



La agenda inmediata para el desarrollo integral

Javier Abugattás

Consultor en desarrollo integral

Setiembre, 2006

Síntesis: La descentralización es un medio para mejorar la vida diaria de la población del país y generar las condiciones que hagan posible un desarrollo más equilibrado. Se requiere una síntesis de los aspectos esenciales para un desarrollo integral. En el nivel provincial, cabría dirigir la atención a los registros vitales, el empleo adecuado, la calidad de la educación, del agua y de la infraestructura, y promover acciones para disminuir el déficit en cada aspecto esencial del desarrollo local y, por lo tanto, afirmar la descentralización.

“El punto de partida del análisis es la vida diaria de todos los habitantes del país, ubicados en cualquier lugar del territorio, enfrentados a distintas oportunidades y riesgos, contando con diferentes expectativas, valores y prioridades. En este contexto, cabe preguntar ¿cuál es nuestra visión compartida de largo plazo?” (PCM, Informe Preelectoral. Enero 2006)

Introducción

¿Tenemos la oportunidad de activar procesos serios para avanzar en el desarrollo integral del país? ¿Es la descentralización uno de esos procesos?

Este breve texto resalta algunos puntos de agenda futura que parecen indispensables para iniciar el largo y difícil camino del desarrollo integral del país. El desarrollo integral permite una vida plena a todas las personas en un ambiente equilibrado y armonioso. No se repiten en este texto aspectos de la realidad nacional y la prospectiva-país que son un complemento indispensable para profundizar en las estrategias de desarrollo; el texto presenta de manera esquemática algunos de los aspectos del desarrollo integral, las oportunidades a agosto de 2006 y esboza conclusiones para promover acciones.

¿Estamos gestionando bien todos los procesos que aseguren un creciente bienestar mínimo para los más de 27 millones de habitantes del Perú? El proceso democrático, incluyendo la sustitución periódica de autoridades electas, exige una actualización de diagnóstico y propuestas de acción a nivel nacional, regional y local. En paralelo a los procesos electorales, y sobre ellos, está la realidad de la vida diaria de todos los seres humanos que conforman la sociedad peruana; recordemos nuestro diverso territorio y las características distintas de nuestra población, sus necesidades fundamentales y nuestra organización como sociedad y Estado.

Como se ha mencionado en trabajos anteriores, nuestros problemas principales no provienen de una absoluta escasez de recursos. Los principales problemas están originados por la falta de un cumplimiento serio de las funciones primordiales en la sociedad y en el Estado.

En ese contexto el necesario proceso de descentralización no es un fin en sí mismo sino uno de los elementos. Este proceso ha avanzado con dificultad en los últimos años y requiere no solo voluntad política sino esfuerzos de todos los miembros de la sociedad para asegurar que se obtengan frutos que mejoren la vida diaria de la mayoría de la población del país y generen las condiciones para un desarrollo más equilibrado.



EL DESARROLLO INTEGRAL COMO CONTEXTO

En la Constitución (artículo 188 modificado el 2002 para iniciar el proceso de descentralización) se define que “el objetivo fundamental (es) el desarrollo integral del país”

Un desarrollo integral demanda una visión de conjunto y prospectiva que regularmente no utilizamos. Para asegurar las condiciones para el pleno desarrollo hay que tomar en cuenta la situación y perspectivas de toda la población, el territorio y sus circunstancias principales. Pero esas condiciones exigen mantener los grandes equilibrios y eliminar los déficit que pueden ser dañinos si se prolongan en el tiempo.

Tengamos en mente por un momento la vida diaria de todas las personas en nuestro país, sus necesidades esenciales, el empleo, la capacidad de consumo de la familia (para una canasta mínima completa), la organización de la sociedad y el Estado. ¿Tenemos intereses comunes suficientes para asegurar la cohesión en la sociedad o hay razones para un fraccionamiento? La tendencia al fraccionamiento en el Perú es una característica en nuestra historia y sólo un fuerte cambio de mentalidad podrá romper la inercia.

