

## LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA POLÍTICA SOCIAL

Julio 2004

### 1. La descentralización y los sectores sociales

Con pocos avances en estos aspectos fundamentales de la política social, el gobierno ha lanzado el proceso de descentralización, que avanza raudamente en los sectores sociales. De esta manera, parece que la descentralización será la principal reforma de los sectores sociales durante el presente gobierno.

La descentralización de los sectores y programas sociales puede ser un proceso de gran importancia para: (i) apoyar que se haga efectiva la descentralización, desarrollando un mejor vínculo entre representantes y representados que fortalezca la democracia y la gobernabilidad; (ii) mejorar la eficacia y eficiencia de estos servicios básicos y programas de lucha contra la pobreza, haciéndolos más adaptados a las realidades locales y regionales, elevando la participación social en su diseño y gestión, y haciendo que los dirigentes políticos y gerentes estén más interesados en la calidad de su gestión.

Sin embargo, la descentralización conlleva también riesgos, en cuanto a: (i) la posibilidad de fragmentación política y social, (ii) la posibilidad de que haya una pérdida de derechos de la población en caso de problemas financieros o de gestión, y (iii) la posibilidad de que en vez de profundizar la democracia haya una captura de estos poderes subnacionales por élites regionales. En ese sentido, la descentralización es una política de gran importancia y trascendencia, pero cuyo efecto positivo sobre el desarrollo nacional no está garantizado por sí mismo y depende críticamente de que el proceso se lleve bien.

Al respecto, aunque en relación a la descentralización se han aprobado varias leyes (Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades), las disposiciones legales vigentes no establecen una clara distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno<sup>1</sup>. Así, no hay una visión objetiva clara de adónde debe llevarnos el proceso de descentralización en general ni en los sectores sociales en particular, y mucho menos de cuál es la ruta o camino que seguirá el proceso. En este marco de competencias no claramente definidas de manera legal, lo que va a marcar la distribución de funciones entre niveles de gobierno y las relaciones entre ellos serán: (i) el control sobre los flujos financieros y (ii) un tira y afloja político entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales.

---

<sup>1</sup> Estos dispositivos sí establecen, sin embargo, que los “proyectos de inversión económica y social” (Ley de Bases) o los “programas sociales” (leyes orgánicas) deben ser transferidos al nivel local.

## 2. Educación y Salud en las regiones

A contrapelo de lo que indican la ley de bases de la descentralización<sup>2</sup>, se ha iniciado de facto la descentralización de educación y salud, al entregar la mayor parte del presupuesto del gasto corriente (ver gráfico) de estos sectores a los gobiernos regionales<sup>3</sup>. El mecanismo para el control efectivo de esos recursos por los gobiernos regionales pasa por los Directores Regionales Sectoriales, cuyo nombramiento se ha hecho por concurso dirigido conjuntamente entre los gobiernos regionales y los ministerios centrales respectivos, pero que sin embargo ahora dependen ahora de los Gobiernos Regionales. De estos sectores, los más importantes en términos de presupuesto y de impacto efectivo son los de educación y salud, que constituyen el 83% del presupuesto de los gobiernos regionales.

La descentralización de facto de los sectores de educación y salud hacia los gobiernos regionales implica que:

**a. El gobierno central efectivamente pierde control sobre educación y salud** (excepto en Lima y Callao). Efectivamente, el 50% del presupuesto de educación está ahora bajo control de los gobiernos regionales. Ello demanda que se establezcan nuevos mecanismos para la aplicación de prioridades y políticas nacionales, un ejemplo de los cuales podrían ser los Acuerdos de gestión y el Seguro Integral de Salud en el sector salud. En educación, salvo los proyectos de inversión, el gobierno central carece hoy de instrumento alguno para asegurar sus prioridades y políticas fuera de Lima.

**b. Se define de facto un modelo de descentralización en el que las instancias subnacionales claves para educación y salud son los gobiernos regionales** y no los locales o comunales. La relación entre gobiernos regionales, gobiernos locales y comunidad en la gestión de los servicios aparece como un tema clave por resolver.

También se define de facto **un perfil de mediano plazo de los gobiernos regionales, donde la administración de estos servicios de educación y salud tiene un peso importante**, frente a demandas de la población más vinculadas a la inversión pública y la promoción de la inversión privada para el desarrollo económico de las regiones..

