otorgara una capacidad de reacción. Antes bien, se centraron en lo urgente de la coyuntura y en el afán de cerrar las brechas económicas, aplicando un reduccionismo economicista, inspirado por círculos tecnocráticos que han rodeado las altas esferas del gobierno.

De otro lado, a pesar de haberse abierto el espacio democrático, a pesar de que la sociedad civil peruana ha evolucionado y se ha transformado en los últimos años en una de las mejores organizadas del continente, las relaciones que el Estado establece con la sociedad civil, no han sufrido variación importante y siguen siendo tan tradicionales y clientelistas como antes.

El antropólogo peruano José Matos Mar (1), ha calificado este fenómeno como desborde popular, ante un Estado en crisis refractario a los cambios sociales y económicos que, en razón a la crisis, disminuye su capacidad de brindar servicios y hasta de gobernar. Esta situación, por otra parte, determina que las relaciones de la sociedad civil con el Estado sean de confrontación o de prescindencia.

Frente a lo antes expuesto, cabe preguntarse, si no se hace imprescindible y urgente replantear la organización del Estado, el proceso de toma de decisiones, la orientación de las políticas públicas y el modo de relacionar al Estado con la sociedad civil. Queda claro que en el Perú debe emprenderse la urgente tarea de modernizar, democratizar y descentralizar el Estado.

B. En Relación a la Reforma de la Función Ejecutiva del Estado

Cualquier propuesta de modificación del Poder Ejecutivo debe partir de un análisis del rol que se le asigna al Estado, así como de un análisis de la realidad peruana.

Evitando entrar al campo ideológico y doctrinario que, no cabe duda, es de enorme trascendencia para la definición del rol del Estado, y reconociendo que la opción ideológica que asuma cualquier gobierno será determinante de cómo se organice la sociedad y la economía, lo cierto es que, en un sistema social como el peruano, cualquier opción política que pretenda resolver la crisis y los desajustes estructurales que la han provocado, deberá adoptar decisiones de tal magnitud y complejidad que, necesariamente, exigirán la intervención del Estado.

(1) Ver MATOS MAR, José Desborde Popular y Crisis del Estado; Instituto de Estudios Peruanos; Lima, 1984

En consecuencia, lo que importa es cómo se organiza el Estado para intervenir. En el marco de esta ponencia se puede afirmar que, dependiendo del tipo de régimen, los actos y acciones de gobierno tendrán distinta amplitud, incidencia o cobertura. Estos actos y acciones variarán según el grado de intervención estatal, desde la preservación de la existencia misma del Estado, pasando por el apoyo a los sectores productivos y la prestación de los servicios a la población, por el manejo de los vectores de la economía, hasta, su intervención en forma determinante en la dirección económica y en la producción directa de bienes y servicios. Ciertamente, pueden darse combinaciones de distinto grado.

En una sociedad de economía mixta como la peruana, de incipiente industrialización, donde el mercado juega y seguirá jugando un papel importante, debe corresponder al Estado un rol intermedio entre "Estado regulador" y "Estado rector". Por este rol ha de entenderse una capacidad en el manejo de los reguladores económicos y una intervención selectiva en la producción de bienes y servicios estratégicos, amén de otro tipo de intervenciones en el campo político, social y cultural que pocas veces se consideran pero que son imprescindibles si ha de enfrentar problemas como los antes citados.

Es importante señalar que la naturaleza de los problemas a enfrentar por una sociedad subdesarrollada debe ser examinada con extremo cuidado. Los problemas que confrontan los países industrializados, exigen mayores niveles de desagregación sectorial de la acción pública para atenderlos, en razón a la producción altamente tecnificada y especializada de la economía lo que obliga a sus funcionarios públicos a tener conocimientos y necesidades de información también muy especializados, perdiendo, así, capacidad de globalizar y de explicar su responsabilidad como parte de una totalidad. Se constata, sin embargo, que en la solución de los problemas del subdesarrollo, es de primera importancia globalizar e interrelacionar los distintos aspectos de los problemas a enfrentar.

En efecto, se puede afirmar que los problemas que confrontamos se interrelacionan de tal forma que su solución requiere un tratamiento eminentemente multisectorial e integral.

Se puede afirmar también que, en el momento actual, existe conciencia que, para resolver los problemas nacionales, es necesario enfocarlos de manera general y coherente, superando las apreciaciones sectoriales y asistémicas. Sin embargo, tan estéril puede resultar formularlos en un nivel de máxima generalidad que no individualice elementos sectoriales, como reducirlos a subdivisiones y detalles de una infinita gama de problemas.

El éxito del enfoque pareciera situarse a mitad de camino entre los niveles de agregación total y la atomización inconexa de los problemas. Delimitado el problema, deberá procederse a identificar y analizar las interacciones acumulativas de éstos con su envolvente ecológico, económico, cultural y político.

La política del Estado no puede pretender soluciones integrales si los problemas no son enfocados y analizados interrelacionadamente. Las medidas aisladas, típicas de la organización sectorial, no sólo pierden su efecto si no actúan sobre problemas distintos pero interconectados, sino que, lo que resulta más grave, cualquiera de estas medidas puede anular los efectos beneficiosos de otra que fue diseñada para resolver un tercer problema cuya interrelación ignora.

En síntesis, las medidas orientadas a racionalizar y reorientar el funcionamiento del Poder Ejecutivo peruano, deben emprenderse dentro de una perspectiva global de los problemas nacionales y responder a un planteamiento integral de la estructura del Estado.

Entonces, ¿qué puede plantearse como base para una reforma del nivel central de gobierno?

