

Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº7 Setiembre - 2003

Proyecto Participa Perú



DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

**Desarrollo local y
marcos institucionales:
La conformación de los
CCL**

**Experiencias de
desarrollo local**

**Ley de Incentivos y
Ley de Promoción de
Inversiones**

Producido por:

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA





Nº 7

Setiembre 2003

Proyecto Participa Perú

Director: Luis Chirinos

Suplemento Participa Perú

Director: Carlos Monge

Coordinadora General:

Patricia Paz Panizo

Comite Editorial:

Adda Chuecas CAAAP

Rosell Laberiano CEAS

Fernando Eguren CEPES

Maximiliano Ruiz CIPCA

Ivonne Macassi 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

PRESENTACIÓN

3 Editorial

LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO LOCAL Y REGIONAL

4 Descentralización y desarrollo local: Lecciones de la Cumbre de Arequipa

5 Desarrollo y marcos institucionales locales: La constitución de los Consejos de Coordinación Local (CCL)

7 Ancahuasi: Las mujeres en el gobierno local

9 Interculturalidad y desarrollo local en el Río Tambo

11 Concertación para el desarrollo local en tres escenarios de extrema pobreza

13 La Ley de Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada

14 Las regiones en el Presupuesto General de la República 2004



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.

DESCENTRALIZACIÓN, CONSTITUCIÓN DE CCL, ASIGNACIONES PRESUPUESTALES Y DESARROLLO

La descentralización, para hacerse sostenible, debe generar mejores condiciones para el desarrollo y lograr una mejor calidad de vida para la población de las localidades y las regiones. Si se reduce a una redistribución de poder entre elites nacionales y regionales, sin redundar en más empleos, mejores servicios, o más transparencia y menor corrupción, puede perder legitimidad y hacerse frágil, vulnerable.

¿Cómo puede la descentralización producir mejores condiciones para el desarrollo? Pues transfiriendo capacidades de decisión y recursos a los gobiernos subnacionales, y estableciendo mecanismos para la participación y la vigilancia de la población sobre esas decisiones. Estos temas son, hoy, materia de debates y decisiones prácticas.

Se está iniciando el proceso de constitución de los Consejos de Coordinación Local (CCL) como espacios de coordinación entre autoridades locales y sociedad civil. Pero la Ley Orgánica de Municipalidades contiene restricciones a la participación de las organizaciones sociales.

Frente a esta situación, un grupo de instituciones de la sociedad civil estamos presentando una propuesta marco de ordenanza municipal que considera una diversidad de mecanismos de registro ante el Estado (no solo los registros públicos); la exoneración, por esta vez, de la demostración de tres años de funcionamiento; plazos prudenciales para el registro de las organizaciones; campañas de difusión, etc.

En relación con la inversión privada y los recursos públicos, acaba de ser aprobada la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, y el MEF presentará al Congreso el Presupuesto General de la República 2004.

La ley aprobada no trae grandes novedades, aunque establece que los gobiernos regionales deben contar con una instancia regional y un banco de proyectos para promover la inversión privada, y que deben pedir opinión a los Consejos de Coordinación Regional (CCR) sobre ventas de activos de las regiones.

La definición de techos presupuestales después de culminada la formulación participativa de los presupuestos regionales, por debajo de las expectativas generadas, ha alimentado un malestar general y al menos en dos regiones (Amazonas e Ica) acuerdos de paros de protesta. El problema es que la decisión del MEF de no considerar la valorización de las exoneraciones tributarias y futuras privatizaciones en el Presupuesto General 2004, fue comunicada cuando en muchas regiones se habían formulado los presupuestos, tomando como referencia los presupuestos de apertura del 2003, que sí incluyen estas valorizaciones.

¿Quién, cómo y cuándo se decide cuáles son los techos presupuestales de las regiones?. Debieran definirse más temprano en el proceso para que la planificación los tome en cuenta y de manera concertada con las propias autoridades regionales y locales, con el CND como el espacio de esta necesaria concertación entre las regiones y el MEF.

