

CAPÍTULO 6

Cerrando brechas

“Los derechos civiles, políticos, económicos y culturales son interdependientes y se realizan mutuamente y, por tanto, son igualmente exigibles. Por ello, la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que no es posible realizar el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales”.

Ministerio de Justicia – Consejo Nacional de Derechos Humanos: Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010 (2005)

CAPÍTULO 6

Cerrando brechas

El Perú es todavía una sociedad con enormes brechas en el acceso a lo más básico para el desarrollo humano. Enfrentar este reto supone replantear las prioridades del Estado, no solo para el cierre de esas brechas intolerables desde el punto de vista de la dignidad humana, sino también para innovar procesos, tecnologías y métodos que permitan acercar los servicios básicos, con mayores coberturas y mejor calidad, a las poblaciones excluidas.

Hay avances innegables conseguidos durante las últimas décadas. Sin embargo, falta lo más difícil: llegar a los poblados rurales dispersos, sobre todo de la Amazonía y de la sierra; a los grupos indígenas y a la mujer rural. Para lograrlo se requiere crear consensos básicos, perseverancia, continuidad en las iniciativas de los sucesivos gobiernos y articular esfuerzos públicos y privados. La dimensión del reto así lo exige.

Una cuestión esencial es reconocer que la cobertura de las brechas detectadas es ante todo una obligación fundamental del Estado porque aquellas afectan siempre a los más pobres. Pueden estar ubicadas en centros urbanos o en áreas rurales remotas y en ninguno de estos casos los actores del mercado tienen los suficientes incentivos para intervenir. La acción del Estado es entonces crucial, sea como proveedor directo de los servicios, o como agente promotor, creando en este caso incentivos para la provisión por cuenta del mercado o de la sociedad civil. El Estado actúa así por razones de equidad y como factor de redistribución.

6.1 LA INNOVACIÓN INDISPENSABLE

El hecho de que en las provincias más rurales y pobres, las carencias más severas conciernen a todos o casi todos los servicios básicos, demanda para su superación de un singular esfuerzo de innovación en los enfoques, métodos y organización de los niveles de gobierno y sectores del Estado llamados a intervenir. La conveniencia y posibilidad de aplicar modalidades de intervención coordinada y multisectorial (“en paquete”) deberá

ser evaluada en cada caso, a fin de aprovechar sinergias, complementariedades y economías de escala, fundamentales para hacer frente a los elevados costos y dificultades técnicas planteadas por la distancia y la dispersión. La innovación, en estos casos, consiste en poner a punto espacios de coordinación intergubernamental e intersectorial a fin de complementar, bajo un enfoque territorial, planes, proyectos y presupuestos.

La innovación es pues un factor decisivo para cerrar las brechas que se constatan en este Informe. Esto exige garantizar la continuidad de las innovaciones en curso; superar la alta dispersión y desconexión de los esfuerzos para innovar que tienen lugar dentro del mismo Estado; avanzar en su documentación y sistematización; recoger las contribuciones innovadoras de actores no estatales; y tener la voluntad de incrementar la inversión para hacer sostenible y ascendente la calidad y el volumen de la innovación.

Proponerse la innovación desde el Estado no se reduce a procurar una mejor y más amplia provisión de servicios básicos en aras de asegurar a las personas derechos fundamentales económicos y sociales. La innovación pensada desde el Estado es decisiva para responder de manera creciente, ágil, flexible y eficaz a un entorno nacional y mundial en cambio continuo, en el cual convergen nuevos y viejos retos para el desarrollo, vinculados a la pobreza, el empleo y la salud.

En concordancia con estos propósitos, es indispensable impulsar la innovación desde el Estado promoviendo una administración pública que sepa aprender de sí misma y de experiencias de la sociedad civil y del sector privado. Es preciso superar la idea de que la innovación no es una prioridad, pues aún se percibe como una carga adicional en las labores de los funcionarios, cuando es, por el contrario, una actividad estratégica clave para definir las políticas públicas, mejorar la calidad del servicio y acercar el Estado a la población.

