

# Centralismo, descentralización y expectativas de la ciudadanía (Conchucos Bajo - Región Áncash)

Zenón Eduardo Vargas Morales  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
zvargasm@unmsm.edu.pe

## RESUMEN

*Esta investigación es de carácter fundamentalmente exploratoria que busca comprender la descentralización y las expectativas de la ciudadanía en Conchucos Bajo de la Región Áncash. Descentralización que responde a una antigua aspiración del país y constituye uno de los principales desafíos que durante los dos gobiernos últimos las diversas fuerzas políticas han asumido como uno de los aspectos prioritarios de la reforma del Estado. En opinión de las autoridades locales, la descentralización es un medio que permitirá alcanzar como objetivo compartir democráticamente el poder político, económico, social y cultural entre las distintas fuerzas políticas, en cada uno de los espacios sociales del ámbito local, regional y nacional. Consideran la necesidad de una gobernabilidad concertada que permita dinamizar las potencialidades y así poder alcanzar un desarrollo sostenible.*

**PALABRAS CLAVE:** Descentralización, reforma del Estado, democracia, centralismo.

## ABSTRACT

*This investigation is of essentially exploratory character that it looks for to include/understand the decentralization and the expectations of the citizenship in Conchucos under the Ancash Region. Decentralization that responds to one old aspiration of the country and constitutes one of the main challenges that during both last governments the diverse political forces have assumed like one of the high-priority aspects of the reform of the State. According to the local authorities, the decentralization is means that will allow to reach like objective to share the political power democratically, economic, social and cultural between the different political forces, in each one of the social spaces of the local, regional and national scope. They consider the necessity of an arranged governability that it allows to invigorate the potentialities and thus to be able to reach a sustainable development.*

**KEY WORDS:** Decentralization, reform of the State, democracy, centralism.

La comprensión del proceso de descentralización y la participación ciudadana tienen importancia en tanto sirve para superar el conjunto de problemas que el país viene afrontando en toda su historia republicana: pobreza creciente, las brechas de desigualdad económica y social, la violencia política y social, expansión del narcotráfico, atraso económico y cultural, contaminación del medio ambiente, etc. En esa medida la reforma del Estado, a través del proceso de descentralización y regionalización, es una de las medidas que permitirá revertir estos problemas puntuales al inicio del tercer milenio. La descentralización, entonces, resulta válido en cuanto signifique comprensión, interés y voluntad en resolver los problemas estructurales del país.

Si bien quedaron atrás hechos como la violencia política, la aguda crisis económica, la inflación o la devaluación de la moneda frente al dólar, aún siguen pendientes la situación de extrema pobreza de las grandes mayorías del país, la desigualdad social, la falta de atención en educación, salud, vivienda, oportunidades de trabajo dignos para el desarrollo humano, así como la necesidad de construir instituciones que den credibilidad por su actuación transparente sin las evidencias de corrupción, principalmente en la esfera pública.

Después de más 30 años de intentos de aplicación de modelos de desarrollo para el país, primero con el militarismo de Velasco Alvarado, luego con los gobiernos de Belaunde Terry, Alan García, Alberto Fujimori, Alejandro Toledo y nuevamente Alan García, las cosas parecieran seguir igual para las grandes mayorías. Solamente en el caso de algunos sectores sociales logran acumular fortunas, ya sea por cauces legales y transparentes y algunos otros a través de actos ilegales considerados como actos de corrupción en sus diversas formas.

Por otro lado, estos últimos 40 años estuvimos marcados por grandes movimientos sociales en algunos casos muy violentos, principalmente en las décadas del ochenta y noventa. Ya es parte de la memoria colectiva hechos como la violencia senderista, la violación de los derechos humanos, la corrupción y la delincuencia.

A pesar de este escenario que nos tocó vivir, otros sectores marginales urbanos han tenido esa capacidad de resistencia para afrontar la crisis económica y social y han demostrado una enorme capacidad creativa para generar su autoempleo a través de actividades microempresariales y de servicios en sus diversas líneas que no sólo han permitido dinamizar la economía del país, sino principalmente frenar la explosión social. Iniciativas que recién en los últimos años se toman en cuenta como parte de la política pública del gobierno.

Con la presente investigación se busca comprender este conjunto de preocupaciones de la ciudadanía de Conchudos Bajo (Región Áncash). Explicar la lógica con la que operan los partidos políticos, las instituciones estatales y las empresas

mineras en su afán por enfrentar los problemas de salud, empleo, educación y vivienda en dirección al logro de la seguridad ciudadana, así como explicar los criterios y las orientaciones con las que operan la sociedad civil y la ciudadanía en la solución de los diferentes problemas que afectan a las grandes mayorías de la Región Áncash-Chavín<sup>1</sup>. Es en este contexto que el proceso de construcción de una sociedad democrática que se expresa en mayores oportunidades de empleo, mejores niveles de salud y educación, y una mayor equidad constituyen los nuevos retos que serán asumidos no sólo por la clase política y los organismos internacionales, sino principalmente por la población que es dueña y soberana de su destino.