Las perspectivas del desarrollo local como resultado de la descentralización dependen en gran medida, de los procesos que se vienen impulsando y las decisiones que se vienen tomando en el terreno de los CCLs y en la formulación del Presupuesto 2004. CCLs que cuenten con una legítima representación de la sociedad civil y que accedan a recursos suficientes son una condición mínima para el logro de este fin.

DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL: LECCIONES DE LA CUMBRE DE AREQUIPA

Entre el 9 y el 12 de julio se reunieron en Arequipa más de 600 estudiosos y líderes sociales del Perú y de todos los países de América Latina. Este encuentro buscó dialogar, expresar voluntades compartidas y construir consensos alrededor de un tema de creciente importancia en nuestros países: el desarrollo local y la descentralización. Esta I Cumbre Latinoamericana logró su cometido de convocar actores diversos y construir una agenda de mediano y largo plazo.

La relación entre un mundo globalizado y la dimensión local y regional fue un punto de interés de la cumbre. Desde las miradas locales, es más claro el carácter desigual del nuevo orden, en el cual los más débiles se ven imposibilitados de acceder a las nuevas oportunidades y beneficios, concentrados en el mundo desarrollado y en nuestras elites. Se consideró fundamental que las sociedades locales y regionales busquen una nueva forma de relación con el mundo, lo cual reclama a nuestros gobiernos nacionales incorporar las propuestas e intereses de las regiones y localidades en los procesos de integración y comercio.

El desarrollo fue definido como el despliegue de capacidades y el ejercicio de derechos. La dimensión local es vista como una nueva forma de promover procesos que incluyen concertación de actores, crecimiento económico, equidad, sostenibilidad ecológica y una nueva forma de relación entre lo local, lo regional y lo nacional. Todo ello para que las personas y las familias tengan una mayor calidad de vida.

Constatándose avances y experiencias exitosas en la dimensión



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

local, la dimensión regional no presenta evidencias de desarrollos similares. Sin embargo, es consenso que para construir una ruta viable de cambio se requiere de capital físico, humano, natural y social suficiente, un territorio mínimo necesario para definir la densidad de recursos desde los cuales sea posible construir eslabonamientos, economías de escala creciente, interacciones sociales y, en especial, acuerdos y voluntades políticas concertadas.

La descentralización como reforma integral del Estado fue otro tema presente en la cumbre. La proximidad del ciudadano a las decisiones abre nuevas puertas para la participación y el control social, en especial de sectores excluidos. Surge la demanda de una nueva manera de hacer política, así como propuestas para mejorar la calidad de las instituciones y las capacidades de la burocracia. Se pone en la agenda

una alianza de largo aliento entre el gobierno regional y local con la sociedad organizada.

Finalmente, se acordó dar continuidad a la cumbre, creando dinámicas subregionales y nacionales para que las experiencias y las reflexiones puedan enriquecer el intercambio entre nuestros países y la agenda del desarrollo. El Foro Descentralista, espacio programático de encuentro de líderes regionales del Perú, forma parte de este esfuerzo compartido por cientos de organizaciones sociales de América Latina.

La proximidad del ciudadano a las decisiones abre nuevas puertas para la participación y el control social, en especial de aquellos sectores excluidos.

LA CONSTITUCIÓN DE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN LOCAL (CCL)

Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal



La experiencia demuestra que la concertación entre autoridades y agentes económicos y/o actores sociales genera mejores condiciones para el desarrollo. En el Perú, esta experiencia se ha desarrollado sobre todo en espacios locales y de manera informal, en base a la voluntad de los actores involucrados. En algunos casos se formalizó localmente la existencia de mesas, comités y otras instancias de concertación, pero no hubo una legislación nacional que institucionalizara estos procesos. Solamente con la creación de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza por el Gobierno de Transición, la concertación alcanza la categoría de política de Estado.

Con el actual Gobierno, en el marco de la descentralización, se han aprobado una diversidad de normas que consagran mecanismos de concertación para la planificación del desarrollo, la elaboración de los presupuestos anuales y otras actividades afines.