La situación en el Perú, pero también en el mundo, nos exige desarrollar la capacidad para comprender o “escuchar” las diversas circunstancias de vida, hábitos, y costumbres a nivel local. Sólo así podremos encontrar un camino común de desarrollo para todos en un ambiente armonioso. Prestar atención a la vida diaria de otras personas, la disposición e interés para identificar asuntos que requieren acción mutua es vital para mantener cohesión entre los miembros de una sociedad.

Aplicando estos comentarios al proceso de descentralización, analicemos brevemente la experiencia de regionalización vivida hace unos meses. La creación de regiones es parte del proceso que demanda consolidar “áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles” (artículo 190 de la Constitución). La experiencia del referéndum nos recuerda las dificultades de esta parte del proceso y que el camino por recorrer es largo. La complejidad aumenta la incertidumbre en los procesos de decisión, pero aun así debemos ser capaces de diseñar e implementar decisiones necesarias para el futuro de la sociedad. Las otras opciones son: ceder a una parálisis dañina o a una hiperactividad sin objetivos claros. Ninguna de las dos mejora la vida de la gente ni genera empleo adecuado. Ambas son excesos que perjudican el logro de un desarrollo integral.

Un primer paso inmediato hacia una integración es actualizar esquemáticamente el diagnóstico nacional, regional y local acerca de nuestro proceso de desarrollo. No significa dedicar tiempo a una reflexión aislada sino un serio esfuerzo conceptual para orientar debidamente el proceso que, a pesar de las dificultades, ha mostrado avances.

La brevedad del documento exige seleccionar los temas a tratar, por lo que se ha privilegiado la identificación de elementos que se consideran indispensables para aproximar la discusión a la realidad de la población en un territorio complejo.

Actualizar el diagnóstico y las prioridades

¿Cuáles son los elementos principales? ¿Cuáles son factibles de usar en el Perú de hoy?



Es indispensable actualizar regularmente el diagnóstico y las prioridades desde la realidad local. Diagnosticar no significa generar nuevos documentos que simplemente acumulen datos. Lo que resulta indispensable es recoger y analizar datos para evaluar la situación actual, identificar problemas de diversa naturaleza y lograr una síntesis útil a pesar de nuestra diversidad, de la incertidumbre y la complejidad creciente. Esto es necesario a nivel nacional, regional y local.

En los siguientes párrafos se sintetizan comentarios para promover una discusión conceptual acerca del desarrollo integral y el proceso de descentralización -aún con el riesgo de que sea parcial. Será siempre una labor incompleta pero puede llevarnos a determinar, por ejemplo, que a pesar de lo complejo del asunto podemos examinarlo. De esta manera podemos llegar a conclusiones tales como el dar signos de que se logrará progresivamente una mejora de calidad de vida de toda la población, incluyendo el encontrar empleo adecuado y el no perder capacidades humanas ni activos por causas que pueden ser evitadas con acciones personales y colectivas. Es inaceptable para una sociedad el déficit de empleo adecuado que sufre el Perú de hoy, como el déficit de atención al desarrollo humano y a la calidad de servicios en general (y los logros en educación en particular); esto requiere acciones inmediatas local, regional y nacionalmente.

Las circunstancias de cada desarrollo provincial deben ser tomadas por las razones expuestas anteriormente. De manera similar, a nivel provincial es indispensable tener de alguna manera en cuenta lo distrital y lo comunal (lo más cercano a la vida de la gente y donde no hay presencia estatal).

El proceso 2002-2006 de descentralización ha estado muy enfocado a una parte de los aspectos administrativos del sector público (insuficiente aun en ese aspecto) e impulsada por una necesidad de responder políticamente al cambio de la relación sociedad – Estado que vivió el Perú en el período 1992-2000. Por esto es indispensable complementar lo estatal con aspectos económico-sociales y ambientales que están principalmente en la esfera de lo no público.

