



# Participa Perú

*por el país que soñamos ...*

**Nº19 Setiembre - 2004**

**Proyecto Participa Perú**



Participa Perú es distribuido gratuitamente con La República

- **Integración de Regiones**
- **Consultas Populares sobre Revocatoria de Autoridades**
- **Presupuesto General 2005**



Producido por:

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

**N°19 Setiembre 2004**

**Proyecto Participa Perú**

**Director:** Luis Chirinos

**Suplemento Participa Perú**

**Director:** Carlos Monge

**Coordinación general y cuidado de edición:**

Patricia Paz Panizo

**Investigación y redacción:**

Werner Jungbluth

**Comite Editorial:**

Adda Chuecas **CAAAP**

Rosell Laberiano **CEAS**

Fernando Eguren **CEPES**

Maximiliano Ruiz **CIPCA**

Diana Miloslavich **Flora Tristán**

**Diseño y diagramación:**

Renzo Espinel / Luis de la Lama

**Dirección:** Calle León de la Fuente

110, Magdalena del Mar, Lima

**Teléfonos:** 613 8313 / 613 8314

**Telefax:** 613 8315

**www.participaperu.org.pe**

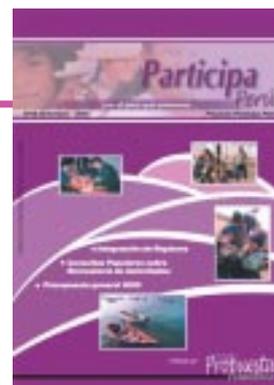
**propuest@desco.org.pe**

Participa Perú es una publicación del Proyecto **PARTICIPA PERÚ**.

El Proyecto está a cargo de Catholic Relief Services, Grupo Propuesta Ciudadana y Research Triangle Institute. Tiene como asociadas a la Comisión Episcopal de Acción Social, al Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica y al Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán.

**PARTICIPA PERÚ** busca fortalecer el rol y las capacidades de la sociedad civil en el proceso de descentralización, así como promover el derecho de participación de la ciudadanía a través de:

- Información sobre el proceso de descentralización.
- Iniciativas para el marco legal de la descentralización.
- Participación en las instancias de concertación regional y municipal.
- Vigilancia ciudadana del desempeño de las autoridades nacionales, regionales y locales.



## Contenido

### 3 Editorial

#### INTEGRACIÓN DE REGIONES

### 4 La integración de las regiones. Marco normativo y dinámicas regionales

### 6 Falta participación de la sociedad civil en el proceso de integración y conformación de regiones

### 8 La descentralización y el desafío del desarrollo

#### CONSULTAS POPULARES SOBRE REVOCATORIAS

### 10 Se vienen las consultas populares sobre revocatoria de autoridades

### 11 La descentralización y las mujeres: participación, legitimidad y revocatorias

#### PRESUPUESTO GENERAL 2005

### 14 Presupuesto General 2005. Una propuesta sin ánimo descentralista



Esta publicación ha sido posible a través del apoyo de USAID-Perú, bajo los términos del acuerdo cooperativo N°527-A-00-00187-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID.

## **INTEGRACIÓN DE REGIONES, CONSULTAS POPULARES SOBRE REVOCATORIA DE AUTORIDADES Y PRESUPUESTO GENERAL 2005**

*La aprobación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones ha dado nueva vida al proceso descentralista. Las autoridades regionales de Amazonas, Cajamarca, Lambayeque, Piura, San Martín y Tumbes han constituido una Junta de Coordinación Interregional, con Amazonas, Cajamarca y Lambayeque caminando hacia su integración, a lo que podrían sumarse Piura y Tumbes. San Martín, por su parte, ha creado también una Junta de Coordinación con Loreto para avanzar hacia su integración, explorando la posibilidad de integrarse también con Ucayali.*

*Las autoridades regionales de Madre de Dios, Puno, Arequipa, Moquegua y Tacna se han expresado en el mismo sentido, aunque no queda clara la posición definitiva de Madre de Dios. Ica, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac de un lado, y Pasco, Junín, Huánuco y Ucayali de otro, anuncian el impulso de procesos parecidos. Ancash podría sumarse a estas cuatro regiones. Cusco -después de cierto desinterés en el tema- busca conversar al respecto con Apurímac. Solamente La Libertad pareciera apostar a mantenerse sola.*

*En muchos casos se trata de la formación de Juntas de Coordinación Interregional para beneficiarse de diversos incentivos contemplados en las normas, pero en varios casos se habla de apuestas firmes por la integración de las actuales regiones en nuevas unidades político-administrativas.*

*Cuando sí se trata de la integración en nuevas regiones, es necesario cumplir requisitos exigentes en plazos relativamente cortos, o esperar hasta el año 2009 para materializar esa voluntad de integración (salvo que el CND logre flexibilizar los plazos actualmente vigentes). En todos los casos, serán los ciudadanos y ciudadanas, vía referéndums ratificatorios, quienes tendrán la última palabra al respecto.*

*Mientras las élites políticas regionales debaten sobre la conveniencia o no de la integración, la Oficina Nacional de Procesos Electorales alista la realización de las Consultas Populares sobre Revocatorias de Autoridades. Éstas se llevarán a cabo en 188 distritos y en la provincia de Ilo. Ningún gobierno regional se encuentra sujeto a consulta. La cantidad de firmas a ser recogidas parece ser el factor que limita el llevar adelante estos procesos.*

*Queda por ver cuántas serán finalmente las autoridades revocadas. El Jurado Nacional de Elecciones no ha definido aún si en esta oportunidad para revocar a la autoridad cuestionada se necesita una cantidad de votos equivalente a la mitad más uno del número de electores que figuran en el padrón. Esta fue la interpretación vigente en las revocatorias del año 2002, que llevó a que muy pocas autoridades fuesen revocadas en esa oportunidad. Queda también por ver cuál es la forma final que toman estos temas en el debate sobre la nueva Ley de Participación y Control Ciudadanos, actualmente en curso en el Congreso.*

*De manera paralela, se ha abierto el debate nacional sobre el Presupuesto General de la República para el año 2005. La propuesta presentada por el Ministerio de Economía y Finanzas es ilustrativa de la escasa prioridad de la descentralización en materia presupuestal. No hay un avance sustantivo en los recursos del Presupuesto General 2005 destinados a las regiones, mientras que a las municipalidades se les asigna menor cantidad de recursos que el año pasado.*

*Ejercicio ciudadano del derecho a revocar autoridades electas, nuevo dinamismo de la descentralización desde las iniciativas de integración regional y estancamiento de la descentralización desde la perspectiva presupuestal. Luces y sombras de un proceso complejo.*

## La Integración de las Regiones

# Marco **NORMATIVO** y **DINÁMICAS** REGIONALES

La Ley 28274 de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones define quiénes pueden promover la creación de Juntas de Coordinación Interregional y/o integración de regiones y localidades así como cuáles son los incentivos para estos procesos, los requisitos que deben cumplirse y los procedimientos y plazos que deben observarse. El reglamento de la Ley, aprobado mediante DS 063-2004-PCM, detalla –aunque de manera insuficiente– diversos aspectos de la misma.