En el Estado, los esfuerzos por innovar se enfrentan así a cuatro grandes desafíos: promover una cultura de gestión pública favorable a la innovación; generar un sistema de incentivos

Una cuestión esencial es reconocer que la cobertura de las brechas detectadas es ante todo una obligación fundamental del Estado porque aquellas afectan siempre a los más pobres.

que premie a las instituciones más innovadoras; quebrar el círculo vicioso de la inercia dentro del funcionariado; y saber que la innovación requiere un esfuerzo sostenido, pues no se la puede entender como una solución rápida y de corto plazo a problemas sumamente complejos.

6.2 CUMPLIENDO CON EL PAÍS: LA ÉTICA ES UN COMPONENTE DE LA POLÍTICA

El IDE como índice global (y la brecha global así identificada) sustentan la necesidad de una acción multisectorial y simultánea del Estado para proveer una canasta de servicios que se considera básica e indivisible.

Las autoridades de todos los niveles de gobierno tienen una responsabilidad ética con millones de connacionales que no alcanzan a cubrir el mínimo indispensable en lo que se refiere a la provisión de servicios básicos. El Estado y la sociedad tienen una responsabilidad capital en la solución de este problema. Si bien es un esfuerzo de alto y creciente costo, sobre todo cuando se trata de responder a los requerimientos de miles de localidades dispersas a lo largo del territorio nacional, es el único camino para construir un país democrático y moderno. Un país incapaz de dotar a todos sus ciudadanos de la oportunidad de tener una vida digna, al margen de su lugar de nacimiento, del territorio que habita y de su origen étnico o social, constituye una colectividad que está en falta. La Constitución Política del país garantiza derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que urge hacer realidad.

Cabe aquí reiterar que el mandato de la Constitución señala en su Art. 1º que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Subraya, además, que los peruanos son iguales ante la ley y que “nadie puede ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole” (Art. 2º). Estos preceptos, y aquellos referidos a los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los peruanos, constituyen no solo una norma jurídica de la más alta importancia, sino un desafío ético que el Estado y la sociedad en su conjunto están obligados a encarar.

El cumplimiento de estos mandatos éticos tiene directa relación con el factor político. La mayoría de las provincias con menor índice de densidad del Estado (IDE) —que, en general, también poseen un menor índice de desarrollo humano (IDH)— tienen una población escasa y, por lo tanto, un impacto electoral reducido. Esto crea un círculo perverso que urge superar para que los peruanos que habitan en esas pequeñas localidades se constituyan en ciudadanos plenos.

Este primer nivel de la densidad del Estado, referido a la entrega de servicios básicos, es a la vez su contribución inicial al desarrollo

humano. Establecido este piso, el Estado puede densificarse aún más, ampliando y haciendo más compleja la gama de sus servicios a la sociedad y aportando así a nuevos y más altos niveles de desarrollo humano en el país.

6.3 EL ESFUERZO TRIBUTARIO EN EL CENTRO DEL RETO PARA CERRAR LAS BRECHAS

Para cumplir con la reducción y superación de las brechas en las provincias de cada departamento y entre los propios departamentos es preciso un esfuerzo recaudador del Estado, sostenido por un comportamiento ciudadano y democrático que asuma como una responsabilidad fundamental el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y la lucha contra la evasión y la elusión.

Sin desconocer que un mejor uso de los recursos actuales promovería la reducción de las brechas señaladas en este Informe, es un hecho que el Estado necesita recaudar más recursos, algo posible de lograr aumentando la presión tributaria. Hoy dicha presión no supera el 14% del producto bruto interno, porcentaje que se encuentra por debajo del promedio regional latinoamericano (cerca al 18%).

El presente Informe no calcula el costo fiscal del cierre de las brechas. Sin embargo, está claro que representa un incremento de la presión tributaria en varios puntos del PBI. El país se encuentra obligado a conquistarlos si se quiere reducir las desigualdades sociales y territoriales, hacer sostenible la democracia y permitir que todos los peruanos se beneficien del crecimiento de la economía.

6.4 RESPONSABILIDAD DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO PARA UNA INTERVENCIÓN TERRITORIAL

Una importante característica del IDE empleado por el Informe es que permite conocer no solamente las brechas de carácter sectorial, según las variables componentes del índice (salud, electrificación, etc.), sino también conocer la magnitud agregada de estas brechas referidas a un territorio particular, en este caso, la provincia. El IDE como índice global (y la brecha global así identificada) sustentan la necesidad de una acción multisectorial y simultánea del Estado para proveer una canasta de servicios que se considera básica e indivisible, en el sentido de que todos sus elementos son imprescindibles (si falta uno sólo, se afecta seriamente el desarrollo humano) y donde no hay posibilidad de sustitución entre ellos (las personas no pueden

renunciar a una unidad de salud a cambio de una o varias unidades de educación, por ejemplo).