## 1. EL CENTRALISMO Y CAMBIOS EN EL ESPACIO SOCIAL URBANO

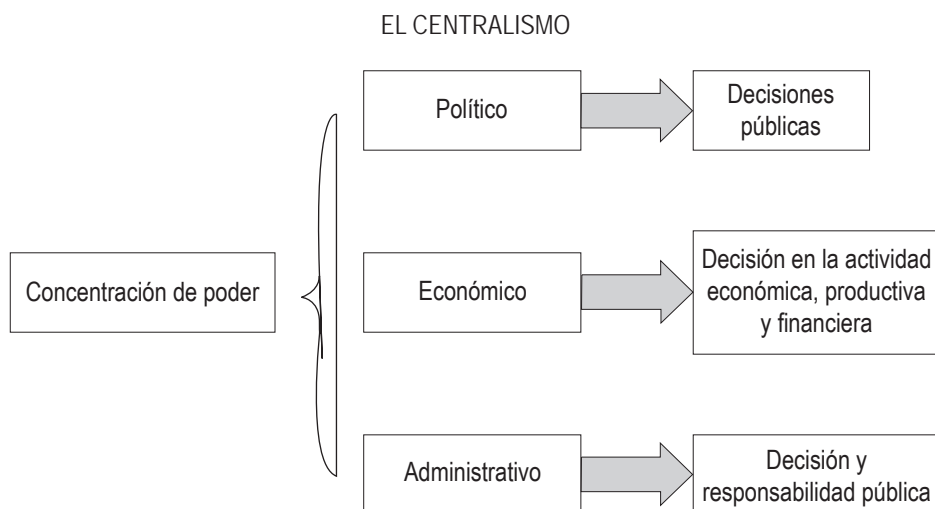
El Perú ha sido históricamente un país eminentemente centralista, cuyos resultados se expresan en que en la actualidad un tercio de la población se encuentra en la capital de la República; asimismo, la mayor parte de las actividades productivas y comerciales se encuentran en Lima. En la ciudad de Lima se concentra el 86% de la recaudación, el 57% de la actividad industrial, el 62% de la actividad comercial, el 46% de la PEA y el 53% del PBI<sup>2</sup>. Esto ha permitido un conjunto de problemas de carácter estructural, señalemos sólo algunos:

- El 55% del ingreso nacional se concentra en Lima metropolitana.
- Según datos de 2006, el gobierno central controla el 72.7% del gasto público y los gobiernos subnacionales el 27.3% (las municipalidades 11.4% y los gobiernos regionales 15.9%).
- El año 2000 la figura era otra: el gobierno central gastaba el 92% del total y las municipalidades el 8%.
- Por el lado del gasto ha habido un progreso descentralizador, por lo menos en las estadísticas y en las responsabilidades del gasto. Esto es un avance.
- Por el lado de los impuestos la descentralización casi no ha variado la estructura prevaleciente el 2000, es decir, el gobierno central cobra el 95% de los impuestos y tributos, los gobiernos municipales el 5% y los gobiernos regionales nada. Aquí no hay avances.
- Los partidos políticos y las instituciones del Estado encargados de velar la cosa pública se han convertido en una fuente de inseguridad y temor para la mayoría de los peruanos, y ¿qué se debe hacer para que recuperen su

---

1 El Gobierno Regional de Áncash entró en funcionamiento a partir del 1 de enero de 2003, de acuerdo a lo señalado en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 18 de noviembre de 2002 y su modificatoria aprobada mediante Ley N° 27902. Su Reglamento de Organización y Funciones fue aprobado mediante Ordenanza Regional N° 002-2003-CR/RC del 20 de enero de 2003.

2 KLAUER, Alfonso, *Descentralización: Sí o sí*. Transparencia, Año II, 24 de enero de 2001.



verdadero papel de garantes en el adecuado manejo de la cosa pública y la seguridad ciudadana?

- Las instituciones encargadas de distribuir la justicia, la salud, la educación y la seguridad en cada una de las regiones del país han perdido una total credibilidad.
- Los partidos políticos como organización casi han desaparecido, dando cabida a agrupaciones que no tienen estructura ni programa. Así es difícil que cumplan su función de mediadores entre la sociedad y el Estado, por cuanto de por medio están sus intereses personales o de grupo.

Los estudios sobre el tema dan cuenta, como afirma Efraín Gonzales de Olarte, que «el centralismo estatal es una herencia colonial, que ha permitido organizar la sociedad y la economía peruana a partir del Estado central, asentado en Lima. Este centralismo nace de manera funcional a la recaudación de impuestos para la corona española, en un territorio cuya economía era esencialmente descentralizada, pues era básicamente agropecuaria y minera, con un uso intensivo de mano de obra. Al advenimiento de la República, el nuevo Estado utilizó la organización territorial fiscal preexistente. Durante el siglo XX, sobre todo después de la segunda guerra mundial, la economía peruana se comenzó a centralizar al compás de la industrialización y de la urbanización de Lima, mientras que el centralismo estatal y fiscal no había variado mucho. Así hemos llegado a la situación actual, en la que se combina centralización económica con centralismo estatal, pero sobre todo a una situación en la que el centralismo económico ha generado un círculo vicioso: a más centralismo estatal.»<sup>3</sup>

3 [http://www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae\\_2001/220/descentralizacion.pdf](http://www.actualidadeconomica-peru.com/antiores/ae_2001/220/descentralizacion.pdf)

Efraín Gonzales de Olarte observa algunas de las principales diferencias entre la estructura urbana de Lima de 1990 y la actual de 2006<sup>4</sup>:

LIMA METROPOLITANA HA TENIDO TRES CAMBIOS (PROVINCIA DE LIMA Y PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO)		
1. Ha crecido demográfica, económica y territorialmente	La tasa de crecimiento demográfico ha declinado tanto por la menor inmigración provinciana como por la emigración de limeños al exterior, esto es relativamente sorprendente en la medida que la economía de Lima ha crecido de manera sostenida y como consecuencia debería haber ocurrido el fenómeno contrario. Sin embargo, la falta de «chorreo» ha hecho que la pobreza no retroceda proporcionalmente, lo que ha generado tendencias migratorias negativas.	Otra consecuencia de este mismo fenómeno ha sido el crecimiento territorial de Lima urbana, que se ha fundado sobre la urbanización espontánea o informal (por invasiones) ganándole terrenos al desierto, antes que sobre una urbanización formal (por el mercado).
2. La consolidación de cuatro centros urbanos	El centro político (Lima cuadrada), el centro financiero (San Isidro), varios centros comerciales (Jockey Plaza, San Miguel, Cono Norte) y el Callao como el centro internacional	Estos centros son los que organizan las actividades económicas y burocráticas de Lima.
3. La mejora de la infraestructura urbana	Pistas, alumbrado público, jardines, parques y escaleras como producto del incremento de los ingresos tributarios de las municipalidades	Además, el boom de la construcción de edificios, de vivienda y de servicios, que ha permitido reducir el déficit de vivienda para las clases medias.