La constitución de Juntas de Coordinación Interregional es potestad de las autoridades regionales mientras que la integración de dos o más regiones y el cambio de ubicación de las provincias o distritos limítrofes puede ser solicitada tanto por las autoridades como por los partidos o movimientos políticos y los ciudadanos de esas regiones o localidades. Para la creación de Juntas basta la solicitud de las autoridades involucradas listando la cartera de proyectos que motiva dicha creación,

pero para la integración de regiones y de localidades es necesario presentar un Expediente Técnico. Si la solicitud es presentada por organizaciones políticas o grupos de ciudadanos, es necesario reunir un número de firmas equivalente al 10 o 15% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral de esas regiones o localidades.

Finalmente, la Ley no establece fechas o plazos para crear Juntas, pero sí que los referéndums ratificatorios para que la ciudadanía apruebe o desaprobe iniciativas de integración deben tener lugar en octubre del 2005, después en los años 2009 y 2013, y así sucesivamente. Establece además que para este año, el plazo final para presentar los expedientes técnicos al CND es el último día útil del mes de enero del 2005. En relación con este tema, el Reglamento de la Ley señala que las organizaciones políticas o los ciudadanos que promuevan la integración de regiones deben tener aprobados sus expedientes técni-

cos antes de presentar firmas para su validación. Eso quiere decir que habría que lograr la aprobación de los expedientes a fin de noviembre (lo que supone presentarlos a inicios de octubre) para dejar tiempo prudencial a la presentación de las firmas por los organismos electorales pertinentes (ver Nota de Información y Análisis No. 36 en "Publicaciones" [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)).

Es pues casi imposible que tanto partidos o movimientos políticos como grupos de ciudadanos o ciudadanas logren sacar adelante iniciativas para la integración de sus regiones. Incluso para las autoridades regionales interesadas, el tiempo para presentar los expedientes técnicos resulta escaso, por lo que han comprometido al CND en la búsqueda de flexibilizar los plazos establecidos.

En relación con los incentivos, las regiones que constituyan Juntas tendrán acceso preferencial a los concursos de FIDE y a recursos de



## PRESUPUESTO DE INVERSIÓN CONSIDERANDO LOS INCENTIVOS POR CREACIÓN DE REGIONES

Departamento	Tributos internos por dpto 2003	Incentivos creación de regiones (50 % impuestos)	Presupuesto 2005		Inversión potencial con tributos	
			PIA	Inversiones	Inversión potencial con tributos	Incremento potencial de las inversiones
	(Mill. S./.)	(Mill. S./.)	(Mill. S./.)	(Mill. S./.)	(Mill. S./.)	incremento %
Amazonas	4.2	2.1	155.8	14.5	16.6	15%
Ancash	107.6	53.8	455.7	31.6	85.4	170%
Apurímac	8.1	4.1	197.1	13.5	17.6	30%
Arequipa	607.7	303.8	472.6	37.8	341.6	804%
Ayacucho	15.1	7.6	283.1	23.1	30.7	33%
Cajamarca	70.0	35.0	509.3	66.1	101.1	53%
Cusco	127.5	63.8	461.2	60.3	124.1	106%
Huancavelica	4.9	2.4	198.2	28.3	30.7	9%
Huanuco	18.1	9.1	245.9	23.2	32.3	39%
Ica	206.4	103.2	303.2	14.6	117.8	707%
Junín	120.0	60.0	502.5	60.4	120.4	99%
La Libertad	301.7	150.8	506.2	34.6	185.4	436%
Lambayeque	136.8	68.4	312.6	13.5	81.9	507%
Loreto	73.5	36.7	455.7	54.3	91.0	68%
Madre de Dios	7.8	3.9	63.3	7.1	11.0	55%
Moquegua	24.5	12.2	118.9	27.1	39.3	45%
Pasco	13.6	6.8	149.1	42.7	49.5	16%
Piura	307.7	153.8	509.3	68.1	221.9	226%
Puno	61.6	30.8	511.3	36.5	67.3	84%
San Martín	34.7	17.4	290.3	28.8	46.2	60%
Tacna	90.9	45.5	170.2	28.8	74.3	158%
Tumbes	13.3	6.7	124.8	13.5	20.2	49%
Ucayali	111.4	55.7	208	37.3	93.0	149%
Lima			281.4	9.5		
Callao			239.1	30.5		
Municipalidad distrital de Lima	18,908.6	9,454.3	6.6	5.3		
<b>Total</b>	<b>21,376.1</b>	<b>10,688.0</b>	<b>7731.4</b>	<b>811</b>	<b>11499.0</b>	<b>1318%</b>

Fuente 1: "Nota Tributaria" SUNAT.

(\*) Tributos Internos: Impuesto a la renta, IGV, ISC y otros ingresos. El más importante en términos de monto es el IGV.

Fuente 2: Anexos Proyecto de Ley Presupuesto General de la República 2005.

COFIDE y de endeudamiento externo. Pero, salvo en el caso de la prioridad en el acceso a recursos del FIDE (50% más en el puntaje), no se detalla en el Reglamento en qué consiste el acceso preferencial a los recursos de COFIDE y del endeudamiento externo. Tampoco se explicita la manera en la que se distribuirá entre las regiones el 50% de los tributos que ellas generan, y que –en el marco de la Ley de Descentralización Fiscal– les será asignado en caso se produzca su integración en nuevas regiones.

Estos recursos serán asignados a las regiones que culminen procesos de integración, lo que tendrá lugar en el año 2007, una vez elegidas en el 2006 las autoridades de las nuevas regiones cuya creación sea aprobada por los respectivos referéndums del año 2005. Pero hay que recordar que el Presidente Toledo prometió, en 28 de julio, una suerte de adelanto de la descentralización fiscal al anunciar que se asignaría en el presupuesto 2006 una parte proporcional de un (1) punto porcentual del IGV a aquellas regiones que, en el

referéndum de octubre del 2005, manifesten su voluntad de integrarse.

Con base en estas normas y teniendo estos incentivos a la vista, hay una intensa dinámica de coordinaciones en curso con la intención de conformar Juntas, e incluso avanzar en la preparación de expedientes a ser presentados en enero del 2005 o antes, con vistas a la realización de consultas ciudadanas en octubre de ese año. El mapa de la página 7 muestra cómo quedaría el Perú si se concretan los procesos de integración en curso.

## FALTA PARTICIPACIÓN de la SOCIEDAD CIVIL en el Proceso de INTEGRACIÓN y CONFORMACIÓN de REGIONES

Un aspecto cuestionable del proceso de integración de regiones que se viene dando a partir de la promulgación de la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones es la casi total ausencia de la sociedad civil en la toma de decisiones. Son las autoridades regionales las que vienen dialogando, negociando y tomando acuerdos en torno a la constitución de Juntas de Coordinación Interregional y a la preparación de expedientes técnicos que sustenten propuestas de integración en nuevas y más grandes regiones.