Por otra parte, el índice agregado posibilita establecer un ordenamiento de las provincias en términos de los servicios básicos con que cuentan (o las brechas que padecen) e identifica las aglomeraciones territoriales de las provincias con niveles similares de densidad estatal. Todo ello es muy útil en un contexto de descentralización en donde interesa mostrar a los gobiernos regionales y locales los avances y las carencias en materia de servicios básicos, en los ámbitos territoriales que les corresponden.

El diagnóstico constata que, territorialmente, los departamentos con menor IDE están en la sierra central (Huancavelica y Huánuco), en la sierra norte (Cajamarca) y en la selva central y nororiental (Ucayali, San Martín, Loreto y Amazonas). Salvo excepciones, los mayores valores del IDE están concentrados en la costa, en zonas inmediatas a la capital del país, en las provincias capitales de departamento, en las ciudades principales y en los ejes de articulación interregional. Constata, igualmente, que en cada departamento hay diferencias importantes; el más heterogéneo es La Libertad, con 5 provincias costeras y 7 provincias andinas, todas estas últimas con bajo IDE.

Lograr una mayor densidad del Estado obliga a incrementar la cantidad y la calidad de los vínculos intergubernamentales nacionales, regionales y locales. Fortalecer los mecanismos de planificación de mediano y largo plazo es imprescindible para mejorar la calidad de los objetivos, alcanzar su cumplimiento y hacerlos sostenibles. Igualmente, mantener el esfuerzo por constituir reales regiones, en aras de optimizar el gasto público, incrementar la presión tributaria y diseñar políticas de desarrollo regional inclusivas, que atiendan prioritariamente a las provincias con servicios más deficitarios.

En el esfuerzo por “densificar” el Estado, esto es, potenciar su disposición para proveer los servicios básicos en todos los espacios del territorio nacional, es necesario tener en consideración que atender los espacios rurales y cerrar las brechas allí detectadas supone mayor complejidad técnica y de gestión, pues no hay allí economías de escala ni de aglomeración por aprovechar y no existen incentivos para desplazar hacia esos ámbitos recursos profesionales y técnicos. Queda planteado así el tema de las innovaciones que el Estado peruano debe procesar para volcarse con eficacia hacia el mundo rural. Radica allí uno de sus mayores retos y, a la vez, la mayor de las contribuciones que puede realizar al desarrollo humano en el país.

En el nivel territorial una conclusión importante es que la convergencia deseable entre Estado y territorio (también planteada

en el volumen 2 del Informe “Una visión desde las cuencas”) pasa por seleccionar de modo consistente la escala territorial básica para el planeamiento y la gestión. El Informe muestra que hay razones para sostener que esa escala básica se sitúa en la provincia por sus ventajas de tamaño, base institucional e inclusive identidad histórica.

6.5 CERRAR LAS BRECHAS ESTADO-POBLACIÓN Y PROMOVER EL DESARROLLO EQUILIBRADO DEL TERRITORIO

Los resultados de este Informe permiten proponer medidas de política para adecuar la oferta de servicios públicos básicos —claves para la protección y el desarrollo de las personas— a las demandas propias de las características socio demográficas de la población de los ámbitos analizados.

Esto significa reformular las prioridades políticas y de gasto en cada nivel de gobierno. Del mismo modo, a nivel regional, provincial y local, desarrollar una visión y una gestión sistémica facilitará la dotación de servicios básicos a toda la población.

Ordenar los criterios de decisión para aplicar las políticas vinculadas a los servicios básicos (siendo, sin duda, el mapa de la pobreza un criterio fundamental) es una tarea que se desprende también del análisis del IDE. Lo es también desplegar paralelamente una política flexible, pues, como se constata en el Informe, la falta de provisión de los servicios básicos que componen el IDE es irregular: puede haber menos educación pero más electricidad o agua potable.

Este Informe se detiene particularmente en el señalamiento de las 20 provincias con más alto porcentaje de población desatendida (como parte del quintil menos favorecido), detallándolas para el caso de cada servicio básico analizado; éstas, junto con las que tienen el mayor número de personas con carencias, deben constituir las prioridades del esfuerzo estatal.