Según Gonzales de Olarte, estos últimos años la urbanización formal ha sido más dinámica que la espontánea, entre otras razones por la estabilidad económica y por la mejora económica de sectores medios y altos. Sin embargo, la urbanización espontánea ha continuado siendo el medio de movilidad social más importante a partir de la acumulación de valor en las viviendas. Asimismo, señala que, en cuanto al proceso de ocupación del suelo, Lima tiende a ser una ciudad segmentada socialmente. «Es decir, si uno se pasea por la ciudad, puede fácilmente pasar de una ciudad norteamericana a una africana y tener la impresión que los separa un océano de oportunidades, sin haberse desplazado ni siquiera un kilómetro. Esta segmentación, sin tensiones sociales insostenibles, se debe a que, pese a todo, en Lima siempre hay posibilidades de hacer algún ‘negocito’, de recurrirse, de conseguir algún cachuelo». Asimismo, afirma que Lima se ha desindustrializado relativamente en varias zonas, por ejemplo las avenidas Argentina, Venezuela o Colonial tienen menos fábricas, muchas se han convertido en importadoras y utilizan sus antiguos locales para este efecto. En otras hay un repunte, por ejemplo Villa El Salvador o Lurín y en la carretera central. El efecto urbano de este proceso ha sido, por ejemplo, el cambio de uso de zonas

4 Entrevista sobre crecimiento urbano de Lima (Palestra) tema: «Economía Urbana de Lima, 14 años después». 16-04-2007. <http://blog.pucp.edu.pe/index.php?blogid>. 16-04-07

industriales para un uso más comercial y hasta habitacional, la creación de otras zonas industriales más cercanas al abastecimiento de insumos o estratégicamente ubicadas para la potencial exportación.

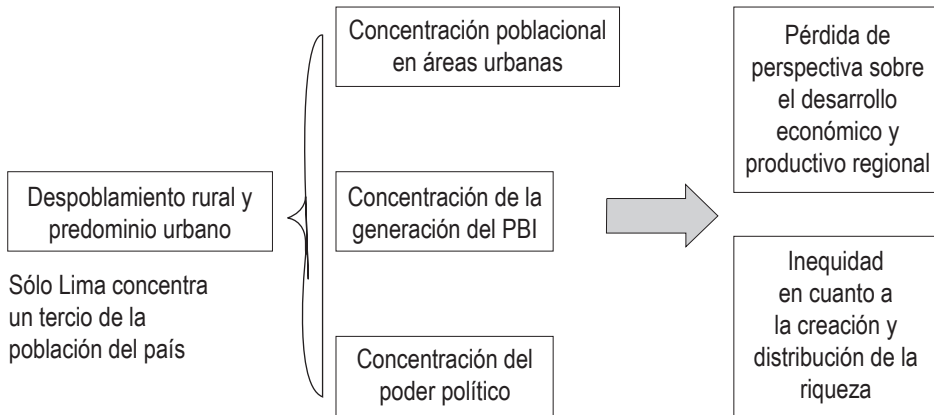
Gonzales de Olarte considera que Lima no sólo es el centro de la economía nacional, sino que además es un centro fuerte y poco articulado con su periferia. También sostiene que la aglomeración económica, de oferta y de demanda, generan un centro económico cuya capacidad de atracción de inversiones y personas es muy grande, por lo que tiende a crecer con mayor velocidad que el resto de regiones del Perú y esto ha generado un problema de divergencia económica, es decir, que la brecha medida por el PBI per cápita entre Lima y el resto de departamentos se amplía cuando la economía nacional crece y se reduce cuando ésta entra en crisis.

Finalmente, considera que el mayor problema de la descentralización estatal es que ésta se hace en un país con una centralización «dura», que combina en Lima concentración económica, centralización política y concentración del capital humano, que en su conjunto han generado un crecimiento divergente entre Lima y el resto del país, que inhibe cualquier esfuerzo de desconcentración económica y hace de la descentralización estatal y fiscal un proceso cuesta arriba.

Frente a este nuevo perfil de la ciudad de Lima se observa un ambiente de encuentros y desencuentros entre la clase política, los analistas sociales, las autoridades y la sociedad civil. Pero también se desarrolla nuevas formas de participación democrática para un buen gobierno de las instituciones y del Estado. Estas nuevas experiencias de concertación y participación se traducen en la elaboración de los presupuestos participativos, participación en las instancias de concertación regional y municipal, vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades nacionales, regionales y locales, la presencia de instituciones que buscan fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización así como promover la participación ciudadana; elaboración de planes de desarrollo en las decisiones que involucra al desarrollo local, regional y nacional.

Durante el último quinquenio ha habido intentos de participación organizada de los partidos políticos, la sociedad civil y la ciudadanía en su conjunto, que ha permitido que los gobiernos regionales y locales asuman una mayor presencia y protagonismo. Pues se está dando mayor autonomía en la toma de decisiones en la planificación del desarrollo local y regional, la transferencia de los programas sociales, la elaboración de los presupuestos participativos, la ampliación del mercado interno nacional y cada vez una mayor vinculación con los mercados externos. Se percibe una nueva actitud en algunas fuerzas políticas, en la población, en los productores, en los empresarios, en los comerciantes que finalmente obligan para que se dicten una serie de normas como la ley de transparencia, ley de bases de la descentralización, ley de los gobiernos regionales, ley del presupuesto participativo, ley de los partidos políticos, entre otras.

## CONSECUENCIAS DEL CENTRALISMO



### 2. LAS EXPECTATIVAS DE LA POBLACIÓN FRENTE A LA DESCENTRALIZACIÓN (CONCHUCOS BAJO - REGIÓN ÁNCASH)

Para los encuestados *la descentralización no es prioritaria* si se la compara con otros problemas de la región y del país (desempleo, crisis económica y corrupción). Existe una *percepción positiva de la descentralización*, se la considera como uno de los medios para lograr el desarrollo de los pueblos del interior del país, pero en ningún caso que sea el mejor. En ese sentido, importan más los resultados que los medios<sup>5</sup>.

Es importante señalar que *los encuestados no evalúan las políticas, sino los resultados*. Su problemática regional no es evaluada en términos de centralismo/descentralismo sino en función de demandas concretas. La gente demanda una mayor presencia del Estado por medio de obras. En las comunidades la población señala que el Estado tuvo mayor presencia durante el gobierno de Fujimori.

Frente a la pregunta: ¿qué entiende por descentralización?, las respuestas hacen ver que para la mayor parte de la población «un gobierno descentralista es aquel que hace obras de infraestructura en los distintos lugares del Perú». Contrariamente a lo que se piensa en círculos intelectuales y políticos.