En el caso de la constitución de Juntas de Coordinación Interregional, la falta de consultas con la sociedad civil se debe no solamente a la falta de voluntad política de las autoridades, sino también a las normas que rigen estos procesos.

En efecto, la Ley de Incentivos establece que la conformación de Juntas es potestad de las autoridades regionales, al no asignar rol alguno a los Consejos de Coordinación Regional (CCR). Este es un aspecto preocupante de la legislación pues las Juntas se forman en torno a carteras de proyectos de inversión a los que se asignará recursos provenientes del Tesoro Público, del FIDE, de COFIDE, y del endeudamiento externo. Como resultado, mientras la sociedad civil –en los CCR y los presupuestos participativos– centra su intervención en la asignación anual de los muy esca-

sos recursos de inversión de los gobiernos regionales, las autoridades regionales agrupadas en las Juntas toman decisiones sobre grandes proyectos de inversión sin concertación alguna con los agentes económicos ni con las organizaciones sociales.

Una vez constituidas las Juntas, el Reglamento hace que la participación de la sociedad civil sea resultado de la decisión discrecional del Presidente Regional. En efecto, el Presidente Regional tiene la facultad de invitar a representantes de instituciones del sector público y privado que estén relacionados con los temas de agenda de la JCI. También tiene la potestad de constituir Grupos de Trabajo conformados por representantes de universidades, colegios profesionales, cámaras de comercio, organizaciones de productores, gremios empresariales, sectores del Gobierno Nacional y otras organizaciones de la sociedad civil del ámbito territorial que comprende la JCI, para que ésta cuente con opiniones técnicas que coadyuven a la formulación y/o declaratoria de viabilidad de sus proyectos.

En cambio, la Ley sí establece que las autoridades deben concertar con la sociedad civil la decisión de preparar y presentar expedientes técnicos para la integración de regiones. No conocemos aún que el tema haya sido materia de tratamiento en algún Consejo de Coordinación Regional, pero es claro que, más tem-

prano que tarde, las autoridades tendrán que convocar a sus Consejos para debatir sus propuestas de integración. Si no lo hacen, los expedientes deberán ser rechazados por el Consejo Nacional de la Descentralización.

Frente a esta situación, diversos actores de la sociedad civil en varias regiones están buscando que sus puntos de vista sobre la integración sean tomados en cuenta por las autoridades respectivas.

Por ejemplo, en el caso de La Libertad, la Cámara de Comercio y Producción, la mayor parte de los colegios profesionales y varias redes de la sociedad civil discrepan de la decisión del Presidente Homero Burgos, de evitar cualquier nivel de articulación con el proceso de integración que desarrollan las seis regiones del Norte y el Oriente ya agrupadas en una Junta de Coordinación. Estos diversos sectores consideran que es un error aislarse de procesos de integración que podrían permitirle a la región ser parte, por ejemplo, del Circuito Turístico del Norte o acceder a los flujos comerciales en torno al Corredor Vial Yurimaguas-Paita.

Para coordinar sus puntos de vista y hacer sentir sus opiniones, han venido reuniéndose y se encuentran preparando un evento macro regional con presencia de líderes políticos, empresariales, profesionales y sociales de todo el norte.

Por su parte, la sociedad civil de San Martín está buscando constituir un Grupo de Iniciativa —al que invitarán a las propias autoridades regionales— con la finalidad de contar con un espacio para intercambiar puntos de vista y construir consensos en torno a las diversas opciones de integración que se les presentan. El escenario es ciertamente complejo. Por ejemplo, para sectores empresariales ligados al turismo será interesante la integración con las regiones del norte para ser parte del Circuito Turístico del Norte. Pero para los productores arroceros quizás resulte más interesante la articulación hacia el sur, para mejorar la salida de sus pro-

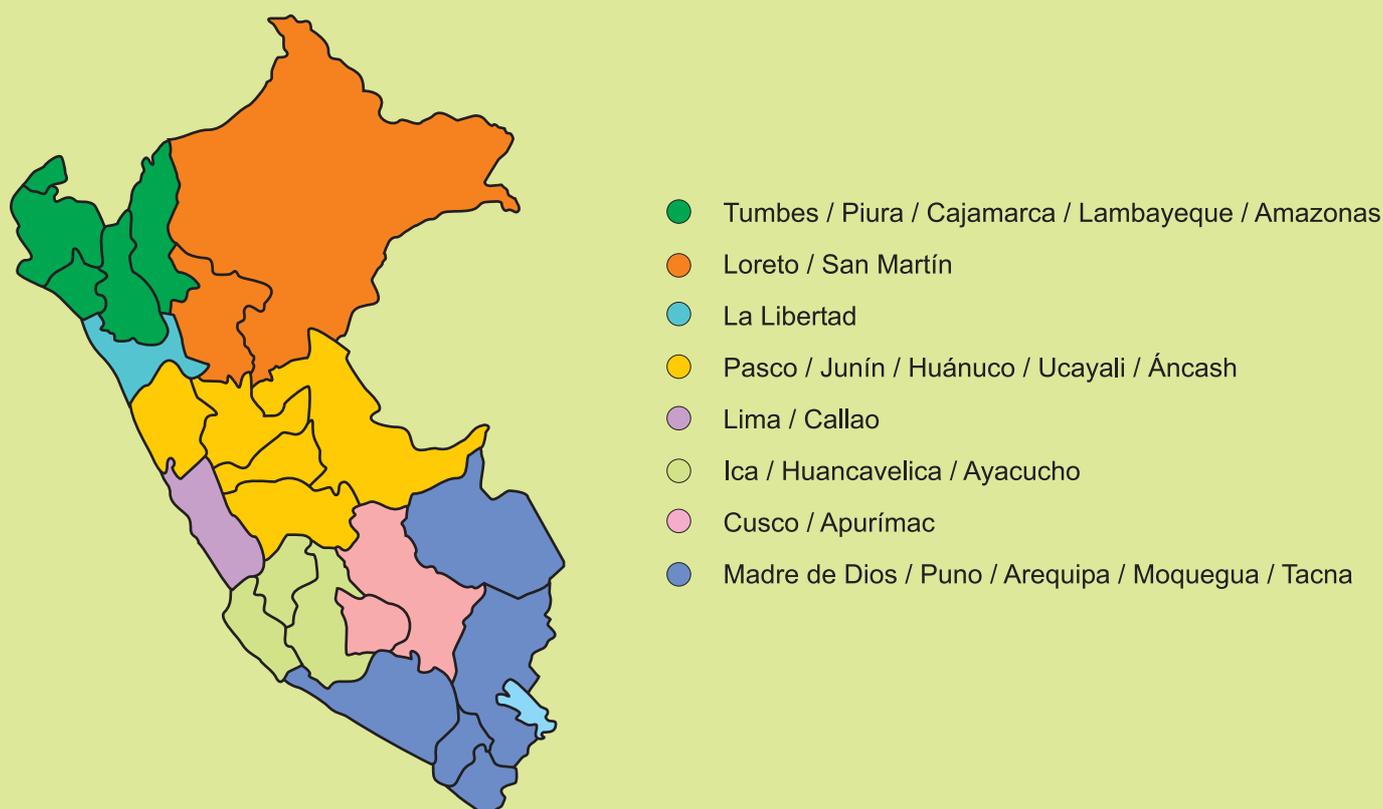
ductos hacia el gran mercado de Lima, en directa competencia con los arroceros del norte. Para muchos sectores del comercio una opción es la integración vial directa con La Libertad vía la carretera Juanjui-Salaverry, pero para los sectores ambientalistas esta propuesta hace peligrar el Parque Nacional Río Abiseo. Y todavía para otros sectores, la mejor opción es la articulación con Loreto y Ucayali para fortalecer el desarrollo de una identidad y de un espacio amazónico.