1. En la Estructura Administrativa: un Reagrupamiento de Sectores

Se propone un nuevo reagrupamiento sectorial que busque una homogeneidad en su más amplia acepción operativa, y un ordenamiento en función del propósito normativo y regulador del Estado de las actividades que se desarrollan en el ámbito interior de cada sector. Para el caso, lo que interesa es que, en la nueva agrupación sectorial, se de una triple confluencia de criterios:

- a) un conjunto de objetivos homogéneos que los hace afines;
- b) una integralidad de las decisiones que la política general y sectorial de gobierno exige;
- c) las exigencias político organizativas del nivel central.

Estos criterios deben servir como soporte para romper con la actual perspectiva, eminentemente sectorial. La aplicación de los mismos debe conducir a una mayor amplitud de sectores administrativos, pero a la vez, a su reagrupamiento en un número menor de ministerios.

A guisa de ejemplo, una de las mayores preocupaciones en el caso peruano es la posibilidad de inviabilizar el desarrollo del país a consecuencia de la depredación de los recursos naturales renovables y el dispendio de los no renovables. El

Perú, se sabe, experimenta serios problemas de deterioro de los suelos, que afectan, alrededor de 6'300,000 Ha., (2), y que se pierde alrededor de 40 millones de toneladas de suelo anualmente. Asimismo, según los aforos realizados en los ríos de la costa, cada década los promedios de "escorrentía" son menores.

Como se reconoce el desarrollo futuro del país se sustenta en una mejor utilización de su base de recursos. Es decir, la incorporación de nuevas tierras agrícolas mediante la expansión de la frontera agrícola; la creación u obsolescencia de un recurso, derivada de un cambio tecnológico o la potencialidad del cultivo hidrobiológico, pueden alterar, y de hecho alteran, el potencial productivo del país.

Estas, sin embargo, son consideraciones que a menudo están ausentes y frecuentemente quedan al margen de la planificación y del cálculo económico. En función a este tipo de consideraciones, bien podría plantearse la existencia de un ministerio de recursos naturales y del ambiente que agrupe a sectores como el de agricultura, minería, hidrocarburos, pesca y silvicultura.

De forma similar, podría conformarse un ministerio de bienestar que agrupe a los sectores de salud, educación, cultura y de previsión social y otro de servicios sociales que incluyan a los sectores de vivienda y servicios básicos, transporte urbano, recreación y turismo y de trabajo y relaciones laborales, organizados en Secretarías de Estado.

En el plano estructural, se puede, de este modo, definir cuántos y cuáles ministerios se desea que existan.

Cabe advertir que la factibilidad de buena parte de esta propuesta se hace posible en la medida que en el Perú se ha dado inicio al proceso de descentralización.

En efecto, como consecuencia de la aplicación de la Ley de Bases de la Regionalización, los ministerios transferirán a los gobiernos regionales la casi totalidad de los actos administrativos y la prestación de los servicios básicos y reservarán para sí tres responsabilidades básicas: la de normar y conducir las políticas sectoriales a su cargo, la de coordinar la programación de las mismas con los gobiernos regionales y empresas estatales, y la de supervisar su cumplimiento.

(2) INP-ONERN Proyecto Nacional Recursos Naturales y Medio Ambiente, Nov. 1988 p.12.

2. En el Funcionamiento Administrativo: Grupos de Coherencia y de Coordinación

Como se señalara anteriormente, cualquier gobierno con planteamientos claros deberá considerar como problema crucial, la integración de sus objetivos de gobierno con sus políticas específicas de instrumentación. Ello exige una cuidadosa definición de las acciones sectoriales, que permita relacionarlas entre sí y relacionar el conjunto de ellas con la política general de gobierno. Esta preocupación debe traducirse como la función crucial del Consejo de Ministros, en tanto que cada ministro, como tal, sería responsable de asegurar la máxima coherencia sectorial posible y colaborar con el Presidente del Consejo de Ministros en la consecución de la coherencia global.

Debe reconocerse, no obstante, que los ministros suelen ser políticos y, por lo general, no dominan todas las implicaciones técnicas de orden social o económico de una decisión que, por lo demás, exceden la capacidad del analista más calificado. De allí que sea conveniente dotar a cada ministro de un gabinete de asesoramiento que lo asista en esta labor; gabinetes que estarían articulados a un gabinete central que asesore al Presidente del Consejo de Ministros (3).

Sin embargo, la respuesta no radica únicamente en dotar a los ministros de gabinetes de asesoramiento, sino de proveer a los gabinetes de funcionarios idóneos.

La carencia de profesionales que enfrenta la gestión de políticas públicas, no constituye una insuficiencia transitoria, consecuencia sólo de la irracional asignación de prioridades y de recursos. Responde también al hecho de no existir, a nivel del país, un centro de formación (4) que prepare a este estamento profesional en una orientación global e integradora o desarrolle y refuerce su capacidad y

(3) En un momento, la Presidencia del Consejo de Ministros se propuso instrumentar secretarías de gestión para asuntos económicos, asuntos productivos, asuntos sociales y asuntos regionales. Si bien ésta era una decisión bien encaminada, se desistió del esfuerzo al cambiar el gabinete ministerial. De otro lado, el Instituto Nacional de Planificación cuenta con comisiones especiales de planificación que se orientan a atender problemas de carácter multisectorial pero que, por falta de recursos y de profesionales calificados, no tienen mayor vigencia.