En lo que sigue se anota un conjunto de acciones a tener en cuenta para cerrar las brechas y promover el desarrollo territorial:

Diagnosticar y programar

- Atender el caso de las provincias con menor cobertura de servicios básicos y con altas tasas de crecimiento demográfico. Esto implica promover estudios demográficos prospectivos y la creación de bases de datos descentralizadas para priorizar y planificar las inversiones públicas en respuesta a las tendencias del cambio poblacional.

En el esfuerzo por “densificar” el Estado, esto es, potenciar su disposición para proveer los servicios básicos en todos los espacios del territorio nacional, es necesario tener en consideración que atender los espacios rurales y cerrar las brechas allí detectadas supone mayor complejidad técnica y de gestión.

- Identificar las brechas de acceso a servicios específicos para priorizar el gasto público, en el entendido de que el Estado es el principal responsable de cubrirlas. El análisis del IDE revela que incluso en las provincias con mayor acceso a servicios básicos, este es muy heterogéneo y revela enormes disparidades en su interior, en especial en atención médica, saneamiento y electricidad. Por su parte, y pese a los avances en electrificación y saneamiento, las provincias con menor acceso a servicios básicos presentan grandes diferencias en cuanto al acceso a identidad ciudadana y educación secundaria.
- Reorientar los programas nacionales de lucha contra la pobreza y la exclusión priorizando las regiones con menor densidad del Estado. Así, el gobierno central seguirá mejorando su rol redistributivo y orientador de las políticas regionales y locales, como instrumentos de apoyo y cofinanciamiento de la acción de los gobiernos subnacionales.
- Favorecer el aprovechamiento de las potencialidades propias de los espacios locales. En alianza y coordinación con actores privados y de la sociedad civil, los gobiernos regionales y locales deberán comprometerse en la identificación y aprovechamiento de las potencialidades asociadas al capital humano y recursos naturales existentes a nivel provincial. Ello permitirá dinamizar la capacidad adquisitiva y de demanda de la población local y su articulación con los proyectos de infraestructura básica rural (vialidad, electrificación, saneamiento y riego). De esta manera se mejorará la factibilidad de estos proyectos y las posibilidades de cerrar las brechas en servicios básicos detectadas por el Informe.

Priorizar a los más vulnerables

- Priorizar la atención a la niñez en las provincias más alejadas de las capitales departamentales. Esto permitirá asegurar un arranque parejo y reducir las secuelas de exclusión y pobreza que se inician en las etapas tempranas de la vida. El análisis del IDE indica que el Estado está más ausente para los niños de las provincias menos desarrolladas del Perú.
- Mejorar la cobertura y calidad de los servicios básicos entre la población rural. El desarrollo rural sólo será posible si mejora sustancialmente el acceso a los servicios

básicos. El análisis muestra que la exclusión de los bienes y servicios considerados tiene rostro rural; hay menos Estado para los habitantes del campo. Si esta brecha no se supera, será imposible integrar a la población rural al mercado y a las oportunidades del crecimiento económico.

- Extender los servicios de salud materna y planificación familiar en las provincias amazónicas y de la sierra norte. El análisis del IDE muestra que son las que sufren una mayor exclusión de los servicios públicos en general. Aquí, la mayoría de las mujeres y parejas no ejercen sus derechos reproductivos y tienen altos niveles de fecundidad no deseada, existiendo una mayor incidencia de madres adolescentes. Esto vulnera la equidad de género y refuerza las barreras para el logro educativo y laboral de la mujer rural.
- Priorizar la atención en servicios básicos a las comunidades nativas de la Amazonía y a los pueblos quechuas y aymaras de la sierra. La política social y la inversión pública debe priorizar la atención de los indígenas para superar la existente exclusión basada en la etnicidad. Hay mucho menos Estado en su función de proveedor de servicios básicos en las provincias donde predomina la población indígena.