Nos parece importante que se vengán dando estas iniciativas, y creemos indispensable que las autoridades en todas las regiones

convoquen a los diversos sectores de la sociedad civil para abordar el tema, explorar las diversas opciones abiertas en cada caso y desarrollar los consensos que sean necesarios. Para cumplir con la Ley, esta concertación con la sociedad civil debe darse en el marco de los Consejos de Coordinación Regional. Pero —dadas las limitaciones que presentan los CCR y la indudable trascendencia del tema— en muchos casos será necesario apelar también a otros espacios o mecanismos de concertación para lograr el objetivo de construir visiones comunes del desarrollo en espacios territoriales más amplios.

## ¿CÓMO SERÍA EL PERÚ?

Así sería nuestro país si se concretan las intenciones de integración regional expresadas hasta ahora



## La DESCENTRALIZACIÓN y el DESAFÍO del DESARROLLO

Mientras se promulgaba la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y se generaba un conjunto de iniciativas interesantes camino a la creación de macrorregiones, los acontecimientos de Cajamarca nos recordaban lo complejo que es poner en marcha una estrategia de desarrollo que se oriente a modificar una forma de ordenamiento del territorio profundamente desigual, organizado alrededor de la concentración de las principales palancas económicas, financieras y productivas.

El discurso predominante en el Gobierno y en la mayoría de medios de comunicación en relación con la exploración del cerro Quilish ha resaltado lo positivo de la minería como un fin en sí mismo, lo que justifica promover la inversión en este sector, sean cuales fueren las condiciones y los alcances de la explotación. Añaden que la minería es más importante aun en regiones en las que predomina la pobreza, pues este recurso es casi la única potencialidad con la que cuentan para desarrollarse. Nuestra historia nos muestra, sin embargo, que esas afirmaciones distan de la realidad, pues basta analizar los casos de Huanavelica y Cerro de Pasco, para constatar que dos regiones eminentemente mineras están entre las más pobres del país.

Creemos que la minería es fundamental en el Perú. Sin embargo, para que esta actividad –al igual que la explotación de nuestros recursos



naturales en general– aporte efectivamente al desarrollo, debe responder a determinadas condiciones vinculadas al desarrollo regional y local. Su carácter agotable y su fluctuación permanente en el comercio internacional pueden determinar resultados muy distantes de los ofrecimientos contenidos en los discursos de quienes gobiernan y de las propias empresas cuando inician la explotación.

Un primer elemento que surge de los acontecimientos de Cajamarca es la importancia de contar con una institucionalidad política y social fuerte. Es valiosa la capacidad que han demostrado los principales actores para exigir sus derechos y ser parte de las decisiones. Pero esto no es suficiente. Hace falta una ins-

titucionalidad que cuente con un proyecto que le sirva de base para la negociación. Asimismo, que sea eficiente, concertadora y transparente en el manejo de las políticas públicas y en la defensa de los intereses de la colectividad regional y local. La participación es un mecanismo fundamental si consideramos que la construcción de alianzas y de consensos es clave para toda propuesta de desarrollo territorial.

Un segundo elemento se relaciona con el rol del Gobierno Central. No hay desarrollo descentralizado posible sin un conjunto de políticas nacionales en las cuales se pueda sustentar. Un Ejecutivo con capacidad de negociación y propuesta es fundamental para actuar en un contexto en el cual el marco económi-

co global restringe su capacidad de tomar decisiones de manera transparente y democrática.

Nuestros gobernantes no pueden seguir operando sólo bajo la lógica de ofrecer al gran inversionista minero las condiciones más atractivas posibles. Los acontecimientos de Cajamarca nos muestran lo difícil que es adecuarse a un nuevo contexto. En el aspecto interno no se puede obviar la existencia de nuevas instancias de gobierno y nuevos canales de participación de la ciudadanía. En el aspecto externo han surgido nuevas posibilidades para considerar la dimensión social y ambiental como parte de las estrategias de negociación de la explotación de nuestros recursos naturales. Pero nada de esto parece estar presente en la forma de actuación de quienes nos gobiernan.

Un tercer aspecto fundamental tiene que ver con la capacidad del Estado para responder a las expectativas generadas con respecto a los beneficios de la explotación y para aportar a la generación de pro-

cesos de desarrollo. Es obvio que en regiones caracterizadas por el atraso, no se trata sólo de apelar a la responsabilidad social de las empresas. Se requiere que el Estado tenga la capacidad de captar recursos fiscales significativos y de descentralizar su utilización.

Temas como la mejora del capital humano, potenciando no sólo los centros de formación superior sino también calificando a la fuerza laboral, en especial de aquellos sectores directamente afectados y que, en la mayoría de casos, son quienes tienen menos condiciones para buscar nuevas posibilidades productivas. Aspectos como la salud, la integración vial y la educación básica requieren que la dimensión social y la ambiental sean puntos críticos de los términos de la negociación sobre la explotación de nuestros limitados recursos.

La promoción de la inversión minera debe vincularse a estrategias públicas orientadas a fomentar el surgimiento de nuevas dinámicas económicas. La mayor articulación po-

sible de diversas unidades económicas a la explotación de los recursos puede generar capacidades para una oferta productiva más amplia y sostenible en el tiempo. Un aspecto clave es el aporte a la innovación tecnológica, para lo cual se requiere incentivar relaciones de colaboración con las instituciones de la región y las localidades. Justamente porque en zonas alejadas éste no es un tema sencillo, es más urgente y necesario trabajar con este enfoque y trazarse objetivos concretos.

En el contexto del proceso de integración de regiones abierto por la respectiva ley, es importante que el Estado y la sociedad civil asuman la tarea de definir una propuesta de desarrollo. Para ello, el diálogo y la concertación son fundamentales. Los acontecimientos de Cajamarca nos muestran que, más allá del discurso y reconociendo los avances de estos últimos años, se trata de una agenda pendiente para la sociedad, para el Estado en sus distintos niveles, y para el sistema de partidos.