(4) La Ley Anual de Presupuesto para 1988 ha dado un paso importante en este sentido, al disponer la creación del Centro de Altos Estudios para el Desarrollo, que se encargaría de la formación de los altos cuadros administrativos.

calidades analíticas. De hecho, el profesional que egresa de la universidad no reúne estas características. El Profesor Yehezkel Dror (5) ofrece un perfil tipológico de este profesional, indicando que requiere de: a) una comprensión cabal de su país y su medio con una perspectiva histórica y de orientación al futuro; b) compromiso con los objetivos nacionales de desarrollo; c) mantenerse en contacto permanente con la realidad social; d) amplia comprensión de los principales asuntos de política general y conocimiento profundo de un dominio sectorial; e) visión estratégica; f) destreza en el manejo de crisis; g) capacidad en el diseño organizacional, fortalecimiento institucional y arquitectura societal; h) capacidad y destreza en el análisis y planteamiento sofisticado de políticas; i) capacidad para negociar; manejar el poder; j) ser consciente de costos y una alta sensibilidad para la eficiencia requerida; k) capacidad de manejo macro; y l) capacidad de crear e innovar.

En el Perú, resulta urgente e importante iniciar la formación de este tipo de profesional que deberá ser adiestrado para el manejo de incertidumbre, la resolución de crisis, el planeamiento estratégico y el manejo de problemas especiales. Deberán ser ubicados en los ministerios, en los gobiernos regionales y en las instituciones claves del Estado como el Banco Central de Reserva, el Instituto Nacional de Planificación y el Instituto de Comercio Exterior, entre otros.

Por cierto que los cambios estructurales en el Estado no constituyen una garantía para resolver los problemas de gestión pública ni para colocar a la gestión pública en condiciones de resolver los problemas del país. La clave de la eficacia y productividad institucional son los hombres que conducen y hacen marchar las instituciones. Por consiguiente, bajo el enfoque que se viene desarrollando, la formación del factor humano es una pieza fundamental en el éxito de cualquier proceso de reforma estatal, así como, en el inicio de la solución de los problemas estructurales del país.

(5) Yehezkel Dror "Top Administrators in Development Countries: Needs and Options" Discussion Paper Prepared for the Interregional Workshop on Management Training: Management Development of Senior Administrators UN-DTCD, Aug. 85 p. 6, 7.

II. LA AUTORIDAD REGIONAL EN EL PERU

A. Los Gobiernos Regionales como nivel Descentralizado del Estado

El Perú, de acuerdo a la Constitución Política que rige a partir de 1980, tiene un gobierno unitario, representativo y descentralizado. Consecuentemente, el Estado se descentraliza sin lesionar su carácter unitario. En este contexto la capacidad de decisión en asuntos públicos (v.g. definir la orientación de las acciones de desarrollo, prestar servicios, aplicar gravámenes) que ejercen los gobiernos regionales en sus ámbitos, la realizan sin afectar el principio de la unidad gubernamental. Por tanto, el Estado descentraliza el ejercicio del poder para hacer más eficaz la acción nacional de gobierno y más eficiente el empleo de los recursos del Estado, así como, para lograr una mayor intervención de la sociedad civil en los asuntos públicos.

A diferencia de algunos procesos de regionalización que se dan en otros países del continente, el peruano como el chileno se realiza en cumplimiento de un mandato constitucional que, en el caso del Perú, ha sido reglado por la Ley de Bases de la Regionalización y las Leyes Orgánicas de Creación de cada Región. A la fecha, se han creado once regiones y resta por crearse la región donde se ubica la ciudad capital de la República. En el mes de noviembre de este año se elegirán las autoridades de las primeras cinco regiones y las restantes en el mes de abril de 1990.

Los primeros cinco gobiernos regionales se instalarán e iniciarán su funcionamiento en enero de 1990 y los restantes a mediados del próximo año.

Conviene, para efectos de esta ponencia, describir apretadamente la conformación de los Gobiernos Regionales. Debe indicarse que, de manera análoga al nivel central, con excepción de la función judicial, las funciones legislativas y ejecutivas del Estado se reproducen en los Gobiernos Regionales.

La función legislativa la ejerce la Asamblea Regional y su Presidente es, asimismo, el Presidente del Consejo Regional que, a modo de Consejo de Ministros, ejerce la función ejecutiva regional.

La Constitución establece que las normas que aprueban las Asambleas Regionales se subordinan a la legislación nacional y el Poder Ejecutivo puede vetarlas cuando modifique o derogue legislación nacional vigente o cuando se violen las delimitaciones de las leyes autoritativas. La Asamblea tiene atribuciones para decidir la marcha del Gobierno Regional

dado que tiene capacidad normativa y fiscalizadora, en la medida que aprueba sus principales instrumentos de gestión: el plan, el presupuesto, el programa de inversiones, los programas de requerimiento de crédito interno y externo y la organización interna del Gobierno Regional. Ejerce funciones legislativas y reglamentarias por delegación expresa del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo.

La Asamblea está conformada por tres estamentos:

- Los representantes elegidos por sufragio directo, mediante voto preferencial y cifra repartidora. Este estamento no excede del 40% del total;
- Los alcaldes provinciales de la Región; y
- Los delegados de las instituciones representativas de las actividades económico-sociales y culturales de la Región. Este estamento no debe representar más del 30% del total.

Sobre el particular, cabe señalar que la Asamblea tiene la facultad de revocar el mandato del Presidente de la Región.