Innovar

- Estudiar, adaptar y financiar medidas innovadoras de acceso a servicios básicos. Esto es, la tele-educación, la tele-medicina, el uso de energías renovables y sustentables de escala mediana y pequeña; y una mejora de la accesibilidad, fluvial en el caso de la Amazonía y de caminos y transporte rural para la sierra. Esto ayudará a resolver uno de los retos más difíciles para la expansión de los servicios públicos básicos: enfrentar los mayores costos e innovar las formas de acceso a estos servicios básicos en las provincias con alta dispersión poblacional, especialmente en la sierra y en la Amazonía.
- Reconocer y potenciar las experiencias de economía no agraria en el ámbito rural. Los proyectos de desarrollo rural deben integrar este importante ámbito y continuar superando el sesgo agrarista. Parte de esta nueva visión implica reconocer el valor de los vínculos rural-urbanos para el desarrollo de las organizaciones y de los ciudadanos que viven en las zonas rurales. Esto permitirá el desarrollo de un sector

que pueda generar mercados de bienes y servicios regionales. Igualmente, actividades como el turismo rural comunitario permiten articular y convocar pequeños y medianos capitales privados, incentivar nuevas formas de acumulación y dirigir hacia la comunidad una porción de los beneficios provenientes de este ámbito.

- Financiar para empoderar. La opción de transferencia directa de fondos a las comunidades (para contratar servicios de asistencia técnica, impulsar iniciativas productivas o de negocios de grupos organizados, entre otros), vía proyectos adecuados y estableciendo mecanismos de gestión de la transferencia, promueven procesos de empoderamiento de los ciudadanos, de las familias y de las comunidades rurales. Esto permitirá superar la visión del ciudadano del campo como estricto receptor del servicio público.
- Fomentar sinergias entre el Estado y las personas. Un principio innovador en la aplicación de programas de apoyo directo a los más pobres es la corresponsabilidad entre el Estado y la familia. Mantenerlo y expandirlo permitirá cerrar brechas vinculadas a las personas más pobres del país, en especial los niños, y contribuirá a romper la transmisión intergeneracional de la pobreza en el mediano plazo.
- Validar la selección de beneficiarios y comunicar los objetivos de los programas. La validación de la selección de beneficiarios por parte de las comunidades, una innovación que precisa afinarse para evitar que se convierta en una formalidad o una fuente de favoritismo localizado, transparenta la aplicación de los programas de lucha contra la pobreza y dificulta su uso político. La comunicación de los objetivos de cada programa a los beneficiarios, por parte de los funcionarios estatales, tiene también una injerencia directa en el establecimiento de relaciones más equilibradas entre el Estado y la población del mundo rural.
- Replantear o diversificar los modelos de prestación de servicios para adaptarlos a la población dispersa. La descentralización abre oportunidades para una mejor adaptación de los servicios a la demanda. Esto permitirá enfrentar la gran deuda del Estado con la Amazonía y sus áreas más aisladas sin promover su ocupación o aprovechamiento indiscriminados, ni implantando tecnologías de prestación de servicios colectivos concebidas para las ciudades.
- Comprometerse con la innovación en los modos de prestación de los servicios básicos.

Si los gobiernos locales, dada su cercanía a la población, se comprometen con esta tarea, será más fácil la adaptación a las realidades geográficas. Esto asegurará que los servicios y la regulación del Estado lleguen crecientemente a todas las localidades, con cobertura y calidad equiparables.

- Poner en juego estrategias de cooperación interregional. Esto permitirá a los gobiernos regionales llevar servicios más eficazmente a la población asentada en las áreas intermedias entre departamentos, de difícil acceso desde su división administrativa correspondiente.
- Superar la débil institucionalidad para asegurar la continuidad de las innovaciones. Un sinnúmero de innovaciones desaparecen cuando concluyen los proyectos piloto, debido a la alta dispersión de las experiencias y a la persistencia de una gestión patrimonialista. En concordancia con la baja institucionalidad, existe la tendencia a la escasa sistematización y documentación de las experiencias innovadoras, lo que dificulta su sostenibilidad y replicabilidad. El fortalecimiento de la institucionalidad necesita una innovación mejor financiada y recursos humanos profesionalizados y comprometidos con el espíritu del servicio público.