Los CCL están compuestos de la siguiente manera:

CCL Provincial	CCL Distrital
Alcalde provincial	Alcalde distrital
Regidores provinciales	Regidores distritales
Alcaldes distritales	Alcaldes de centros poblados
Organizaciones sociales	Organizaciones sociales
Universidades y gremios profesionales	

En el caso de los gobiernos locales, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades dispone la constitución de Consejos de Coordinación Local a nivel provincial y distrital. Su razón de ser es la concertación en torno a planes de desarrollo y presupuestos participativos, pero también la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.

Los CCL provinciales tienen como función adicional proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional y proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales. Los distritales deben también coordinar y concertar sus planes de desarrollo y sus presupuestos anuales y proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales, así como convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos.

En ambos casos, los representantes de la sociedad civil en los CCL constituyen el 40% del total de sus integrantes.

Estando establecidas las funciones y la composición de los CCL, y habiéndose iniciado ya en algunas localidades su proceso de constitución, se hace necesaria una norma que precise algunos aspectos de la conformación de los CCL, particularmente en lo que tiene que ver con la elección de los representantes de la sociedad civil. Cuatro son las razones que hacen necesaria esta norma:

- La experiencia de la elección de representantes de la sociedad civil ante los CCRs, caracterizada en muchos casos por una escasa difusión, plazos cortos y mecanismos poco transparentes de elección de representantes.
- Las restricciones que aparecen en la Ley Orgánica de Municipalidades, que pueden limitar enormemente el ejercicio del derecho a la participación de la sociedad civil, sobre todo al exigir personería jurídica y tres años de existencia demostrada.
- La carencia de una reglamentación de la ley y de propuestas normativas de los organismos electorales o del CND en este terreno.

- El alto número de procesos de elección de representantes (1,828 entre distritales y provinciales) que dificulta una gestión ordenada del proceso.

Buscando crear las mejores condiciones para la participación de la sociedad civil en estos procesos, un grupo de instituciones comprometidas con la participación de la sociedad civil en la descentralización (ANC, Alternativa, OXFAM, Red Perú, CARE, Grupo Propuesta Ciudadana, entre otras) estamos elaborando un modelo o propuesta marco de ordenanza municipal para la constitución de los CCL. Esta norma marco tiene las siguientes características centrales:

- La acreditación de las organizaciones no se sustenta sólo en la personería jurídica en Registros Públicos, sino que se aceptan también otras formas de reconocimiento de organizaciones por parte del Estado.
- En esta oportunidad no se exigirán tres años de existencia demostrada.
- Un plazo prudencial para la inscripción de las organizaciones en el registro de organizaciones provincial o distrital.

Se está iniciando, pues, un proceso de constitución de instancias de concertación que tienen funciones sustantivas para el planeamiento del desarrollo, la asignación de los recursos públicos y otros temas afines. Pero para que la concertación sobre estos temas se traduzca en compromisos efectivos por parte de los actores públicos y privados locales, se necesita que los integrantes de la sociedad civil sean representativos y que sus opiniones comprometan a los actores. Ello, a su vez, reclama que los procesos de constitución de los marcos normativos en los que la concertación

se desarrolla, se sustenten en normas y procedimientos que aseguren transparencia en la elección de sus integrantes.

Sólo de esta manera la constitución de las nuevas instancias de

concertación que se vienen implementando en el proceso de descentralización constituirá un paso adelante en la afirmación de marcos institucionales locales que generen mejores condiciones para el desarrollo.

LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN LOCAL

QUÉ SON

La Ley Orgánica de Municipalidades define a los CCL como órganos de coordinación y concertación de las municipalidades provinciales y distritales.