También se debe destacar que el tercer estamento tiene un carácter democratizador importante en la medida que otorga presencia directa a las instituciones representativas de la sociedad civil. Por ejemplo, la Región Andrés Bello Cáceres (ver Anexo) que reúne a tres de los actuales departamentos tendrá una Asamblea conformada por 67 miembros, de los cuales 20 corresponderán al tercer estamento. Su distribución es la siguiente: seis por las organizaciones campesinas; cuatro por las organizaciones de los productores agrarios: cooperativas agrarias, otras formas empresariales asociativas y productores agrarios individuales; uno por las universidades; dos por los colegios profesionales y organizaciones culturales; tres por las organizaciones representativas de los productores no agrarios: asociaciones de industriales, mineros y comerciantes; uno por las organizaciones de asentamientos humanos urbano-marginales, asociaciones de padres de familia y clubes de madres.

Como puede observarse, se privilegia a las instituciones rurales, de trabajadores y organizaciones populares.

De otro lado, respecto de la función ejecutiva, el Consejo Regional se encarga de la conducción de las acciones del Gobierno Regional. Su Presidente resuelve en última instancia, en la vía administrativa los asuntos competencia del Gobierno Regional. Componen el Consejo Regional un presidente y un vice presidente, elegidos de entre los miembros de la Asamblea Regional, por cinco secretarías regionales designados por la Asamblea a propuesta del Presidente Regional. Son responsables de los asuntos: sociales; productivos extractivos; productivos de transformación; infraestructurales y de planificación y

presupuesto. El Secretario de Planificación y Presupuesto actúa como Secretario del Consejo.

Cabe indicar que tanto el Consejo Regional como las Secretarías Regionales cumplen funciones ejecutivas más no ejecutoras. En efecto, el Consejo Regional se encarga de cumplir los acuerdos y decisiones de la Asamblea Regional que, a su vez, han sido propuestos por el Consejo. Los Secretarios Regionales tienen a su cargo la conducción y supervisión de la ejecución de las acciones sectoriales y multisectoriales y son los órganos que establecen, para esos efectos, relaciones funcionales con los ministerios centrales que regulan los asuntos a su cargo.

Los órganos ejecutores propiamente, son las unidades subregionales de desarrollo que son las oficinas desconcentradas del Gobierno Regional y que operan en ámbitos territoriales subregionales. A estas oficinas les corresponde ejecutar el programa de desarrollo y de inversiones o prestar los servicios públicos de menor complejidad (las de mayor complejidad, como hospitales, investigación agraria, educación secundaria y técnica, las realizan instituciones descentralizadas del Gobierno Regional) y resolver en primera instancia administrativa reclamos y otros procesos contenciosos.

A efectos que puedan cumplir con estas funciones, la ley ha determinado que la mayor parte del personal y del presupuesto sea ubicado e invertido en las subregiones, limitándose a lo estrictamente indispensable el uso de recursos que se destinen a las sedes centrales de estos gobiernos regionales, no pudiendo éstos concentrar más del 8% del personal ni más del 10% de gasto corriente.

La normatividad en materia de regionalización responde, en síntesis, a un modelo de organización administrativa que plantea dos principios básicos: a) la necesidad de reproducir en el plano territorial, de manera integral, la acción de alcance regional del Poder Ejecutivo; b) lograr la mayor desconcentración de capacidad de decisión y de recursos al interior del espacio administrativo.

En efecto, estos principios recogen los planteamientos que favorecen un tratamiento intersectorial superando el ordenamiento convencional sectorizado y reconoce, asimismo, que el enfoque intersectorial se hace más eficaz cuando más próximo se ejerza a los niveles y espacios menores al regional. Se abre así la posibilidad de operar una organización mejor adaptada a las necesidades del desarrollo y de abordar la problemática regional y local. De consolidarse esta institucionalidad, se habrán logrado las condiciones necesarias para que en la prestación de los servicios, la ejecución de la inversión pública y en la resolución de actos administrativos se guarde una

perspectiva integral y desconcentrada de la gestión del desarrollo.

Debe agregarse, no obstante, que, a pesar de no constituir las Oficinas Subregionales instancias de gobierno, de manera similar al Gobierno Regional, cuentan con un órgano deliberativo en la forma de un Consejo de Desarrollo Subregional. Lo integran en un 60%, los alcaldes provinciales y distritales y, en un 40% los delegados, de las instituciones representativas de las actividades económicas sociales y culturales, del ámbito cada Consejo. Entre otras funciones, participa en la formulación del Plan y del Presupuesto subregionales y está atribuido para aprobarlos y para supervisar y fiscalizar su ejecución.

B. Retos y Limitaciones de la Regionalización

A esta altura de la Ponencia conviene señalar algunos riesgos o carencias que deberá enfrentar el proceso de regionalización.

1. Riesgo de Burocratización en el Gobierno Regional.

En primer lugar, los Gobiernos Regionales deberán superar el criterio tradicional de asignación de personal y de recursos materiales y financieros que se basa, exclusivamente, en las funciones que se asignan a distintos órganos. Este criterio puede ser adecuado cuando sólo se cumplen funciones de gobierno, que se expresan en actos administrativos. Pero, de hecho, es insuficiente cuando las funciones se vinculan más a tareas de desarrollo, tanto de naturaleza productiva como de prestación de servicios. Los criterios a emplear deberán estar referidos, más bien, a variables espaciales, demográficas, económicas, sociales y culturales, más propios y afines a la planificación y programación del desarrollo que al campo administrativo tradicional.

Por consiguiente, el tipo y volumen de personal, así como los recursos financieros y materiales, en lo posible, serán definidos mediante el conocimiento de la subregión y su problemática, en términos físico-naturales, económicos y sociales, así como, sobre la base de la estrategia que se trace el Gobierno Regional, identificando, para el caso, la vocación y potencialidad productiva.