# Se vienen las CONSULTAS POPULARES sobre REVOCATORIA de AUTORIDADES

El próximo 17 de octubre tendrán lugar las Consultas Populares sobre Revocatoria de Autoridades. Ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a promover estas consultas para revocar a las autoridades regionales y municipales electas, es decir, a las presidencias y consejerías regionales y a las alcaldías y consejalías municipales. Las normas no consideran la revocatoria de Congresistas, ni del Presidente de la República.

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) informa que habrá consultas en una provincia (Ilo, en la Región Moquegua) y en 188 distritos ubicados en todas las regiones del país, menos Madre de Dios y Callao.

La Ley 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (Art. 22) establece que para llevar a cabo una consulta, quienes la promuevan deben presentar el respaldo de al menos 25% de las y los electores de la circunscripción de la autoridad a la que desean revocar, hasta un máximo de 400 mil firmas. Resulta más fácil cumplir este requisito en distritos rurales poco poblados que en regiones o en provincias con mucha población.

La misma Ley 26300 establece que, para que proceda la revocatoria de la autoridad cuestionada, tiene que lograrse la mitad más uno de los votos. En las revocatorias del año 1997 el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) estableció que esa "mitad más uno" se

refería a los electores participantes de la consulta (es decir, mitad más uno de los votos emitidos). Se logró entonces la revocatoria de un número relativamente importante de autoridades.

Sin embargo, en las revocatorias del año 2002, el mismo JNE estableció que se requería una cantidad de votos equivalente a la mitad más uno de las electoras y los electores registrados en el padrón electoral respectivo. Con un ausentismo promedio de 30% en este tipo de procesos electorales, se necesitaban entonces 51 de cada 70 votos emitidos (76% del total emitido) para lograr la revocatoria de la autoridad cuestionada. Se revocaron muchas menos autoridades que en 1997.

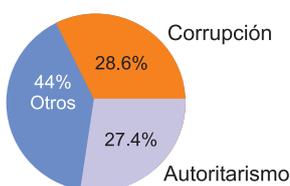
El JNE no ha oficializado aún cuál será la interpretación vigente para este año, pero ante la falta de anuncios se entiende que se mantendrá la del 2002 y que, en consecuencia, las autoridades revocadas sean relativamente pocas. ¿Se trata de garantizar el ejercicio del derecho ciudadano al control de las autoridades electas?, ¿o se trata de garantizar a la autoridad electa estabilidad para el ejercicio de sus res-

pensabilidades? Este debate sigue siendo urgente, pues aunque se mantengan para este proceso las normas vigentes en el 2002, el Congreso de la República viene debatiendo una nueva Ley de Participación y Control Ciudadanos en la que se deben resolver de manera permanente estas y otras interrogantes.

Del análisis de los motivos expresados por promotores de las revocatorias se desprende que la corrupción (28.6%) y el autoritarismo (27.4%) son los argumentos más frecuentes. (ver Carlos Iván Degregori. "Ilave: Desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización", Cuaderno Descentralista 13, Grupo Propuesta Ciudadana, en [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)).

El asesinato del Alcalde de Ilave hace sólo pocos meses –que tuvo esas mismas "motivaciones"– nos habla del fracaso de todas las formas de canalización de los conflictos locales mediante mecanismos institucionales. Las consultas populares sobre revocatorias son una de las pocas posibilidades de encauzar el descontento popular y los conflictos políticos en el marco de la institucionalidad democrática.

## MOTIVOS EXPRESADOS POR PROMOTORES DE LAS REVOCATORIAS



# La DESCENTRALIZACIÓN y las MUJERES: PARTICIPACIÓN, LEGITIMIDAD y REVOCATORIAS

**Diana Miloslavich Túpac<sup>1</sup>**  
CMP Flora Tristán

## PRESENCIA DE LAS MUJERES EN LOS CARGOS ELECTOS

Las principales aliadas para el desarrollo de una agenda de género en el proceso de descentralización

son las mujeres electas en los gobiernos regionales y locales. Son ellas las que vienen impulsando las demandas de las mujeres y el logro de planes de desarrollo local y regional, y de presupuestos participa-

tivos inclusivos para las mujeres. Las más de tres mil mujeres elegidas en los gobiernos regionales y locales deben constituir el foco de nuestra atención e interés en los próximos años (ver Cuadro 1)

**Cuadro 1. CIFRAS CONSOLIDADAS EN EL PERIODO 2002-2006 EN EL ÁMBITO REGIONAL**

Región Regional	Presidenta Regional	Consejera Provincial	Alcaldesa Distrital	Alcaldesa Provincial	Regidora Distrital	Regidora
Amazonas	0	1	0	1	12	109 + 2*
Ancash	0	2	0	3	33	194 + 1*
Apurímac	0	3	0	1	15	87
Arequipa	0	4	0	4	21	154
Ayacucho	0	0	0	1	18	139 + 1*
Cajamarca	0	1	0	0	20	139 + 9*
Callao	0	2	0	0	2	13
Cusco	0	1	1	5	26	121
Huancavelica	0	2	0	3	12	119
Huanuco	1	0	0	0	16	95
Ica	0	1	0	1	16	55
Junín	0	1	1	1	21	175
La Libertad	0	2	0	5	18	106 + 1*
Lambayeque	0	2	0	1	5	43
Lima	0	4	2	13	34	268
Loreto	0	2	0	1	20	60
Madre de Dios	0	0	0	0	6	12 + 2*
Moquegua	1	3	0	0	8	23
Pasco	0	2	1	1	4	39
Piura	0	3	0	1	23	85
Puno	0	1	0	1	28	113 + 2*
San Martín	0	3	0	1	20	98 + 4*
Tacna	0	2	0	0	6	38
Tumbes	1	1	0	0	8	13
Ucayali	0	4	0	0	8	15
<b>Total</b>	<b>3 (12%)</b>	<b>50 (21.9%)</b>	<b>5 (2.6%)</b>	<b>48 (3%)</b>	<b>400 (23.5%)</b>	<b>2313 + 21*</b>