Ampliar y descentralizar

- Ampliar la oferta general de servicios básicos analizados en este Informe. La mejora de la competitividad y la productividad de la economía familiar será inviable sin que se cubran dichos servicios. Los déficits de saneamiento, electrificación e inversiones en capital humano son relevantes para entender el peso de la economía familiar tradicional en los espacios con menor densidad del Estado.
- Descentralizar los servicios básicos hacia las provincias expulsoras de población. Aparentemente, hay más mercado en donde hay más Estado; por ello, el desarrollo de oportunidades laborales y de negocios supone, en primer lugar, una expansión de los servicios básicos. Sin estos, será muy difícil que la inversión privada se descentralice.
- Ir más allá de las capitales de departamento y de las principales ciudades. Los gobiernos regionales deben descentralizarse hacia sus provincias, articulados a los gobiernos locales. Hace falta una política nacional y regional dirigida a mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos fundamentales en las ciudades intermedias y menores (entre 50 y 5 mil habitantes urbanos).

Hace falta una política nacional y regional dirigida a mejorar la cobertura y calidad de los servicios públicos fundamentales en las ciudades intermedias y menores (entre 50 y 5 mil habitantes urbanos).

Mantiene su validez el propósito de incentivar que gobiernos regionales y municipalidades provinciales, en coordinación con el gobierno nacional, tomen decisiones, asignen recursos y ejecuten acciones destinadas a ampliar la cobertura y calidad de los servicios básicos, de modo de cerrar las brechas registradas en sus territorios.

- Articular las áreas periféricas de la sierra a los circuitos principales. Mejorar la vialidad que conecta las zonas marginales a los circuitos de articulación física y económica contribuirá a que las redes de servicios del Estado se extiendan hasta las ciudades intermedias y menores y lleguen con mayor facilidad a las poblaciones rurales más dispersas.
- Atender las diferencias al interior de cada región, provincia y localidad. Los gobiernos regionales y locales deberán prestar atención a las desigualdades de densidad del Estado al interior de cada provincia y entre las distintas zonas de las principales ciudades, que pueden encerrar dentro de sí grandes desigualdades de acceso a los servicios públicos básicos.

6.6 MEJORAR SUSTANCIALMENTE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SECTORIAL Y TERRITORIAL

Información continúa con periodicidad anual y cobertura por lo menos provincial

Una de las mayores dificultades con la que ha tropezado la elaboración del Informe es la carencia de información estadística consistente y desagregada hasta el nivel provincial. Ello viene a revelar que un vacío en la presencia y densidad del Estado es también el de la información indispensable para la gestión del desarrollo. En particular, tratándose de servicios básicos que proporciona o regula el Estado, disponer de datos sobre su cobertura es un requerimiento fundamental para orientar las acciones de los tres niveles de gobierno, así como las iniciativas privadas relacionadas con los sectores involucrados.

Las dificultades para sostener sistemas de estadísticas y de información de mínima cobertura y calidad afecta también y de modo notable las capacidades de gestión de gobiernos regionales y locales. La metodología, instrumentos y eventos estadísticos están contruidos a partir de una visión nacional-sectorial. El enfoque territorial (departamental o provincial) en muchos casos no ha sido considerado dentro de las prácticas corrientes del sistema estadístico del país, o se encuentra relegado a un segundo plano y se procesa en medio de importantes deficiencias que le restan validez y confiabilidad.

En el contexto de estas carencias, resulta indispensable aprovechar las capacidades existentes dentro y fuera del Estado. Se trata de utilizar a plenitud todos los recursos y capacidades regionales para producir información: entidades

del sector público, universidades regionales, ONGs y colegios profesionales. En particular, hace falta potenciar el papel rector del INEI y fortalecer la red de sus oficinas desconcentradas a nivel de departamentos y las direcciones sectoriales de información adscritas a los gobiernos regionales.

6.7 CERRANDO BRECHAS: UN PROPÓSITO Y UNA CRUZADA NACIONAL

Convocar voluntades y movilizar energías para cerrar las brechas reveladas por el Informe resulta una obligación impostergable. Se trata de crear consensos en el seno de la sociedad peruana respecto de eliminar estas carencias que condenan a un segmento importante de peruanos y peruanas a permanecer excluidos del progreso y la modernidad.

Estos consensos deben brindar sustento a una amplia movilización social; y, en este marco, cabe la posibilidad de construir plataformas institucionales flexibles que traduzcan el compromiso y la participación plural de diversos organismos y sectores del aparato público, la actividad privada y la sociedad civil en los distintos ámbitos territoriales del país. En función de las condiciones existentes en esos ámbitos y de las iniciativas de los diversos actores estatales y de la sociedad, será también posible que el consenso social alcanzado y las plataformas institucionales den paso a programas específicos, propuestas o campañas para conducir, canalizar y llevar a la práctica iniciativas concretas dirigidas a cerrar brechas. La tarea será entonces abordar los déficit en cada uno de los sectores componentes del IDE y de manera conjunta en cada uno de los territorios (provincias y departamentos) en los que se detectan esas brechas globales.