La indefinición de normas respecto de la distribución de recursos y responsabilidades en educación y salud reproduce un esquema político que mantiene al gobierno central como el centro de todos los conflictos, asumiendo los golpes y poniendo en riesgo la gobernabilidad. Aún cuando la huelga del SUTEP del 2003 se desarrolló en un marco en el que los gobiernos regionales aún no habían asumido el mando del sector por estar pendiente el cambio de Directores Regionales de Educación, es claro que ello no habría cambiado la

---

<sup>2</sup> Particularmente la Ley de bases de la regionalización, que establece que los sectores de educación y salud se transfieren en la cuarta y última etapa del proceso de descentralización.

<sup>3</sup> Excepto en Lima y Callao. También han transferido los gastos corrientes para agricultura, minería, turismo, industria, pesquería, transportes y trabajo, pero la importancia de estos es bastante menor.

dinámica de conflicto SUTEP-Poder Ejecutivo, posiblemente la habría agravado (con Directores regionales respaldando la huelga).

Temas de definición críticos con relación a la descentralización de educación y salud son:

- a. **La asignación geográfica de los recursos:** ¿cómo se va a distribuir los recursos entre distintas regiones? Hasta la fecha, ello ha sido una mezcla de historia y discrecionalidad MEF, pero el nuevo contexto demanda establecer reglas. La asignación geográfica parece ser ligeramente regresiva en el caso de educación y bastante regresiva en el caso de salud, en ambos casos principalmente por los niveles terciarios de atención (educación superior; hospitales especializados).
- b. **El futuro de la participación comunal en la gestión,** que ha tenido experiencias como los CLAS y los Consejos Educativos Institucionales, que constituyen las puntas de lanza de una descentralización hacia la comunidad: ¿se mantendrán y profundizarán en el nuevo contexto descentralizado? Ahora, para el gobierno central favorecer ello ya no es perder poder porque el poder lo pierden los gobiernos regionales, que pueden ser los que se constituyan en la fuerza opositora.
- c. **La política de personal:** este ha sido un punto débil en la gestión de estos sectores, con extremos en educación donde no hay ni planillas bien hechas. Ahora que eso depende de los gobiernos regionales, ¿se contratan maestros de la región o en concurso nacional? ¿se mantendrá una política remunerativa única o empezarán a haber medidas regionales? ¿cómo se puede aplicar ahora una política de concursos para la selección de profesores o de evaluación de desempeño?
- d. **El presupuesto y las prioridades nacionales.** La actual ley de gestión presupuestal permite a los presidentes de gobiernos regionales, como “jefes de pliego”, reasignar libremente su presupuesto entre programas, por ejemplo, pueden quitar fondos a educación para dárselos a salud, o sacarlos de primaria para dárselos a institutos superiores. ¿Cómo se establecerán prioridades nacionales, p.e. educación inicial., en este contexto?
- e. **Los instrumentos para aplicar políticas nacionales.** ¿Cómo va a hacer el gobierno para promover sus prioridades, supervisar sus programas e incentivar en la dirección correcta? En salud, los Acuerdos de Gestión y el SIS, sustentados en los fondos del SIS y PAAG son una opción. En educación hay menos avances al respecto.

Como se puede observar, se ha avanzado en transferir el presupuesto a los gobiernos regionales, sin que exista claridad sobre qué modelo de descentralización se seguirá ni cómo operará, lo que aumenta los conflictos y eleva los riesgos del proceso.

### **3. Descentralizar los sectores sociales para transformarlos**

El gran cambio que puede tener las políticas sociales en este gobierno, mas que a una iniciativa y estrategia formulada desde dentro de los sectores sociales, corresponde al proceso de descentralización. Este proceso se desarrolla sin que estén claros las condiciones a las que se quiere llegar ni el

camino para lograrlas, y esto es válido tanto a nivel general como a nivel de los sectores sociales. En esta situación, en educación y salud se viene caminando simplemente por inercia hacia una descentralización centrada en los gobiernos regionales. Esto puede reducir el espacio a una mayor descentralización y participación que podía haberse dado a nivel local. Adicionalmente, la falta de dirección del proceso genera el riesgo de que la descentralización de la educación y la salud terminen en desorden y descontrol.