La idea de los entrevistados sobre descentralización no está vinculada a competencias o funciones de los distintos niveles de gobierno, sino a construcciones, escuelas, puentes, carreteras, agua, electrificación, etc. Obviamente, los otros temas de descentralización, como transferir la salud, educación y seguridad ciudadana a niveles más bajos de gobierno, aparecen en un segundo plano, los

5 En los meses de febrero y marzo del presente año se realizó un conjunto de entrevistas en las ciudades de Huari, San Marcos, Chavín de Huantar, Rahuapampa y algunas comunidades campesinas.

entrevistados consideran que no debería de estar a cargo de los gobiernos regionales o locales. Es decir, todo aquello que es servicio no es visto como algo que necesita descentralizarse, razón por la cual podría seguir a cargo del gobierno central, sin generar mayor malestar a la población. Al contrario, hay temores de que la educación o la salud, puesta en manos de los gobiernos regionales y locales, resulte peor de lo que es.

Un asunto, aún más complejo es la identificación de *instituciones* con cosas. Actualmente, en los círculos políticos y de ciencias sociales, se entiende por instituciones a las reglas de juego, es decir, las reglas que permiten resolver problemas concretos para grupos sociales involucrados, que se organizan para un determinado fin. Esto es, la descentralización como reforma institucional es un cambio de reglas en las decisiones y en la asignación de recursos y factores, que transfiere las competencias a los niveles descentralizados inferiores de una organización.

Para la mayoría de los entrevistados, la organización institucional empieza por un edificio (la municipalidad, el colegio, la posta de salud) que ha de ayudar a resolver su problema en el lugar donde vive. Quizás no importa con qué reglas funcionan estas organizaciones, lo importante es que estén al alcance de la mano y que ayuden a satisfacer las necesidades de educación, salud y de inseguridad.

Bajo esta perspectiva, la descentralización es considerada como un «bien superior»; es decir, si hay pobreza y bajos niveles de bienestar, la gente está esperando que se la ayude a satisfacer sus necesidades primarias. En este caso, no importa el nivel de gobierno que lo haga ni cómo lo haga. Pero en las zonas donde los niveles de educación y de ingresos se incrementan (capitales de provincia y distrito), la gente ya no quiere solamente que se le ofrezca bienes y servicios públicos, sino que también desean participar en los gobiernos locales y regionales. Esto se evidencia a través de los presupuestos participativos. Si esto es así, la extrema desigualdad distributiva de la región (costa y sierra) nos estaría indicando que los pobres no estarían muy interesados en la descentralización, sino en la provisión de bienes y servicios públicos.

### 3. DESIGUALDAD Y POBREZA EN LA REGIÓN ÁNCASH<sup>6</sup>

Según el INEI, en 2007 el 39,3% de la población del país se encontró en situación de pobreza, es decir, tenía un nivel de gasto insuficiente para adquirir una canasta básica de consumo, compuesto por alimentos y no alimentos. Esta proporción de pobres que tiene el país está conformado por 13,7% de pobres extremos, es decir, personas que tienen un gasto per cápita inferior al costo de la canasta bá-

6 La superficie de Áncash es de 35,826 km<sup>2</sup> y tiene una población de 1'039,415 habitantes. Conforman el departamento las provincias de Aija, Antonio Raimondi, Asunción, Bolognesi, Carhuaz, Carlos Fermín Fitzcarra, Casma, Corongo, Huaraz, Huarí, Huarmey, Huaylas, Mariscal Luzuriaga, Ocros, Pallasca, Pomabamba, Recuay, Santa, Sihuas y Yungay.



sica de alimentos y 25,6% de pobres no extremos, es decir, personas que tienen un gasto per cápita superior al costo de la canasta de alimentos, pero inferior al valor de la canasta básica de consumo. La comparación de las cifras de la pobreza entre 2006 y 2007, permite constatar una disminución de la tasa de pobreza en 5,2 puntos porcentuales, al haber pasado de una incidencia de 44,5% a 39,3%. Durante estos años, la extrema pobreza se redujo en 2,4 puntos porcentuales, al pasar de 16,1% a 13,7%<sup>7</sup>.

Según el último censo de población (2007), Áncash es la décima región más poblada del país, con 1 063 459 habitantes que representa el 3,9% de la población nacional. La tasa promedio anual de crecimiento de la población en la región, en el período intercensal 1993-2007, fue de 0,8%, tasa menor a la registrada en los períodos 1981-1993, 1972-1981 y 1961-72, que fue de 2,4%, 1,4% y 2,1%, respectivamente.

La población de Áncash se caracteriza por ser mayoritariamente de sexo femenino (50,2%), y un 49,8% masculino. Se registra una reducción significativa de la población rural, al pasar de 42,6% en 1993 a 35,8% en 2007, aunado a un incremento de la población urbana de 57,4% (1993) a 64,2% (2007)<sup>8</sup>.

La tasa de pobreza total es de 55,3% y la de pobreza extrema de 23,4%. Además, la tasa de desnutrición crónica infantil alcanza el 35%. El Mapa de Pobreza del MEF 2004, que proporciona la base técnica al programa, nos indica que la pobreza en Áncash se refleja en los distritos de Quillo en Yungay, cuyo índice de pobreza extrema es de 38,25% y la desnutrición es de 60,9%, también Cajay en Huarí, donde el índice de pobreza extrema es de 36,9% y la desnutrición crónica infantil alcanza el 59,5%, finalmente tenemos al distrito de Pamparomás en Huaylas, con un índice de pobreza de 36,6% y una tasa de desnutrición de 57,3%. El informe «Índice de Desarrollo Humano 2006» elaborado por Naciones Unidas coincide en identificar a Quillo en Yungay como el distrito más pobre de Áncash, le sigue Shilla en Carhuaz y Pueblo Libre en Huaylas.

#### 4. PROYECTOS DESCENTRALISTAS EJECUTADOS

En salud el énfasis ha sido principalmente la implementación, el mantenimiento y la construcción de infraestructura de salud, en tanto que para educación el gasto responde a la gran demanda existente desde los colegios para la reparación y el mejoramiento de infraestructura educativa que en su momento fue declarada en emergencia.