En todo caso, más allá de las formas particulares que adopten los esfuerzos públicos y privados en cada circunscripción, mantiene su validez el propósito de incentivar que gobiernos regionales y municipalidades provinciales, en coordinación con el gobierno nacional, tomen decisiones, asignen recursos y ejecuten acciones destinadas a ampliar la cobertura y calidad de los servicios básicos, de modo de cerrar las brechas registradas en sus territorios. En alguna etapa de maduración de este propósito, los incentivos o premios que puedan entregarse serán un reconocimiento al esfuerzo realizado por los órganos de gobierno regional o local. Pues lo importante no es que estos gobiernos compitan entre sí, sino que busquen mejorar su propio desempeño en el cierre de las brechas.

Resulta útil mencionar algunos puntos que en su momento habrá necesidad de resolver en

un marco de coordinación entre el gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales y los actores no públicos. Se trata de crear las mejores condiciones que faciliten el propósito de cerrar las brechas. Una primera es el establecimiento de un sistema de información adecuado para el registro y medición de las variables directamente referidas a las brechas en educación, salud, identidad, agua y saneamiento y electrificación. Para ello deberá evaluarse si es suficiente la utilización de la base de información existente (por ejemplo las ENAHO) o hace falta un convenio con el INEI para su mejora y adaptación a estas tareas específicas

De otro lado, los gobiernos regionales y locales dispuestos a comprometerse se verán en la necesidad de poner en marcha un sistema de seguimiento y monitoreo, conducido por organismos calificados e independientes. Al respecto existen prácticas exitosas en la sociedad civil relativas a seguimiento y monitoreo del gasto público a nivel de gobiernos regionales. Asimismo podrá diseñarse un sistema de incentivos y de calificación orientado a gobiernos regionales y locales.

Un rubro importante son los mecanismos de apoyo y asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales, tanto a los niveles de decisión política como a las instancias técnicas responsables de la formulación de planes de desarrollo y metas vinculadas con el cierre de las brechas en cada uno de los rubros componentes del IDE. Estas instancias son las Gerencias de Planeamiento y Presupuesto de los gobiernos regionales de las Municipalidades provinciales.

Los alcances de este propósito de cerrar las brechas se reforzarían sustancialmente si lograsen incorporar sus metas y el correspondiente seguimiento, a otros procesos en marcha al interior del sector público y de la sociedad civil. Es el caso del Presupuesto por Resultados impulsado desde el MEF y los procesos de Presupuesto Par-

ticipativo llevados a cabo bajo el marco normativo existente.

Por último, cobran un inmenso valor las acciones sistemáticas de difusión de este propósito entre todos los sectores de la sociedad y, en especial, la búsqueda de compromisos en torno al cierre de las brechas entre los partidos y movimientos que presentan candidatos para las próximas elecciones regionales y municipales. Se trata de colocar en los debates de la campaña electoral el tema de las brechas y lograr que los candidatos incorporen esta cuestión en sus planes de gobierno, asumiendo compromisos firmes y estableciendo acuerdos compartidos para su concreción, de cara a la población.

6.8 REFLEXIÓN DE CIERRE

Los avances que el Perú ha obtenido durante los últimos años en materia de provisión de servicios básicos a la población, con la contribución del sector privado y de la solidaridad civil, pueden y deben verse coronados con el logro de derechos plenos para el conjunto de sus ciudadanos. Este paso es indispensable para hacer de la actual democracia una cada vez más sólida y sostenible.

Esperan por ello mujeres y hombres que, día a día, trabajan bajo las más diversas formas para mejorar su vida, procurar a sus familias una existencia digna y ofrecer a sus niños un futuro esperanzador. Hombres y mujeres del país que a veces van incluso por delante de los denuados de los gobernantes, quienes suelen verse enfrentados, por tal razón, a resolver conflictos que surgen de este desencuentro temporal entre ambos empeños.

Este Informe, una primera aproximación a la densidad del Estado peruano, se suma a los esfuerzos para avanzar en esa dirección.