(artículos 98 y 102)

QUIÉNES LOS CONFORMAN

El alcalde provincial o distrital, los regidores provinciales o distritales, los alcaldes distritales de la respectiva jurisdicción provincial o alcaldes de centros poblados en el nivel distrital y los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial y distrital. En el nivel provincial, además, la ley incorpora a las universidades y los gremios profesionales. La norma indica que la proporción de los representantes de la sociedad civil en los CCL será el 40% del número que resulte de la suma del total de miembros del respectivo Concejo Municipal Provincial o Distrital y la totalidad de los alcaldes distritales o de los centros poblados, en el nivel distrital, de la jurisdicción provincial que corresponda.

(artículos 98 y 102)

QUÉ HACEN

Son funciones de los CCL coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Concertado y el Presupuesto Participativo. En el caso de los Consejos de Coordinación Local Provinciales (CCLP), la ley indica que, además, deben proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional y los proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales. En el caso de los Consejos de Coordinación Local Distrital (CCLD), además de coordinar y concertar los planes y presupuestos distritales, deben proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales, así como convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos.

(artículos 100 y 104)

En el distrito de Ancahuasi (Anta, Cusco) su alcaldesa Sonia Fanola demuestra la eficacia de la incorporación de la agenda de género en la gestión municipal



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

La participación de las mujeres en los espacios públicos se ha desarrollado a lo largo de procesos y luchas políticas que les han permitido acceder a nuevos espacios de decisión. Las responsabilidades alcanzadas en los gobiernos locales (alcaldías y regidurías) junto al incremento de su participación política en estos espacios; se debe a una serie de estrategias organizativas, como las asociaciones de regidoras y la formulación de leyes a favor de las mujeres (Ley de Cuotas).

El actual proceso de descentralización es una nueva oportunidad para promover un desarrollo humano equitativo y sostenible para el país, que incluya las demandas y necesidades de las mujeres. Estos son los retos que asume Sonia Fanola Andrade, alcaldesa de Ancahuasi, distrito cusqueño, cuya marginación económica y arraigada tradición patriarcal son los principales obstáculos a superar.

El Plan de Desarrollo Integral de Ancahuasi 2003-2010 identifica los objetivos e intereses comunes de la población del distrito y las acciones que permitirán alcanzarlos. Para ello se ha tomado en cuenta las condi-

ciones rurales, ambientales y culturales para el desarrollo económico del distrito, así como un enfoque de género que incorpore a las mujeres en la participación económica, política y social, con la finalidad de acortar las brechas de desigualdad y promover la igualdad de oportunidades, garantizando el ejercicio de sus derechos.

DEMUNA: Participación y Concertación Local

La Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente de Ancahuasi, conducida por la psicóloga Sonia Huamaní, es estratégica en la gestión de la alcaldesa Fanola. Creada en abril del 2003, ha permitido que las mujeres, niños, niñas y adolescentes accedan a información sobre los derechos que los protegen y cuenten con una atención especializada gratuita.

Un tema recurrente en la acción de la DEMUNA es el de los juicios por alimentos, debido a la dificultad en la negociación de las pensiones,

la pobreza y la carencia de ingresos fijos de sus habitantes, el incumplimiento de los compromisos y la idiosincrasia tradicional. Frente a la incipiente suma que imponía el Juzgado de Paz, de 20 a 50 soles para toda una familia, la DEMUNA fijó como monto mínimo la suma de 100 soles como pensión de alimentos. Además, se han construido alianzas con la Policía Nacional, el Juzgado de Paz, el gobernador y el teniente gobernador para asegurar el cumplimiento de la pensión, y se realiza una labor educativa sobre los derechos de las mujeres frente a la práctica de no denunciar a la pareja con la idea de que “va a cambiar”.

SONIA FANOLA: Alcaldesa que no se rinde ante los obstáculos

Sonia es la primera alcaldesa elegida en Ancahuasi. Como regidora en la anterior gestión fue activista de la Asociación de Regidoras del Cusco, y sufrió persecuciones y amenazas por su labor fiscalizadora.

¹ Colaboración del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán a partir de la experiencia desarrollada con el apoyo de DIAKONIA.