7 [http://censos.inei.gob.pe/documentosPublicos/Informe\\_Tecnico\\_Pobreza2007.pdf](http://censos.inei.gob.pe/documentosPublicos/Informe_Tecnico_Pobreza2007.pdf).

8 Las provincias en donde la población creció a un ritmo promedio anual mayor a 1% son Ocos, Huaraz, Casma, Santa y Huarmey. Las provincias donde se concentra mayor población son Santa (37,3%), Huaraz (13,9%) y Huarí (5,9%), principalmente. De otro lado, en cuanto a densidad, la provincia de Santa es la que registra la mayor densidad poblacional (99 Hab./Km<sup>2</sup>).

GOBIERNO REGIONAL DE ÁNCASH. PROYECTOS EJECUTADOS EN 2007

TIPO DE PROYECTOS	Nº DE PROYECTOS	%	MONTO (MII S./.)	%
Salud	94	35%	17.3	13%
Educación	68	25%	31.7	24%
Infraestructura productiva	44	16%	53.3	40%
Electrificación	23	9%	6.8	5%
Carreteras	18	7%	9.0	7%
Agua	16	6%	5.4	4%
Otros	6	2%	8.1	6%
TOTAL	269	100%	131.6	100%

FUENTE: MEF / Elaboración: CEDEP.

GOBIERNO REGIONAL DE ÁNCASH. PROYECTOS SNIP VIABILIZADOS (2004-2008)

AÑO	Nº DE PROYECTOS VIABILIZADOS	MONTO ACUMULADO (MII S./.)	MONTO MÁXIMO	MONTO MÍNIMO
2004	74	61.0	3'578,079.0	40,552
2005	182	61.5	2'908,171.0	20,898
2006	110	141.9	5'675,544.0	12,508
2007	125	475.4	16'830,840.0	96,278
2008*	568	503.5	2'875,626.0	9,995
TOTAL	568	304.3	.	.

\* Proyectos viabilizados entre el 1/1/2008 y el 10/1/2008.

FUENTE: MEF / Elaboración: CEDEP.

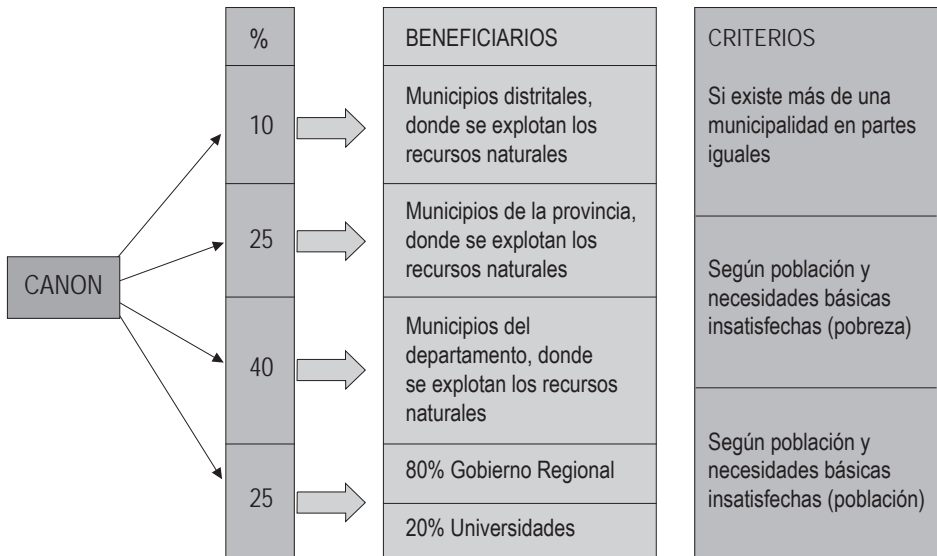
5. PARTICIPACIÓN DE ANTAMINA EN EL DESARROLLO REGIONAL

El Fondo Minero Antamina, formado por el aporte voluntario de la empresa, trabaja estrechamente con varias municipalidades de Áncash en la elaboración de planes de desarrollo concertados que están permitiendo priorizar proyectos de desarrollo productivo (generación de capacidades y de ingresos sostenibles) y proyectos de infraestructura (social y productiva: escuelas, puentes, obras de irrigación, etc.), como complemento a las obras a ejecutarse con los recursos del canon.

a. *Programa Antamina y Ally Micuy*

Este programa se lleva a cabo en convenio con Cáritas del Perú, organización de reconocida trayectoria que desarrolla e implementa la administración, supervi-

## DISTRIBUCIÓN DEL CANON



FUENTE: Ministerio de Economía y Finanzas.

sión, monitoreo y evaluación del Proyecto. Además, en la zona del Callejón de Conchucos, la Prelatura de Huari realiza un intenso trabajo con las comunidades más pobres (Llamellín, San Luis, Pomabamba, Chacas, Huari) en la atención de niños menores de cinco años y madres gestantes.

Asimismo, el año 2007, Antamina invirtió ocho millones de dólares para reducir la desnutrición infantil y mejorar la atención materno-infantil. Su objetivo fue contribuir al desarrollo sostenible de la Región Áncash, que tiene por finalidad reducir la desnutrición crónica infantil en familias pobres y extremadamente pobres. Este programa es financiado por el Fondo Minero Antamina (conocido como fondo voluntario) y tenía planeado llegar a:

- 28,800 familias.
- 29,346 niños menores de tres años.
- 53,600 niños menores de cinco años.
- 9,544 mujeres gestantes que viven en 1,105 localidades de 111 distritos distribuidos en las 20 provincias de la Región Áncash.