2. Riesgo de no Contar con Personal Suficiente e Idóneo

En segundo lugar, se requiere que el Gobierno Central, con el propósito de apoyar a los Gobiernos Regionales en sus esfuerzos desconcentrados al interior de sus Ámbitos, establezca un régimen integral de incentivos de remuneraciones y otros estímulos para incentivar al personal de la administración pública a que trabaje en las zonas

periféricas y más desatendidas consistentemente con la Ley de Bases que ordena que los Gobiernos Regionales prioricen la ejecución de programas de desarrollo de mediano y largo plazo en áreas desprovistas en servicios públicos, de menor desarrollo relativo y con potencial de recursos económicos y sociales.

Se ha planteado que, a las remuneraciones de los servidores públicos, se agreguen bonificaciones de hasta el 100% por cada uno de los criterios siguientes:

- a) Por lejanía de centros poblados importantes
- b) Por condiciones de altura, o condiciones climáticas adversas
- c) Por riesgo en zonas afectadas por violencia socio-política.

Esto podría llevar a una relación de 4 a 1 en las remuneraciones entre los que laboran en las principales ciudades y los que laboran en el campo.

De otro lado, debe normarse el servicio civil con una concepción descentralista, para que la incorporación de servidores públicos se haga de modo selectivo en las zonas periféricas, y las promociones y ascensos, en función de mérito.

3. Dificultad en Combinar Criterios de Administración Territorial y Criterios de Eficiencia Administrativa

En tercer lugar, la Ley de Bases no ha definido la organización y conformación interna de las Oficinas Subregionales asignando la creación de las mismas y la delimitación de sus ámbitos a las Asambleas Regionales. Alguna ingerencia en su delimitación tendrá, sin embargo, el nivel central a través del Instituto Nacional de Planificación que debe opinar sobre la materia.

Se entiende, no obstante, en cuanto a su organización interna, que deberán asumir un diseño que guarde correspondencia con la de las Secretarías Regionales a fin de mantener una adecuada vinculación técnica y de planteamientos entre el nivel de programación y la orientación de políticas regionales. La preocupación mayor, sin embargo, reside en la delimitación de los ámbitos subregionales pues, de ello depende, en mucho, el éxito de los programas.

Entonces, para efecto de la delimitación territorial, deberán primar cuatro criterios básicos:

- a) Criterios Físico-Geográficos. - Tomar en cuenta el tratamiento de los recursos naturales, principalmente el suelo y el agua; tratamiento que se sustenta en el principio

que el desarrollo sólo puede resultar de una utilización racional y sostenible de la base de estos recursos. Se opta, por tanto, en considerar que las cuencas hidrográficas deben ser la base de análisis para la definición de las subregiones y sus áreas menores.

b) Criterios de Orden Administrativo. - En la definición de los ámbitos debe considerarse el número de subregiones que conviene que administre el Gobierno Regional y la escala o dimensión territorial de las mismas. El número y la escala que se definan deben asegurar la gobernabilidad y capacidad de gestión de los gobiernos regionales, en consideración a las dificultades que la geografía determina para las comunicaciones, así como, la escasez de recursos humanos calificados. De otro lado, consideraciones de orden teórico-administrativo determinan que el rango de control (span of control) de una supervisión no debe exceder de seis unidades, ubicándose la cifra óptima entre tres y cuatro. Esta tarea de delimitación, como podrá suponerse, no está exenta de conflicto y presiones por parte de centros poblados y ciudadanos que pueden cuestionar su pertenencia a una u otra subregión o área menor, o bien la ubicación de las sedes.

c) Criterios de Orden Social. - El nivel de organización de la población en el territorio es de importancia, dado que permite ampliar el alcance o radio de acción de los servicios o de delegar su administración a grupos organizados.

La mayor o menor concentración poblacional es un fenómeno asociado al grado de organización social junto con la existencia de recursos naturales, especialmente el agua, que favorece su concentración. De otro lado, puede servir para definir las sedes, la existencia de centros poblados que reúnan ciertos requisitos como "centricidad", articulación vial e infraestructura.

d) Criterios de Orden Económico. - El nivel tecnológico alcanzado en la producción constituye otro criterio o delimitación. Un nivel tecnológico relativamente alto en la producción exigirá menores esfuerzos y costos administrativos y permitirá una acción estatal de difusión tecnológica más extensiva que intensiva; las posibilidades de integración y complementación económica y por último la existencia de centros urbanos de dimensión que sirvan de dinamizadores del medio rural.

A la luz de estos criterios los Gobiernos Regionales deberán reexaminar la delimitación de los ámbitos administrativos actuales.

4. Carencia de Calidades Humanas en Liderazgo y Competencia Técnica

Los Gobiernos Regionales deberán reclutar o formar mejores elementos profesionales capaces de dirigir y orientar las tareas de desarrollo desde una perspectiva integral, revalorar y prestigiar el trabajo de campo y enfatizar el trabajo de equipo asegurando enfoques interdisciplinarios y multisectoriales.

Estos grupos de profesionales, deben actuar y resolver problemas como equipo y deben ser evaluados como tales. Debe acentuarse el carácter polivalente de los profesionales propiciando que cada profesional con la experiencia y el trabajo en equipo, vaya integrando a su "profesión base" los conocimientos de otras disciplinas, a fin de encontrarse en mejor situación para dar respuestas, desde distintos enfoques disciplinarios, a los problemas del desarrollo.

En la medida que parte importante del éxito del trabajo de las oficinas subregionales y áreas menores se cifra en el trabajo con la comunidad, la formación que se imparta a los profesionales debe desterrar el comportamiento vertical y jerárquico entre los profesionales y de éstos con la comunidad.