Hoy enfrenta los problemas de un distrito pobre y olvidado. La mortalidad infantil es alta; 66% de niños y niñas sufren de enfermedades respiratorias y un 22% falleció por esta causa en el año 2000. Existe un grupo de mujeres cuya muerte ha sido catalogada dentro de “causas desconocidas” por el subregistro existente en las comunidades alejadas.

A través de un proceso participativo con representantes vecinales, organizaciones sociales, instituciones estatales y ONG, se realizó el diagnóstico local y el plan de desarrollo. Los ejes de este plan buscan afirmar la concertación y participación ciudadana, enfrentar la pobreza, atender el medio ambiente, incorporar una agenda de género y recuperar la historia y la cultura local.

Entre las acciones de la agenda de género se encuentran:

- la conformación de la comisión de la mujer;
- campañas de alfabetización a favor de las mujeres;
- desarrollo de una mesa de trabajo y un plan de erradicación de la violencia familiar y sexual;
- promoción de servicios de atención para una mayor protección y participación de los niños, niñas adolescentes y mujeres como sujetos de derechos;
- creación de una escuela de capacitación de mujeres y jóvenes de la zona;
- creación de la casa de la mujer con servicios de salud y para la prevención de la violencia;
- promoción de actividades productivas;
- promoción del empleo femenino en actividades ligadas al turismo y empresas agrícolas y ganaderas;
- comités de vigilancia para prevenir el alcoholismo;
- erradicación de la microcomercialización de alcohol metílico.

ANCAHUASI: Territorio quechua y marginado

Distrito de la provincia de Anta, Cusco, creado en 1983. Ubicado entre los 3.300 y 3.600 msnm con una superficie de 123.58 km². Cuenta con 13 comunidades campesinas y 4 anexos. Clima severo. Se cultiva papa y se pastorea ganado ovino y camélido. Población rural quechua de 8.443 personas; las mujeres en edad fértil (15-49 años) llegan a 2.263. El 92% de la población analfabeta (1.741) son mujeres. No cuenta con agua ni desagüe; sólo tiene pozos sépticos; los desagües desembocan en el río. La luz eléctrica es restringida y muchas comunidades no la tienen. Sólo hay un teléfono comunitario. Las viviendas son de adobe y techos de tejas, paja o calamina. En los últimos quince años las mujeres se articularon en la Federación de Mujeres Campesinas de la Provincia de Anta, integrante de la Federación Departamental de Campesinos del Cusco. Tiene 25 comités del Vaso de Leche y 16 clubes de madres.



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

INTERCULTURALIDAD Y DESARROLLO LOCAL EN EL RÍO TAMBO¹

Tienen que afrontar no solamente los problemas económicos y de capacidad de gestión, que son comunes a todos los gobiernos locales en zonas rurales, sino también el problema cultural que constituye el difícil encuentro entre la comunidad tradicional y el municipio

Los pueblos indígenas asumen un rol cada vez más protagónico en la búsqueda de su desarrollo, pasando de la simple acción reivindicativa a la formulación de propuestas de desarrollo desde su propia visión, tanto en el ámbito local como en el nacional. Por ello, no resulta casual su participación en los últimos procesos electorales, donde han logrado ganar 14 alcaldías, así como la

incorporación de regidores indígenas en municipios dirigidos por mestizos.

El reto de los indígenas en los gobiernos locales es complejo pues a los problemas económicos y de capacidad de gestión se añade el difícil encuentro entre poblaciones indígenas y poblaciones mestizas – en tanto ciudadanos, regidores o alcaldes- en la gestión del desarrollo local.

EL RÍO TAMBO: Castigados por la pobreza y la violencia

El distrito Río Tambo se encuentra ubicado en la selva central, al este de Satipo. Con una superficie de 10.349 km², comprende ambas márgenes del río Tambo y la margen derecha del río Ene y es el más extenso de los 8 distritos del departa-

tamento de Junín. La población bordea los 18.000 habitantes, de los cuales alrededor del 86% son Asháninka. El restante 14% son colonos provenientes, en su mayoría, de zonas altoandinas².