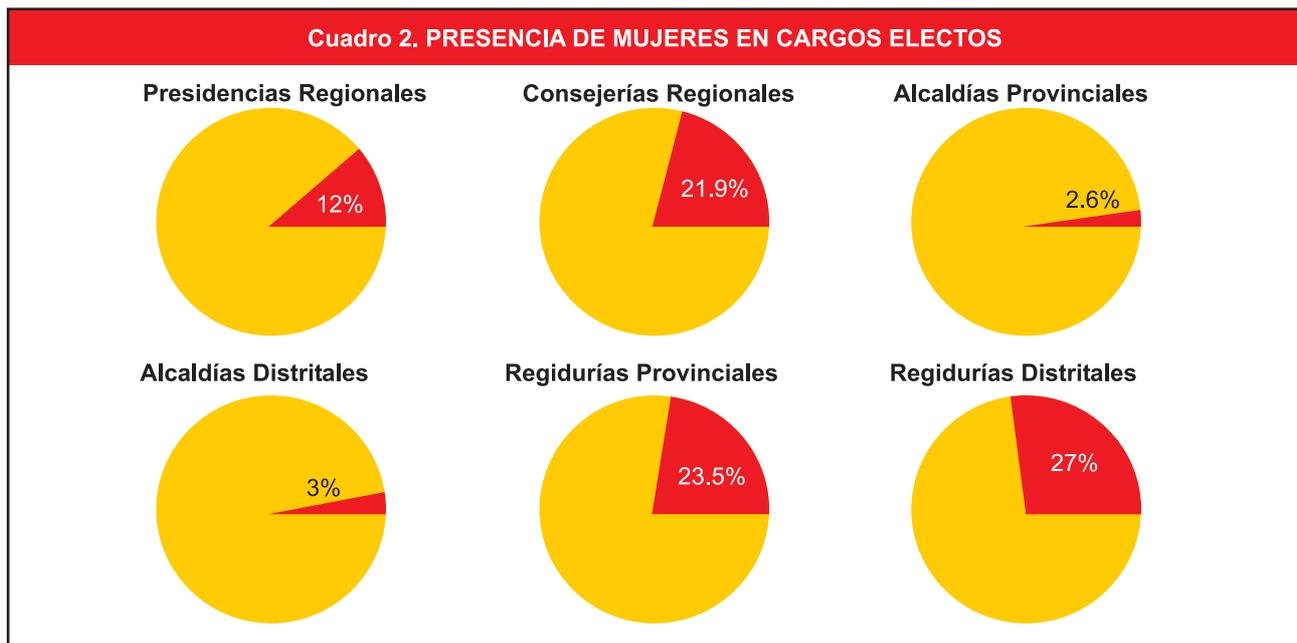
Elaboración: D. Moromisato Programa de Desarrollo Local y Descentralización, CMP Flora Tristán.

Fuente: CMP Flora Tristán; Participa Perú. Presencia de Género en los Gobiernos Regionales y Locales. Datos Estadísticos de las 25 Regiones del Perú. Lima: CMP Flora Tristán, setiembre 2003.

\*Elecciones Complementarias

1 Con la colaboración de Doris Moromisato del CMP Flora Tristán.

**Cuadro 2. PRESENCIA DE MUJERES EN CARGOS ELECTOS**



En la actualidad, tres mujeres encabezan Gobiernos Regionales: Cristala Constantinides (Moquegua), Luzmila Templo Condeso (Huánuco) y Rosa Medina Feijoo (Tumbes) Además, cincuenta mujeres son Consejeras Regionales, representando el 21.9% en el ámbito nacional. Ucayali y Arequipa registran los mayores índices de Consejeras, con 57.1% y 50% del total, respectivamente.

En el ámbito de gobiernos locales, tenemos cinco alcaldesas a nivel provincial y 48 a nivel distrital, el 2.5% y 3% del total nacional respectivamente.

Es en las regidurías en donde las mujeres tienen la mayor presencia. A nivel provincial representan el 23.5% y a nivel distrital significan el 27% de todas las regidurías. Moquegua y Tumbes con el 34% de las regidorías provinciales y Madre de Dios con el 34% de las distritales son las regiones con más alta presencia de mujeres, sobrepasando

las cuotas mínimas establecidas por la ley. En Tacna, Pasco y Callao las regidoras distritales representan el 31% del total de sus regidurías.

En el caso de la Región Junín, donde Flora Tristán con el Proyecto Participa Perú está promoviendo la participación de las mujeres en la gestión local y regional, se cuenta actualmente con una consejera regional, una alcaldesa provincial, cuatro alcaldesas distritales, 21 regidoras provinciales y 175 distritales.

### LEGITIMIDAD Y REVOCATORIA DE AUTORIDADES MUJERES

De acuerdo con los resultados de una reciente encuesta de opinión que realizó el Centro Flora Tristán en el ámbito nacional<sup>2</sup>, las mujeres autoridades tienen un elevado nivel de aceptación. Del total de las personas encuestadas, el 69.4% opina que es adecuada la participación de las mujeres en los gobiernos locales, mientras que sólo el 9.2% opina que no es adecuada (ver Cuadro 3).

Quienes opinan que es adecuada mencionan argumentos como: "tienen los mismos derechos" (25.3%), "tienen preparación" (13.7%), "tienen mejor toma de decisiones" (11.4%), y hasta opinan que "son mejores que los hombres" (9.8%).

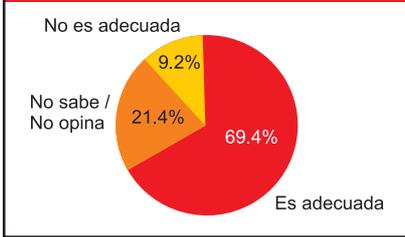
En cambio, quienes opinan que no es adecuada la calidad de la participación de las mujeres sostienen que es por las siguientes causas: "no son escuchadas" (32.7%), "deben prepararse más" (26.3%), "falta de decisión" (16.6%), "son muy pocas" (10.7%) y "no tienen representatividad" (10.4%).

Como se sabe, habrá consultas sobre revocatorias en una provincia y en 188 distritos a nivel nacional. En estos 188 distritos, 65 alcaldías y 619 regidurías serán sometidas a consulta sobre revocatoria, entre las que se encuentran 10 alcaldesas y 165 regidoras.

Para nosotras, el nivel de revocatorias existente revela la falta de

<sup>2</sup> La encuesta fue realizada en julio 2004 por la empresa Imasen con un total de 914 entrevistas a nivel nacional en la Gran Lima, Norte, Oriente, Centro y Sur del Perú, en segmentos socio-económicos baja inferior, baja superior, media / alta y clasificación etárea de 24/28, 25/34 y 35 años.

**Cuadro 3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS GOBIERNOS LOCALES**



aceptación de sectores políticos locales al trabajo que vienen desempeñando las alcaldesas. Como lo expresan fuentes de la ONPE<sup>3</sup>, algunos sectores sin mayor fundamento insisten en opinar que las mujeres no saben gobernar. Una marcada cultura patriarcal se expresa en los argumentos de los promotores de la revocatoria, según lo expresa Rosario Gamarra de la ONPE.