¿Qué es lo que debe guiar la toma de decisiones? Facetas fundamentales de la calidad de vida humana, tales como el empleo y el crecimiento adecuado y oportuno de las cualidades de cada persona. Hay avances en identificar temas, déficit e indicadores para las acciones prioritarias; éstas son universales y por lo tanto válidas a nivel nacional, regional o local. Por ejemplo, en cada comunidad debe prestarse atención especial a las condiciones de cada nacimiento un año antes y un año después, a la calidad del agua que consumimos, al logro en educación primaria o al tiempo que nos toma desplazarnos de un centro poblado a otro y a la identificación de oportunidades de negocios locales sostenibles.

Resulta indispensable que realicemos una verificación continua de la consistencia de los planes de desarrollo concertados con las estrategias nacionales y las necesidades locales fundamentales.

El empleo adecuado

Un desarrollo integral con énfasis en la calidad de vida de la población requiere atender permanente a las condiciones para el pleno empleo adecuado. Como sociedad no debemos renunciar a que toda persona que busca empleo adecuado lo encuentre.



De manera simplificada, podemos asociar esas condiciones a los costos de transacción en la economía. Por tanto, existe la necesidad de concentrar esfuerzos en el corto plazo para optimizar el uso de recursos en tanto se realizan procesos nuevos de inversión de calidad. Lograr un escenario óptimo con los activos y los procesos productivos existentes, antes de idear nuevos proyectos, es un enfoque fundamental que nos demanda esfuerzos continuos y cambios de mentalidad en cada comunidad del país.

En la misma orientación de la optimización de uso de recursos tangibles está el uso de recursos intangibles y de las relaciones entre miembros de la sociedad, incluyendo la mejora de la calidad de normas y regulaciones, así como su cumplimiento.

Debemos ser capaces de actuar local y nacionalmente para disminuir todos los costos innecesarios en los procesos productivos. Una decisión como ésta requiere décadas de esfuerzos de todos para asegurar un conjunto de condiciones previas que faciliten mejoras de productividad, salarios y atracción de nuevas inversiones. Vale la pena sintetizar como referencia para la acción descentralizada algunas condiciones previas para promover la competitividad. Asumiendo que contamos con mercado suficiente, la capacidad para competir en él depende de muchos factores interrelacionados: los costos de transacción en general, mercados competitivos de insumos, la infraestructura disponible, la disponibilidad de recursos naturales, la disponibilidad de recursos humanos calificados (y el ambiente social en general), condiciones de distribución para las ventas, marco institucional, simplificación administrativa, estabilidad jurídica, seguridad.

La discusión más profunda acerca de competitividad regional y local está fuera del alcance de este breve ensayo, pero es indispensable para la generación de empleo adecuado y sostenible. Sin embargo se puede afirmar que si se logra persistir por décadas en disminuir costos innecesarios, los productores verían mejoras en los ingresos futuros debido a esos factores; difícilmente hay mejor incentivo para las inversiones que acciones regulares para asegurar bajos costos de transacción.

El aspecto de recursos humanos merece ser resaltado porque nos exige atender plenamente el desarrollo de capacidades humanas. Los seres humanos que participamos en la vida diaria en sociedad somos producto de procesos muy complejos desde la etapa temprana de cada vida humana. Las condiciones adecuadas para que ese desarrollo humano se logre requieren tanta o mayor atención que los otros costos de transacción para la competitividad.

La vida humana desde el inicio

Debemos ser capaces de lograr que las condiciones adecuadas existan para todos los habitantes del país, especialmente un año antes y un año después de cada uno del más de medio millón de nacimientos que ocurren en Perú cada año. El concepto de “un año antes” nos obliga a enfrentar casos como el de una adolescente en abandono en un ambiente inadecuado, que queda embarazada; sólo el enfrentar esto es difícil y doloroso para una sociedad.

El déficit de condiciones adecuadas para cada nacimiento debe desaparecer lo más pronto posible, como debe hacerlo el déficit de empleo adecuado o el déficit fiscal o el déficit de servicios públicos (educación, salud, nutrición, saneamiento, seguridad, justicia, etc.).