III. LA ADMINISTRACION DE SERVICIOS SOCIALES DESCENTRALIZADOS

A. Servicios Sociales Integrados

En relación a los servicios sociales la situación que enfrentarán los Gobiernos Regionales es particularmente crítica y para ello se propone un enfoque de servicios integrados bajo la administración de las Oficinas Subregionales y de las áreas menores.

1. Salud y Nutrición

En cuanto a la salud, la situación nutricional y alimentaria que enfrenta el país constituye un verdadero reto a la administración descentralizada.

La Encuesta Nacional de Consumo Alimentario (ENCA) realizada en 1972, estableció que el 44% de la población menor de 6 años estaba afectada por la desnutrición. La Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNSA) realizada en 1984, muestra que la situación no se ha alterado de manera

significativa para el mismo grupo etáreo, que registra un 43.6% (6).

La relación entre la salud, los niveles nutricionales de la población, las inmunizaciones y los niveles de la salubridad, está ampliamente establecida. Esta relación determina, que los problemas de salud no pueden ser abordados o evaluados aislados del problema de producción y abastecimiento de alimentos, de programas de inmunizaciones y de dotación adecuada de agua para consumo humano.

No se puede soslayar el análisis de la calidad de la salud por regiones y áreas menores, especialmente si se piensa en reordenar el territorio administrativamente, lo que presupone mejorar y acercar los servicios a base de un conocimiento de la realidad de las áreas menores. Se conoce que la cobertura del programa de inmunizaciones a nivel nacional, "(...) según los resultados de la Encuesta ENNSA, atiende y cubre a la población infantil menor de 5 años, con vacunas anti-tuberculosis, anti-polio, anti-difteria, tos ferina y tétano y anti-sarampión en 67%, 38% y 53%, respectivamente del total. A nivel del área rural los porcentajes correspondientes eran de 44%, 15%, 14% y 35%. Para el caso de agua potable (...) a nivel nacional el 58.4% de los hogares cuentan con este servicio, en el área rural apenas lo poseían el 11.9% (7).

Es por tanto necesario conocer estos indicadores y, a partir de ellos, trazar estrategias mediante las cuales se pueda ampliar los servicios con un temperamento innovador y más participativo. Con un pequeño grupo de indicadores referidos al estado nutricional y de salud, se puede, complementar los tradicionales indicadores de evaluación físico-financieros, sentando las bases para evaluaciones posteriores del programa de desarrollo que se ejecute en la subregión o en áreas menores a su interior.

Al respecto, es importante dejar de lado los indicadores más tradicionales, como aquellos que establecen relaciones entre número de habitantes por médico o cama por número de habitante, o habitantes por posta o centro de salud. Si existe una preocupación por parte del Gobierno Regional en ampliar la cobertura de los servicios de salud, esta ampliación no puede realizarse pensando en la construcción y equipamiento de más infraestructura o en extender los servicios tradicionales, muy limitados en la actualidad.

(6) GONZALES VIGIL ALARCON, José Vigilancia Alimentaria y Nutricional para el Desarrollo Microregional, Anales del Seminario Internacional 2-4 Mayo, 1986. CONCYTEC-APN., Lima, Perú, p.27.

(7) GONZALES VIGIL ALARCON, José. Op. cit. p.33.

La estrategia debe contemplar la necesidad de reforzar y apoyarse en las organizaciones de base, quienes deben asumir la ejecución de los programas de apoyo alimentario, vacunaciones y dotación de agua, limitándose el rol del Gobierno Regional a acciones de capacitación y a resolver los problemas logísticos y de apoyo a la atención primaria de la salud. De otro lado, el énfasis debe estar dado en zonas de mayor concentración poblacional en la medida que mediante este tipo de programa puede beneficiarse a un mayor número de personas con costos menores por resultados, dejando para etapas posteriores zonas alejadas de población dispersa o las afectadas por situación de violencia.

Es muy probable que la cobertura de los servicios sociales y de promoción a la producción, no llegue al 100% de la población por encontrarse ésta muy dispersa. Sin embargo, una cobertura posible de entre el 60% y el 75% de la población (dentro de un margen de costos "razonables" e inscrita en un mediano plazo) justifica plenamente la acción de los Gobiernos Regionales, frente a la situación presente de alto grado de desatención. Por último, el enfoque principal debe ser de medicina preventiva, antes que curativa, por requerir aquélla menos personal especializado. En este esquema, debe funcionar un sistema de referencia que permita orientar y conducir al paciente a los centros de salud de la subregión o a los hospitales de la región para servicios más especializados. La salud a nivel primario debe tener un enfoque integral, donde el personal del área menor y las organizaciones de base cumplan un rol en el sistema de vigilancia nutricional, en los programas de apoyo alimentario, de salud y de educación.

2. Educación Inicial y Nutrición

En cuanto a la educación inicial en el ámbito rural, por lo general, la preocupación del Ministerio de Educación se ha centrado en la educación básica y se ha soslayado la educación inicial. Este enfoque, debe variar a fin de enfatizar la educación inicial, que puede ofrecer un impacto social más importante y que representa muy bajos costos financieros para el Estado. "De acuerdo a la información obtenida de la ENCA de 1972 y ENNSA de 1984, el promedio de talla de los niños de 3 años habría descendido en dicho período, al pasarse de una talla promedio de 91.7 cms. en 1972, a una de 91.2 cms. en 1984.