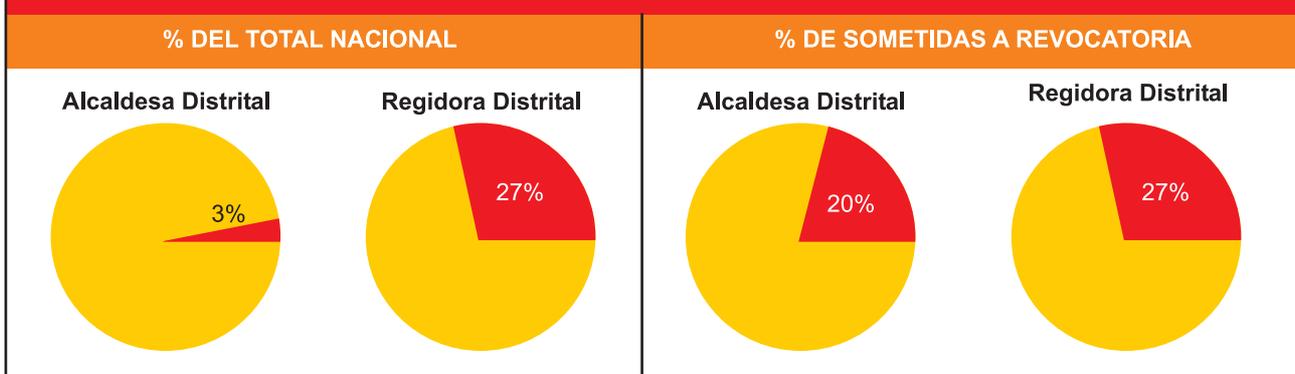
La encuesta revela que la opinión pública está a favor de las mujeres y, por otro lado, los promotores de las revocatorias vinculados a los espacios políticos partidarios, en su mayor parte, siguen siendo cerrados a la participación de las mujeres. Confiamos en que las revocatorias del 17 de octubre nos demuestren con resultados que las mujeres continuarán en sus cargos y que la opinión de la ciudadanía será quien decida.

**Cuadro 4. ALCALDESAS SOMETIDAS A CONSULTAS SOBRE REVOCATORIAS**

Distrito	Región
Santa Cruz	Ancash
Tauca	Ancash
Tumay-Huaraca	Apurímac
Querco	Huancavelica
Santo Domingo de Capillas	Huancavelica
Huaso	La Libertad
27 de noviembre	Lima
Laraos	Lima
San Pedro de Casta	Lima
Lobitos	Piura



**Cuadro 5. PRESENCIA DE LAS AUTORIDADES DISTRIALES MUJERES EN LAS REVOCATORIAS**



<sup>3</sup> Información recogida en mesa de trabajo convocada por ONPE, con participación de la Defensoría, SER, Red Perú, Flora Tristán, y REMURPE.

## Presupuesto General 2005

# Una PROPUESTA SIN ÁNIMO DESCENTRALISTA

El Ministerio de Economía y Finanzas ha presentado al Congreso de la República su propuesta de Presupuesto General para el año 2005. Esta propuesta refleja la falta de voluntad del Poder Ejecutivo de avanzar sustantivamente con la descentralización.

En comparación con el año 2004, el Presupuesto General de la República del 2005 crece un 12%, pasando de 44 mil a 49 mil millones de soles aproximadamente. En este marco, el Gobierno Central sigue controlando la mayor parte del presupuesto e incluso crece ligeramente en términos de su peso relativo, mientras que los gobiernos regionales ven incrementar levemente su presupuesto, y los gobiernos locales ven caer el suyo.

### EL LEVE CRECIMIENTO DE LOS RECURSOS DE INVERSIÓN DE LAS REGIONES

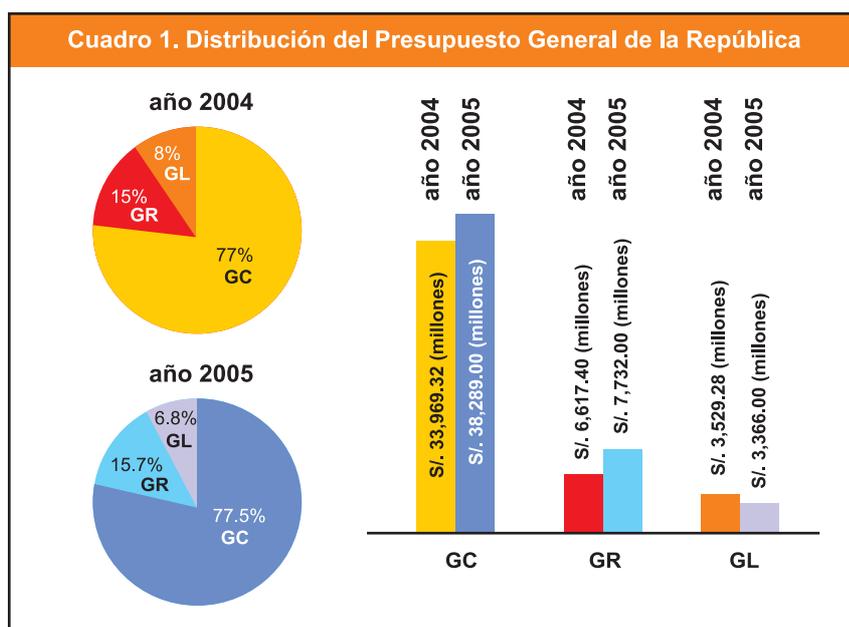
Como se puede observar en el Cuadro 1, el presupuesto de los gobiernos regionales crece en casi 1,000 millones de soles. Pero este crecimiento se explica fundamentalmente por el incremento del gasto corriente pues los recursos para inversión crecen en apenas 133 millones de soles (ver Cuadro 2).

Y este crecimiento se reduce a 54 millones de soles si se toma como base de la comparación no al Presupuesto Institucional de Apertura del año 2004 sino al PIA más los 79 millones de soles que en el marco de la distribución nacional de los recursos generados por el Impues-

to a las Transacciones Bancarias le fueron asignados a las regiones Junín, Loreto, Moquegua, Piura, Pasco y Callao (ver Ley 28254 de Ampliación Presupuestal de junio del 2004, Anexo 1).

El crecimiento del gasto corriente de los Gobiernos Regionales se explica en lo fundamental por el incremento de las remuneraciones al personal de educación y de salud. Por su parte, el modesto incremento observado en los recursos de inversión se concentra en realidad en unas pocas regiones como Cajamarca, Cusco, Junín, y Pasco, habiendo también un número de regiones que ve disminuir sus recursos de inversión, siendo los casos más notorios los de San Martín, Loreto, La Libertad y Ucayali.

Cuadro 1. Distribución del Presupuesto General de la República



Fuente: Proyecto de ley Presupuesto General de la República 2005  
Ley N° 28128 de Presupuesto Público del 2004

### EL SINCERAMIENTO DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL

Del Cuadro 1 se desprende también que las municipalidades pasan del 8% al 6.8% del Presupuesto General, lo que supone una reducción presupuestal de algo más de 163 millones de soles. ¿Qué explica que en plena descentralización las municipalidades reciban menos recursos que el año pasado?