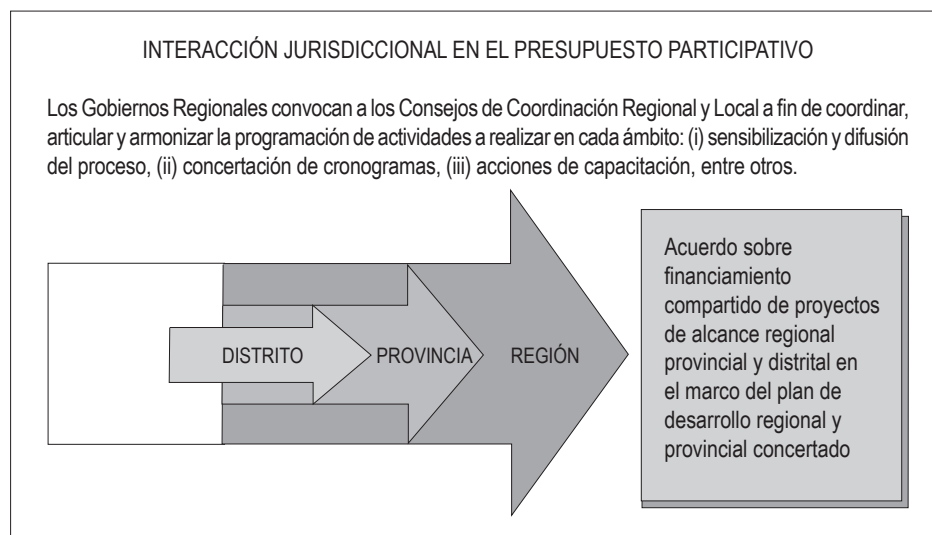
La pobreza constituye uno de los más grandes flagelos no sólo de la región, sino del país. Situación que es una preocupación no sólo de los pobres sino de las autoridades, los dirigentes, la iglesia y la sociedad civil en su conjunto. Según las palabras de uno de los sacerdotes de la localidad, exige «iniciar una lucha integral para disminuir sus alcances y procurar liberar a nuestros semejantes de las condiciones deshumanizadoras que afecta la dignidad y el valor de seres humanos».

Asimismo, según opinión de algunos maestros de la zona, el desarrollo humano es un anhelo universal, supone una adecuada prestación de servicios sociales básicos como salud y educación, condiciones elementales que permitan al ser humano alcanzar la plenitud del desarrollo de sus capacidades, constituyéndose, entonces, en eje irremplazable para el desarrollo de la localidad y del país. Consideran que la atención a los niños y jóvenes es de necesidad impostergable.

Finalmente, estiman que la región goza de una serie de recursos que constituyen nuestro capital natural envidiable, principalmente en cuanto a los recursos mineros, aunque hasta la fecha la inversión económica y social de este capital no revierte en beneficio de los más pobres de la región, con excepción de algunos centros poblados beneficiarios del canon minero.

## 6. REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA CONFLICTIVA

La población siente una total ausencia de los partidos políticos. Los partidos no son percibidos como canales que organicen sus intereses y que los defiendan con alguna eficacia ante el Congreso y el Ejecutivo. Hay una brecha grande entre los partidos y la población. En la gran mayoría de los distritos los locales partidarios permanecen cerrados en algunos casos y en otros son simples viviendas o locales comerciales. Asimismo, la población manifiesta que el Poder Ejecutivo no tiene mayor presencia en estas poblaciones, lo que alimenta suspicacias, temores e inseguridades hacia su futuro. Por último, afirman que las propias dirigencias locales y regionales no tienen la capacidad de organizar ni canalizar los intereses de la población, por lo que recurren a tomar las calles y carreteras a veces de manera pacífica y otras de forma violenta.



La Matriz Presupuestaria y el Plan de Inversiones y Servicios es diseñada con base en los indicadores de planeación resultantes de las prioridades de la base regional, de las prioridades de la base temática de desarrollo del Estado, de las necesidades del gobierno para mantener los servicios esenciales y proyectos/ obras en marcha, considerando la capacidad estimativa del ingreso, y presenta una distribución detallada de los gastos de personal, gastos corrientes, gastos de capital, servicio de deuda para cada órgano del Poder Ejecutivo e inclusive de los otros poderes: Legislativo, Judicial y Ministerio Público.

La pobreza como consecuencia de las grandes desigualdades extremas entre grupos es causa de permanentes conflictos sociales. En el Perú persisten las grandes desigualdades que no han sido enfrentadas consistentemente con la debida seriedad del caso por ninguno de los gobiernos. Los resultados de muchas investigaciones desarrolladas por los científicos sociales dan cuenta de esta persistencia en los niveles regionales y locales que tiene sus límites en la frustración ante los ofrecimientos no cumplidos por parte de los gobernantes de turno, que finalmente se traducen en diversas formas de manifestación de protesta: marchas, toma de carreteras, enfrentamiento entre pobladores o con las fuerzas policiales. Hechos que tienen sus consecuencias en altos costos en la economía de los pobres. En el caso de la región Áncash, los principales conflictos se dan con las empresas mineras que, como resultado de la extracción de los minerales, ocasionan la contaminación socioambiental en la población principalmente campesina.

<p>TIPO: Socioambiental  CASO: Pobladores de ambos caseríos exigen a la empresa minera la instalación de la planta concentradora de manera responsable, proyectos de desarrollo y empleo para la población.  UBICACIÓN: Caseríos de Buenos Aires y Yacucan- cha, distrito de Ticapampa, provincia de Recuay.  ACTORES: Representantes de los caseríos de Buenos Aires y Yacucan- cha, pobladores de Alto Perú, compañía minera «Toma la Mano».</p>	<p>Hay diálogo.  La reunión convocada para el 4 de octubre ha sido suspendida, sin definir nueva fecha para la reunión.</p>
<p>TIPO: Socioambiental  CASO: Oposición de la Comisión de Regantes de Parón a la realización de descargas de la laguna de Parón por parte de Duke Energy.  UBICACIÓN: Caserío Laguna de Parón, distrito de Huaylas, provincia de Caraz.  ACTORES: Alcalde de la Municipalidad Provincial de Caraz, Presidente del Comité de Regantes de la cuenca del río Llullan, Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de Caraz, Comunidad de Cruz de Mayo, Empresa Duke Energy Egenor S.A.</p>	<p>Hay diálogo  Ambas partes han continuado en negociación. La población exige que también el Comité de Recuperación de la Laguna de Parón sea incluido a la Junta de Administración Multisectorial de la Laguna de Parón.</p>