"(...) La población afectada por malnutrición de edos años, estaría en la actualidad sufriendo las consecuencias de dichas carencias a través de un menor rendimiento físico e intelectual (...). Los niños que en 1984 tenían 3 años, en 1987 ya habrían cursado el primer grado de educación y, posiblemente, el déficit nutricional que padecieron en los primeros 3 años de vida, constituye uno de los principales factores que expliquen indicadores tan desalentadores, como

que de cada 100 alumnos matriculados en primer grado, repiten una o más asignaturas el 36.5%; no concluyen sus estudios el 44.6% y sólo los culminan el 18.9%"(8).

Si esta situación no es corregida, es muy probable que la misma tenga repercusiones negativas para el país, en tanto que, parte importante de la población económicamente activa, tendrá problemas de lograr empleo e ingreso y los ocupados mostrarán menor rendimiento en su desempeño laboral. "En 1970 el número de niños afectados de malnutrición (menores de 5 años) habría sido de 985,700. Quince años más tarde, en 1985, el número de afectados por malnutrición se habría elevado a 4'399,300 habitantes"(9).

3. Alfabetismo y Fecundidad

En la medida que se parte por conocer la situación de la infancia, concomitantemente, debe atenderse el problema de la mujer. Se conoce que existe una estrecha relación entre el analfabetismo y las altas tasas de fecundidad. Los esfuerzos en las subregiones y áreas menores deberá estar orientado a organizar programas que progresivamente disminuyan los niveles de analfabetismo, especialmente de la mujer del campo. Simultáneamente, debe orientarse a las madres en el temprano aprestamiento del niño, en prácticas de nutrición y cuidado infantil y en el aprovechamiento de los servicios de salud y paternidad responsable, mediante la organización y participación de las mujeres en programas integrados de desarrollo materno infantil que impulse el Gobierno Regional.

4. Educación Básica

Las carencias en el nivel de la educación básica son conocidas. Sin embargo, las principales a identificar son las relaciones del número de estudiantes por maestro y la calidad del magisterio y la educación que imparten. Se conoce el gran descontento de las comunidades campesinas con el servicio de educación que imparte el Estado. El ausentismo y tardanza de los maestros y la calidad de los mismos, hace pensar que es necesario reordenar la administración del servicio, delegando la gestión de los mismos a las municipalidades y, de ser posible, a las propias comunidades campesinas o a las asociaciones de padres de familia; organizando, para estos efectos, juntas educativas que administren los recursos financieros y materiales que, con ese propósito, son aportados por los Gobiernos Regionales. Bajo este planteamiento, se suprimiría el carácter administrativo de las actuales Unidades de Servicios Educativos, y se lograría que éstas asuman el propósito primordial para el que fueron creadas; es decir,

(8) GONZALES VIGIL ALARCON, José. Op.cit. p.29-31.

(9) GONZALES VIGIL ALARCON, José. Op.cit. p.31.

como unidades de recursos bibliotecarios (enciclopedias, mapas, material de referencia) didácticos, pedagógicos (maestros reemplazantes) y de recursos tecnológicos educativos (video, tele-educación) de costos relativos altos al que puedan recurrir, para apoyo o uso, los maestros y alumnos de los centros de educación básica del circuito.

Este cambio puede tener un efecto desburocratizador y significar un mejor empleo de personal magisterial donde el maestro deja de ser administrador para ser instructor o, más importante aún, desempeñar el rol de tutor.

Otro aspecto de gran trascendencia para el poblador rural, es la formación de los jóvenes. Los campesinos intuyen, que algo en la formación, que hoy se imparte a la juventud rural es disfuncional y reclaman centros de formación tecnológica en la forma de escuelas agropecuarias. En éstas aspiran que sus hijos se formen para la producción, que les de un oficio, y contribuyan al mejoramiento de sus comunidades, de su medio, antes que una educación que les invita a migrar a las ciudades en busca de mejores perspectivas.

5. Comunicaciones

Una de las características de la vida rural es el aislamiento, la incomunicación o la demora en comunicarse con los centros más dinámicos.

Obligadamente, si el país se orienta a una creciente integración, deberá centrar esfuerzos en mejorar las vías de herradura y las carrozables. Sin embargo, estas mejoras son costosas y lentas.

De otro lado, la tecnología moderna permite resolver parte del problema a través de equipos de radio transmisores-receptores, que son muy económicos y cuya compra debiera ser facilitada por el gobierno regional. De este modo, las comunidades campesinas, asociaciones de productores, centros comunales, empresas asociativas, anexos, podrían contar con un medio para hacer conocer desastres, problemas de desabastecimiento, amenazas de la subversión, requerimientos y pedidos de insumos, o para solicitar reemplazo temporal de maestros o trabajadores de la salud al centro administrativo del área menor o subregión.

6. Dinámica Poblacional

La migración tiene aspectos positivos y negativos. Por lo general, las zonas expulsoras de población son aquellas de recursos más exiguos y con población dispersa. Esta normalmente realiza un tránsito a un centro urbano mediano, antes de radicar en un centro urbano mayor más dinámico. Este hecho puede estar significando un fenómeno de reconcentración poblacional que beneficia la administración

de los servicios, especialmente cuando la estrategia reposa en la organización de base y la participación ciudadana para darse sus propios servicios, antes que en la opción, menos favorable, de atender a población dispersa. Este último tipo de atención, además de ser difícil, es extremadamente oneroso para el Estado. Cabe señalar que este proceso de migración puede disminuir su velocidad como consecuencia de la aplicación de programas gubernamentales orientados a retener población, mejorando las tele y radio comunicaciones rurales, mejorando los servicios y apoyando la industria rural mediante electrificación rural. De otro lado, la migración precipitada que viene ocurriendo en algunas zonas de la Sierra, además de significar el abandono del territorio y sus recursos, significa problemas para las zonas receptoras que no están preparadas para atender a los nuevos migrantes.