El Plan de Transferencia del año 2004 establecía que se transferían recursos de dos programas de FONCODES y de tres programas del PRONAA a las 67 municipalidades provinciales y 241 distritales acre-

**Cuadro 2. PIA Y RECURSOS DE INVERSIÓN POR REGIONES, AÑOS 2004-2005**

Departamento	Presupuesto 2004		Presupuesto 2005		Diferencia entre inversiones en 2004 y 2005
	PIA	Inversiones	PIA	Inversiones	
	(Mill. S/.)	(Mill. S/.)	(Mill. S/.)	(Mill. S/.)	(Mill. S/.)
Amazonas	146.5	12.5	155.8	14.5	2.0
Ancash	440.8	31.4	455.7	31.6	0.2
Apurímac	188.8	11.6	197.1	13.5	1.9
Arequipa	472.2	37.9	472.6	37.8	-0.1
Ayacucho	262.8	17.0	283.1	23.1	6.1
Cajamarca	431.8	25.4	509.3	66.1	40.7
Callao	221.3	39.1	239.1	30.5	-8.6
Cusco	411.5	39.8	461.2	60.3	20.5
Huancavelica	183.3	28.8	198.2	28.3	-0.5
Huánuco	226.8	21.8	245.9	23.2	1.4
Ica	299.4	14.2	303.2	14.6	0.4
Junín	452.4	22.8	502.5	60.4	37.6
La Libertad	505.9	40.2	506.2	34.6	-5.6
Lambayeque	308.5	13.7	312.6	13.5	-0.2
Lima	18.4	8.7	281.4	9.5	0.8
Loreto	462.1	62.9	455.7	54.3	-8.6
Madre de Dios	59.8	5.9	63.3	7.1	1.2
Moquegua	105.5	16.6	118.9	27.1	10.5
Pasco	114.4	15.1	149.1	42.7	27.6
Piura	493.1	62.9	509.3	68.1	5.2
Puno	479.0	29.9	511.3	36.5	6.6
San Martín	291.2	41.7	290.3	28.8	-12.9
Tacna	151.7	15.3	170.2	28.8	13.5
Tumbes	119.0	12.2	124.8	13.5	1.3
Ucayali	210.9	45.8	208	37.3	-8.5
Municipalidad distrital de Lima	5.9	4.9	6.6	5.3	0.4
<b>Total (S/.) y Promedio (%)</b>	<b>7063.0</b>	<b>678.1</b>	<b>7731.4</b>	<b>811</b>	<b>132.9</b>

Fuente 1: SIAF. Página web de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas.  
Fuente 2: Anexos Proyecto de Ley Presupuesto General de la República 2005.

ditadas en el año 2003. Pero, al elaborar el Presupuesto General 2004, el MEF infló el presupuesto municipal colocando en las cuentas de todas municipalidades recursos de todos los programas sociales, aun cuando se sabía que no se transferirían todos los programas ni se beneficiarían todas las municipalidades. Se les asignó el 8% del Presupuesto, aunque, en realidad, la mayor parte de ellas tuvo que devolver al MIMDES los recursos de los programas sociales nominalmente asignados.

Para este año, el MEF ha decidido "sincerar" la formulación presupuestal municipal y, en consecuencia, ha asignado recursos de los programas a ser transferidos solamente a las municipalidades hasta ahora acreditadas (las del 2003 y un segundo grupo de cincuenta y ocho (58) municipalidades provinciales y ciento sesenta y cinco (165) distritales).

Como resultado de este "sinceramiento", las municipalidades figuran ahora con 6.8% del presupuesto.

Para el 2005 la asignación de recursos a las municipalidades acreditadas ha disminuido, pues no se les asigna recursos de los programas de nutricionales del PRONAA. Ha disminuido aún más la asignación a las no acreditadas, a las que ya no se les conceden recursos de ningún programa. Es interesante señalar que la mayor caída se observa en los distritos no acreditados, pues ya no se les considera para el 2005 los recursos ni de FONCODES ni del PRONAA que antes se les había asignado.

Más ágil y con información actualizada a diario...

# www.participaperu.org.pe

*¡ La descentralización es una oportunidad para nuestro desarrollo !*

Inicio Conociéndonos Contactarnos Mapa web 2 FAQs

## Participa Perú

por el país que soñamos...

Buscador General

### EDITORIAL

La propuesta de Presupuesto General 2005 no avanza en la descentralización de los recursos hacia las regiones y las localidades

- Vigila Perú
- Marco Legal
- Publicaciones
- Nuestras Regiones
- Biblioteca
- Enlaces de interés
- Actividades

### NOTICIAS

23/09/04 Región pide transferencia del Programa Especial Binacional Lago Titicaca **(El Peruano)**

23/09/04 (Anexok) Gobierno Regional ejecutará obras por más de 9 millones de soles **(La Industria - Chimbote)**

22/09/04 Banco de la Nación entregará créditos a regiones para financiar obras **(El Peruano)**

Todas las noticias >>>

### NOVEDADES

Y Curso a Distancia "Participación Política y Ciudadanía" (23/09/04)

Cerro Quiishi Documentos de Interés (20/09/04)

Boletín de Noticias InterRegionalesPerú ( Semana del 10 al 16 de Septiembre del 2004 ) (17/09/04)

Boletín Informativo del Gobierno Regional Puno Nº 0033 - 2004 (16/09/04)

Conferencia Electrónica "Mujeres y Gobernabilidad" - Organizado por la Red del Secretariado Rural Perú Bolivia (16/09/04)

¿Quién es quién en Ilovo? Lista de Candidatas por Partido Peñón (16/09/04)

### EL DEBATE DEL MOMENTO

TEMA: El Presupuesto General de la República 2005

Opiniones sobre el tema

- Oscar Benavides | Representante de los alcaldes distritales ante el CRD: "No hay voluntad de descentralizar el país" (13/09/2004)
- Editorial Grupo Propuesta Ciudadana: La propuesta de Presupuesto General 2005 no avanza en la descentralización de los recursos hacia las regiones y las localidades

Información y Análisis

- Nota Informativa del MEP: Algunos datos sobre el Proyecto de Presupuesto 2005 (13/09/2004, formato DOC)

Otros Temas en Debate

Participa con tus opiniones y consultas sobre el tema en Debate.

Nombre:  Email:

Título:

Opinión o consulta:

Enviar Cancelar

Opiniones y consultas anteriores

NOTICIAS

EL DEBATE DEL DÍA

PUBLICACIONES

MARCO LEGAL

ENLACES DE INTERES

VIGILA PERU

## SOCIOS DEL GRUPO PROPUESTA CIUDADANA

Juan Rheineck  
Presidente de Directorio

Javier Azpur  
Coordinador Ejecutivo

I E P

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y Promoción  
del Desarrollo - DESCO

cipca-perú

Centro de Investigación y  
Promoción del Campesinado - CIPCA

CEPAS

Centro Peruano de  
Estudios Sociales - CEPES

cedep

Centro de Estudios para el  
Desarrollo y la Participación - CEDEP

ARARIWA

Asociación ARARIWA

cbc

Centro de Estudios Regionales Andinos  
"Bartolomé de las Casas" - CBC

ceder

Centro de Estudios para el  
Desarrollo Regional - CEDER

CEDEPAS

Centro Ecueménico de Promoción  
y Acción Social - CEDEPAS

alternativa

ALTERNATIVA

IDS

Instituto de Diálogo y Propuesta - IDS