<p>TIPO: Socioambiental  CASO. Conflicto por presunto incumplimiento de empresa Antamina y posible contaminación minera.  UBICACIÓN: Caserío San Antonio de Juprog, distrito de San Marcos, provincia de Huari.  ACTORES. Pobladores del caserío San Antonio de Juprog y Compañía Minera Antamina S.A.</p>	<p>Hay diálogo  Representantes de ambas partes continúan en diálogo y la reunión convocada para el 21 de octubre ha sido postergada hasta el 21 de noviembre.</p>
<p>TIPO: Socioambiental  CASO: La comunidad reclama por el presunto incumplimiento de compromisos asumidos por la compañía minera, en especial la construcción de una institución educativa y aportes para el desarrollo de la comunidad.  UBICACIÓN: Comunidad de Vicos, distrito de Marcará, provincia de Carhuaz.  ACTORES: Comunidad Campesina de Vicos y Compañía Minera «Toma la Mano».</p>	<p>Hay diálogo.  A pesar de abrirse la negociación entre las partes, los pobladores continúan con la medida de fuerza adoptada, restringiendo el acceso a las instalaciones de la Unidad de Producción de la Compañía Minera «Toma la Mano».</p>
<p>TIPO: Socioambiental  CASO: Conflicto por la supuesta contaminación de las aguas subterráneas, debido al mal manejo de las canchas de relave de la empresa minera. La comunidad indica que recientemente ha ocurrido un accidente (desborde de cancha de ripio-relave) y que ha afectado a árboles de eucalipto y reclama indemnización y fiscalización ambiental.  UBICACIÓN. Comunidad de Tumpa, distrito de Mancos, provincia de Yungay.  ACTORES. Comunidad Campesina de Tumpa y Compañía Minera Nueva California.</p>	<p>Hay diálogo  Ambas partes han restablecido el diálogo, llegando a un acuerdo preliminar para el reinicio de las operaciones mineras. Asimismo, la empresa deberá cumplir con compromisos pendientes con la comunidad: entrega de un cargador frontal.</p>

FUENTE: Unidad de Conflictos Sociales - Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 56, octubre 2008.

Todos los sectores sociales coinciden en señalar la necesidad de implementar acciones que se orienten a reducir la amenaza de vivir en una región con el medio ambiente irremediadamente dañado por las actividades mineras. Consideran que se debe garantizar la sostenibilidad del medio ambiente para tener una región que se desarrolle de manera sostenible y asegurar los recursos naturales básicos para las futuras generaciones. Estas preocupaciones son mucho más acentuadas en las poblaciones campesinas que directamente han sido afectadas por la explotación minera, al observar que ya no pueden cultivar sus productos que ancestralmente lo hacían y tener su ganadería en proceso de extinción. Afirman que cada vez más resulta escaso conseguir las «yuntas» de arado. Efectivamente, este es el principal instrumento de trabajo que utilizan los campesinos en épocas de sembrío.

En noviembre de 2006, los candidatos al gobierno regional convocaron a unir esfuerzos y voluntades para concertar la manera de lograr el desarrollo regional, manteniendo vigente los principios de tolerancia y respeto por la pluralidad política que les permita consolidar la democracia en la región. Afirmaban que al estar próximos a elegir a sus representantes al Gobierno Regional, era necesario crear un espacio de encuentro entre la sociedad civil, el Estado y los candidatos regionales para llegar a acuerdos mínimos que garanticen la gobernabilidad y ayuden a mantener la estabilidad y la credibilidad en las instituciones. Esta voluntad de los candidatos se resume en los puntos siguientes:

1. Los candidatos de la Región Áncash nos hemos reunido en la ciudad de Huaraz, el día 10 de noviembre de 2006, para reafirmar nuestro compromiso por el desarrollo de Áncash.
2. Somos conscientes de que nos incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad. En nuestra calidad de políticos, tenemos un deber que cumplir respecto de todos los ancashinos, en especial de los más vulnerables y, en particular, de los niños, a quienes pertenece el futuro.
3. Reafirmamos nuestra adhesión al contenido de los objetivos de Desarrollo del Milenio, el Acuerdo Nacional y la Carta Social, que son documentos que contienen políticas intemporales y de mucho valor público. De igual manera, reconocemos como prioritarios los ejes de desarrollo y objetivos estratégicos que se encuentran en el Plan de Desarrollo Regional Concertado, así como los planes de salud, educación, infancia y adolescencia, capacidades humanas, Pymes, reparaciones, agricultura y de participación ciudadana.
4. Consideramos que para el cumplimiento del Acuerdo de Gobernabilidad se precisa de determinados valores:
  - *La equidad:* Las acciones de desarrollo deben ser especialmente direccionadas hacia las poblaciones tradicionalmente marginadas.
  - *La igualdad:* No debe negarse a ninguna persona la posibilidad de beneficiarse del desarrollo. Debe garantizarse la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.
  - *La solidaridad:* Esto implica que los problemas de Áncash requieren un abordaje con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren o los que menos se benefician merecen la ayuda de los más beneficiados. La solidaridad favorece el desarrollo. La solidaridad aprovecha los bienes, los distribuye, los comparte, los multiplica. La solidaridad es parte de nosotros, está en la naturaleza misma del ser humano.
  - *La tolerancia:* Los seres humanos se deben respetar mutuamente, en toda su diversidad de creencias, culturas e idiomas. Se debe promover activamente una cultura de diálogo y paz entre todos.

- *El cuidado de la naturaleza:* Conforme a los preceptos del desarrollo sostenible es una exigencia actuar con prudencia en la gestión de todas las especies vivas y los recursos naturales. Sólo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes la riqueza que nos brinda la naturaleza.

Para plasmar en hechos estos principios y valores, acordaron y se comprometieron a impulsar y cumplir un conjunto de objetivos de política importantes y necesarios para el desarrollo de Áncash.

## CONCLUSIÓN

Las bases políticas de los gobiernos se sustentan en los anhelos de la población. La democracia, aun con sus limitaciones, es un instrumento político muy importante. Es un deber fortalecerla, mejorarla y ponerla al servicio de quienes por naturaleza la fundan (las personas), sosteniendo con esto sus derechos fundamentales de participación y reconocimiento, articulando en perfecta armonía los distintos escenarios en una práctica cotidiana de buen gobierno.