7. Ferias y Ofertas de Servicios

En el Perú rural las ferias y mercados desempeñan un papel muy importante que puede ser aprovechado para socializar los servicios. Se requiere por tanto, hacer un relevamiento de las ferias y mercados, dado que estas actividades concentran a los pobladores rurales en determinados días de la semana o del mes. Las ferias, por tanto, constituyen un momento y un lugar oportuno para relacionar a la población con los servicios que brinda el Gobierno Regional.

Puede organizarse equipos de personal, que acompañando a las ferias pueden ofrecer servicios de tecnología rural, agropecuaria, inmunizaciones, servicios odontológicos, crédito, distribución de fertilizantes, plagicidas, entre otros.

8. Evaluación de los Servicios

En cuanto a la Evaluación de los Servicios es importante incorporar la práctica de recoger la opinión de los pobladores, en términos de lo que esperan como servicios del Gobierno Regional; especialmente, sus demandas de asistencia técnica para la producción, créditos, insumos para la producción (tanto en cantidad como oportunidad) y en relación a sus demandas de educación y salud.

B. Servicios de Mayor Complejidad

De conformidad a la Ley de Bases de Regionalización los servicios públicos de mayor complejidad deben ser administrados por instituciones descentralizadas del Gobierno Regional. Así, la administración de los centros de educación secundaria y técnica, los hospitales, la investigación agraria, las edificaciones e infraestructura

económica, entre otros, serán administrados por instituciones con personería jurídica distinta a la del Gobierno Regional y con autonomía económica y administrativa.

La conveniencia de adoptar esta medida reside en que sólo al conformar unidades autónomas, se hace posible la evaluación de la eficacia y eficiencia de la gestión y del uso de los recursos que insume la prestación de un determinado servicio. De lo contrario, al depender la administración del servicio del mismo Gobierno Regional la responsabilidad de la gestión se diluye y el empleo de recursos provenientes de diversas fuentes, carece de un entorno evaluable. En todo caso es importante indicar que los órganos de gobierno o directorios de estas instituciones estarán integradas en parte por delegados de las instituciones representativas de la sociedad civil que guarden mayor relación con la actividad de la que es responsable la institución.

C. La Estrategia de Desarrollo y la Prestación de los Servicios

La organización de los servicios por áreas menores debe responder en el Perú a una estrategia de desarrollo que el gobierno regional trace para cada área menor.

Las áreas menores encuentran bloqueadas sus posibilidades de desarrollo debido al uso limitado de su base de recursos y al mal aprovechamiento de los recursos que explotan, lo que conduce a un círculo vicioso, que impide iniciar un círculo virtuoso de desarrollo y crecimiento autosostenido.

El diagnóstico de cualquier área menor muestra que, salvo raras excepciones, se parte de una base productiva muy limitada. Por consiguiente se recomienda que la estrategia se oriente, fundamentalmente, a ampliar la base productiva en un plazo de 15 o 20 años.

La estrategia debe atender tres etapas que pueden diferenciarse claramente, aunque sólo sea con propósitos analíticos

1. La primera etapa consistiría, a) en relación a los aspectos productivos, en mejorar los actuales niveles de producción y productividad de las actividades económicas más importantes que se desarrollan en el área menor y en resolver los problemas de la organización para la producción y la comercialización; b) en los aspectos sociales, en la realización de programas de alfabetización de la mujer campesina, saneamiento básico, educación inicial, inmunizaciones y programas de apoyo alimentario hasta el nivel de educación básica; y c) en cuanto los aspectos infraestructurales, el desarrollo de la infraestructura en

apoyo a las actividades productivas más importantes y a la dotación de agua para consumo humano.

2. La segunda etapa, consistiría a) en relación a los aspectos productivos, en ampliar la base económica mediante una diversificación productiva. Esta etapa se desarrolla sobre recursos existentes no utilizados como son los mineros no metálicos y metálicos, los hidroenergéticos y los pecuarios. Así, por ejemplo, si la actividad fundamental es la agrícola, se podrá introducir la crianza de camélidos en pasturas de altura, o a la crianza de truchas aprovechando lagunas y ríos, combinar acciones de reforestación y agricultura; la explotación de carbón, mármoles, arcillas o caolinas o la pequeña minería metálica. Lo que finalmente se busca es la mayor diversificación productiva a base de los recursos existentes; b) en cuanto a los aspectos sociales, el énfasis deberá estar dado en mejorar la educación básica y la regular, iniciando una orientación técnico-productiva para el educando y dando gran impulso a la medicina preventiva; y c) en relación a los aspectos infraestructurales, se deberá enfatizar el desarrollo de la producción energética convencional y no convencional.

3. La tercera etapa, deberá a) en relación a los aspectos productivos, enfatizar los procesos de transformación, tendientes a generar el mayor valor agregado posible a la producción primaria, sea ésta a base de la modalidad artesanal o de pequeña industria. A nivel de organización económica se pretende generar empresas multicomunales o agrupar empresas asociativas, para emprender procesos de agro industria, en la forma de molinos, procesos de deshidratado, ahumados, embutidos, quesos y envasados; y b) en relación a los aspectos sociales, debe enfatizarse la mejora de los servicios de segundo nivel como centros de salud, y la educación regular con orientación técnico productiva.

Si bien la estrategia define tres etapas, puede ocurrir que, en algunas áreas menores, por su grado de desarrollo, se cumplan las tres de manera simultánea. Sin embargo, interesa destacar que la organización de los servicios y la especialidad de su personal pueden diferenciarse para cada etapa, dado que cada una puede generar demandas diferentes.