Los sectores sociales son sectores en los cuales el estado tiene un rol muy significativo en la organización y provisión de los servicios, razón por la cual cuenta con un enorme número de empleados (maestros, trabajadores) y de centros proveedores de servicios (colegios, ISTs, Universidades, etc), compra millones de soles en miles de productos diferentes (textos, etc) y cuenta con un enorme aparato administrativo (direcciones regionales, UGELs, etc). Debido a ello, el desarrollar la reforma del estado en estos sectores es de enorme importancia para prestar servicios en forma eficiente y eficaz, y desarrollar una nueva relación con la ciudadanía.

Las estrategias para reformar la actual situación, de un estado sumamente ineficaz y que trata muy mal a la gente, son dos. La primera es abrir el estado a la población, mediante participación directa y mediante transparencia de la información. De esta manera, se reducen las distancias entre funcionarios públicos y usuarios, se reduce el margen para abusos y corrupción y se favorece la fiscalización. Digamos que esta es la estrategia de empoderamiento, de devolver el poder a la gente y aumentar la voz de los pobres. La segunda estrategia es la de modernizar técnicamente al estado, haciendo que tenga herramientas modernas de gerencia social. Ambas estrategias se refuerzan mutuamente; en particular, la transparencia demanda que haya mecanismos modernos para que la población pueda conocer los recursos con que se cuenta y las cosas que se hacen.

La descentralización es una política fundamental en este sentido, precisamente porque permite reducir las distancias entre gobernantes y gobernados, entre funcionarios públicos y usuarios, y de esa manera favorece la participación social, la rendición de cuentas y la vigilancia ciudadana.

## **Orientaciones generales**

Las principales orientaciones que deben tomarse para hacer realidad una descentralización que sea la punta de lanza de esta reforma del estado en los sectores sociales son las siguientes:

- i. Estrategia de descentralización en educación, salud y desarrollo social que:
  - ✓ Respete el principio de subsidiariedad entre niveles de gobierno; es decir, que se devuelva hacia los niveles locales todo aquello que estos puedan hacer eficazmente, y lo que estos no puedan hacer, se entregue a los gobiernos regionales salvo lo que éstos no puedan hacer eficazmente o implique políticas de alcance nacional.

- ✓ Defina claramente las competencias responsabilidades de cada nivel de gobierno.
  - ✓ Establezca claramente las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, los canales para la aplicación de las políticas nacionales y el respeto a derechos universales por parte de gobiernos subnacionales, incluyendo el financiamiento necesario.
- ii. Establecer claramente mecanismos de participación ciudadana en los diversos niveles:
- ✓ En la planificación, mediante sistemas participativos que partan de cada comunidad o escuela hasta llegar a los niveles provinciales y regionales.
  - ✓ En la gestión, mediante mecanismos tales como los CLAS, los Consejos Escolares Institucionales, desarrollando mecanismos mixtos que permitan avanzar hacia una cogestión comunidad-municipio, así como resguardando espacios regionales de planificación y coordinación en los cuales también debe haber mecanismos de participación y consulta ciudadana.
  - ✓ Con rendición de cuentas de manera transparente, tanto referidas al presupuesto y el gasto como a los avances y metas propuestas y efectivamente logradas.
- iii. Establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación, que permita conocer la efectividad de los programas que se desarrollan a todo nivel y sea la base para un sistema de rendición de cuentas transparente, para lo cual debe:
- ✓ Incluir mecanismos de vigilancia ciudadana,
  - ✓ Recoger opiniones de los usuarios mediante diversos medios,
  - ✓ Articular a los distintos niveles de gobierno en la supervisión,
  - ✓ Seguir indicadores claramente vinculados a los objetivos que se persiguen.
- iv. Políticas de recursos humanos, con supervisión pública y social, para una selección de personal por concurso de méritos y una evaluación, promoción y separación técnicas, transparentes y participativas.

### **A modo de conclusión**

La descentralización de los sectores sociales puede desencadenar una reforma que eleve su eficacia y los haga más democráticos y equitativos. Sin embargo, el proceso actual mantiene indefiniciones importantes, que deben ser resueltas. Apostar firmemente por una descentralización que tenga un enfoque de derechos, aumente la transparencia y participación y promueva la equidad resulta indispensable para que el proceso de descentralización tenga éxito en mejorar la calidad de vida de los peruanos.