Para las autoridades locales, descentralización significa desarrollo regional con crecimiento y equidad. Afirman que el desafío principal de la descentralización regional es el bienestar de la población, para lo cual la inversión pública y privada son los medios que gobernantes nacionales, regionales, locales y sociedad civil deben de utilizar conjuntamente, para solucionar los principales problemas que impiden alcanzar los objetivos del desarrollo y el bienestar de la población.

Las autoridades y dirigentes de la localidad consideran que para alcanzar el desarrollo regional y local se debe prestar atención a los indicadores siguientes:

### INDICADORES PARA ALCANZAR EL DESARROLLO REGIONAL

INDICADORES DE INCLUSIÓN	INDICADORES INSTITUCIONALES O DE GOBERNABILIDAD	INDICADORES DE PERCEPCIÓN O DE PERTENENCIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingreso</li> <li>• Empleo</li> <li>• Educación</li> <li>• Salud</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Pensiones</li> <li>• Justicia</li> <li>• Atención a la dependencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas consensuadas</li> <li>• Funcionamiento de la democracia</li> <li>• Instituciones públicas</li> <li>• Instituciones del mercado</li> <li>• Familia</li> <li>• Participación ciudadana</li> <li>• Rendición de cuentas y transparencia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confianza</li> <li>• Participación</li> <li>• Expectativas de movilidad</li> <li>• Titularidad de derechos</li> <li>• Solidaridad</li> <li>• Corresponsabilidad</li> </ul>
Indicadores de resultados	Indicadores de proceso	Indicadores de resultados

La gente no confía en los partidos políticos, tampoco en ningún poder del Estado como el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial. La pérdida de confiabili-



dad es causada no sólo por los casos de corrupción sino por la misma naturaleza del sistema político que permite una concentración de poder hegemónico en el Ejecutivo.

Un claro ejemplo son los mandatos de los presidentes durante los últimos veinte años, ellos tuvieron un control de la mayoría del Legislativo y a la vez ejercieron influencia tanto en el Poder Judicial como en el Consejo de la Magistratura. Esta tendencia siempre busca concentrar el poder en forma vertical.

A todo esto se agregan los innumerables casos de corrupción y la pérdida de ética y valores, lo que ha contribuido a que el pueblo tenga poca confiabilidad en las instituciones políticas. Los incumplimientos programáticos son también causas de desconfianza, pues hay una distancia creciente entre promesas electorales y decisiones políticas (del Presidente de la República, presidente Regional y de los alcaldes).

Señalan que descentralizar el capital humano que se concentra en Lima y en las ciudades más grandes, donde está la mayoría de empresarios, profesionales y técnicos más calificados, es una solución insuficiente y puede ser contraproducente si no se actúa sobre los otros factores del centralismo.

## BIBLIOGRAFÍA

BASADRE, Jorge

- 1978 *Perú, problema y posibilidad*. Lima: Banco Internacional del Perú (edición facsimilar de la original de 1931).
- 1980 *La multitud, la ciudad y el campo en la historia del Perú*. Lima, Ediciones Treintatrés y Mosca Azul Editores.
- 1980 *Elecciones y centralismo en el Perú (apuntes para un esquema histórico)*. Lima, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación.
- 1981 *Sultanismo, corrupción y dependencia en el Perú republicano*, Lima: Milla Batres.
- 1983 *Historia de la República del Perú*. Lima: Editorial Universitaria.

BARRENECHEA, Carlos

- 1984 *El problema regional hoy*. Lima: Tarea.
- 1990 *Gran sur. Elementos de una estrategia común*. Cusco: Bartolomé de las Casas.
- 1998 *Urgencia descentralista*. Lima: ESAN/USAID.

BELAUNDE, Víctor Andrés

- 1987 *Obras completas. Primera serie El proyecto nacional V Peruanidad*. Lima, Edición de la Comisión Nacional de Centenario.
- 1987 *La realidad nacional*. Lima.

CANEL, Eduardo

- 2001 «Dos modelos de descentralización y participación en América Latina: una discusión conceptual». En: BURCHARDT, Hans Jürgen y Haroldo DILLA editores,

*Mercados globales y gobernabilidad local. Retos para la descentralización.*  
Caracas, Nueva Sociedad, pp. 113-123.

CARAVEDO, Baltasar

1983 *El problema del descentralismo.* Lima, Universidad del Pacífico.

CONSTITUCIÓN DEL PERÚ de 1860, con sus reformas hasta 1893, Lima.

CONTERNO, Elena

2006 *Proceso de descentralización 2005-abril 2006: balance y desafíos.* Lima, Proddes.

CONTRERAS, Carlos

1996 «Modernizarse o descentralizar: La difícil disyuntiva de las finanzas peruanas durante la era del guano». En: *Bulletin de l'Institut Français d'Études Andines*, Vol. 25, n° 1.

2000 *Centralismo y descentralismo en la historia del Perú independiente.* Osaka, The Japan Center for Area Studies. National Museum of Ethnology. JCAS-IEP Series ii, número 4.

2002 *El centralismo peruano en su perspectiva histórica.* Documento de Trabajo 127. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

2004 *El aprendizaje del capitalismo. Estudios de historia económica y social del Perú Republicano.* Lima, IEP.

COTLER, Julio

2006 *Clases, Estado y nación en el Perú.* Primera reimpresión de la tercera edición. Lima, IEP.

CUETO, Marcos

2004 *Historia del Perú contemporáneo. Desde las luchas de la independencia hasta el presente.* Lima, IEP.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

1993 *La economía regional de Lima: Crecimiento, urbanización y clases populares urbanas.* Lima, Instituto de Estudios Peruanos - Consorcio de Investigación Económica, serie Análisis Económico.

1997 *Ajuste estructural en el Perú: modelo económico, empleo y descentralización.* Lima, IEP.

1998 *Economías regionales del Perú.* Tercera edición. Lima, IEP.

2004 *La difícil descentralización fiscal en el Perú. Teoría y práctica.* Lima, IEP.

2008 *La desigual inflación de las ciudades del Perú.* (05-08-2008) <http://blog.pucp.edu.pe/index.php?blogid=195->

GROMPONE, Romeo

1995 *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias.* Serie: Lecturas Contemporáneas 1. Lima, IEP.