¿Qué puede impedir que localmente se generen esas condiciones adecuadas con el concurso de todos? ¿Qué impide en cada comunidad preste especial atención a toda embarazada y que cada nacimiento se exprese en un certificado de nacido vivo y un código único de identidad? Independientemente de las competencias formales, es una responsabilidad de todos los miembros de la sociedad y del Estado. Si no hay capacidad para generar las condiciones a nivel de la comunidad, se debe activar un complemento desde el distrito que evite el daño por causas que se pueden prevenir. Si lo distrital aún no es capaz de corregir la situación se debe activar sucesivamente lo provincial, lo regional o lo nacional.

Para que el perfeccionamiento de la situación actual pueda iniciarse debemos empezar por aspectos tan elementales como el registro diario de los hechos a nivel local. Es factible, aunque difícil por nuestra inercia personal e institucional. Por ejemplo, registrar cuántos nacimientos por mes ocurrieron en la comunidad y ponerlo en lugar público; después comparar esos números con el de mujeres embarazadas y el de niños con vacuna completa obteniendo así un número estimado más cercano a la realidad. En base a esos datos se debe establecer el déficit local y corregirlo con la participación de todos para que el déficit debe sea menor cada mes.

De manera similar podemos imaginar registros como el del caudal de la fuente principal de agua de la comunidad, el número de niñas y niños de 7 años con logros suficientes en comunicación, matemática y valores, el estado de infraestructura principal (el tiempo que toma llegar al centro poblado principal más cercano) o algo más elaborado, pero igualmente necesario, como identificar qué traba la generación de nuevos empleos productivos (incluso los chicos) y usar todos esos datos para actualizar el diagnóstico y prioridades del Plan de Desarrollo Concertado y el plan de acción específico para nuestra circunscripción en los siguientes dos a cinco años.

Todos debemos colaborar para que la información esté disponible. Usarla para comparar y mejorar. Los procesos pueden tomar muchos años pero hay que persistir y unificar esfuerzos. La participación de todos los habitantes de una circunscripción en el diseño, seguimiento y evaluación de la estrategia concertada puede partir de revisiones mensuales de unos pocos aspectos que intentan reflejar la realidad de manera imperfecta.

Conclusión

Se requiere generar y sostener, por períodos prolongados, las condiciones para el desarrollo integral. La descentralización es uno de los procesos. Es necesario acordar acciones a 25 años o más en varios niveles y estar preparados para enfrentar situaciones adversas. La organización del esfuerzo es en sí misma un desafío.

En este breve texto se ha propuesto concentrar la acción, aunque resulte difícil, en algunos elementos vitales como el empleo adecuado y las capacidades humanas en la etapa temprana. Esto exige un enorme esfuerzo por atender lo local, esfuerzo de análisis y síntesis para enfocar las estrategias de desarrollo más adecuadas a todos los niveles (nacional, regional y local). Las capacidades humanas y la calidad de vida de todos son esenciales para generar cohesión social; la razón de existir de la sociedad es asegurar mínimos comunes a todos sus miembros aun en zonas más alejadas (física, económicamente o culturalmente)

¿Qué nos impide realizar en septiembre de 2006 una síntesis de los aspectos esenciales que permita orientarnos como sociedad y Estado a generar las condiciones mínimas para un



desarrollo integral basado en la mejora de calidad de vida a nivel local? Es completamente posible para cada uno desde su actividad, dirigir la atención una vez al mes a los registros vitales (nacimientos, muertes y migraciones), al empleo adecuado, a la calidad de la educación, del agua y de la infraestructura a nivel provincial. De esta manera podemos promover las acciones para disminuir los déficit en estos aspectos esenciales para el desarrollo integral local y, por lo tanto, lograr una verdadera descentralización.

Referencias

Abugattás, Javier (2005), “Prospectiva País y la Declaración del Milenio: un reto para el Perú” Palestra (<http://palestra.pucp.edu.pe>). Dossier de abril 2005

Ministerio de Economía y Finanzas (2006), Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009. Separata Especial de El Peruano publicada el 31 de mayo de 2006.

Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerio de Economía y Finanzas (2006), “Informe Preelectoral” <http://www.pcm.gob.pe/>. Enero de 2006