El 100% de la población carece de agua potable y desagüe. El 98.6% carece de servicios de electrificación, el 1,4% restante tiene energía eléctrica por algunas horas. El 74% de su población padece desnutrición crónica, tasa que entre la población infantil alcanza el 83,7%. La tasa de mortalidad es superior a cien por cada mil niños nacidos. Menos del 5% de los docentes son bilingües y el analfabetismo, sobre todo en los adultos, es casi total.

Se enfrentan además conflictos territoriales (usurpación por colonos

ALCALDES INDÍGENAS DE LA AMAZONIA PERUANA PERIODO 2002 – 2006

DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	ALCALDE	PUEBLO INDÍGENA
AMAZONAS	CONDORCANQUI		MERINO TRIGOSO PINEDO	AWAJUN
	CONDORCANQUI	EL CENEPA	VIRGILIO ALBERTO PAYANQUI	AWAJUN
	CONDORCANQUI	RÍO SANTIAGO	JUSTINIANO MUKUIM ZACARÍAS	WAMPIS
	BAGUA	IMAZA	JAIME KAJEKUI KUJA	AWAJUN
HUÁNUCO	PUERTO INCA	YUYAPICHIS	MIRCO CAHUASA SOTO	YANESHA
JUNIN	SATIPO	RÍO TAMBO	SANTIAGO CONTORICÓN	ASHANINKA
LORETO	UCAYALI	PADRE MÁRQUEZ	JUAN MALDONADO URQUÍA	SHIPIBO
	MAYNAS	TORRES CAUSANA	JOAQUÍN JIPA COQUINCHE	KICHWA
	ALTO AMAZONAS	PASTAZA	MATEO PEAS AYUI	AWAJUN
PASCO	OXAPAMPA	PUERTO BERMÚDEZ	GERMÁN MEZA MARIANI	ASHANINKA
UCAYALI	CORONEL PORTILLO	IPARÍA	GABINO MUÑOZ RENGIFO	SHIPIBO
	ATALAYA	TAHUANÍA	JAIME TAHUANIS CARRIÓN VERA	KICHWA

¹ Colaboración del Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

² Fuente: Plan de Desarrollo Distrital de la Municipalidad de Río Tambo.

de tierras de comunidades indígenas), extracción ilegal de recursos naturales, narcotráfico y la presencia de Sendero Luminoso en la zona del río Ene, donde han sido rescatados 45 asháninkas, entre hombres, mujeres y niños que huyeron de Sendero por espacio de 15 años en las alturas de la Cordillera de Vilcabamba.

LA PRESENCIA INDÍGENA EN EL GOBIERNO LOCAL

El proceso se inicia cuando la Central Asháninka del Río Tambo (CART) que tiene 34 comunidades base y el reconocimiento de la población, convoca a un congreso en el cual más de 200 delegados indígenas deciden respaldar a un candidato de su pueblo para la Alcaldía. Más tarde, votando en bloque de acuerdo con lo previamente decidido, los votos de los asháninkas determinan la victoria electoral de su candidato. Es de esta manera como ha sido elegido, en dos periodos consecutivos, Santiago Contoricón, el alcalde asháninka de Río Tambo.

Este proceso supone el desarrollo de nuevas actitudes y prácticas tanto desde la organización tradicional de los asháninkas como desde la gestión de la municipalidad distrital. De un lado, los líderes y autoridades no son ajenos a los valores de la democracia. Si bien mantienen características organizativas propias, como la existencia de clanes o la predominancia de jefes, también es evidente que, han incorporado elementos de la cultura política occidental, por ejemplo, una mayor participación de las mujeres. De otro lado, la gestión de la municipalidad de Río Tambo respeta las formas tradicionales de participación del pueblo asháninka, para resolver de manera conjunta los problemas que afrontan.



Foto: Archivo Grupo Propuesta Ciudadana

Por ejemplo, el alcalde Santiago Contoricón participa anualmente en el Congreso de la CART, donde expone el trabajo realizado e informa sobre los gastos efectuados durante el periodo. En este evento, el alcalde escucha las demandas y propuestas de los dirigentes asháninkas, produciéndose un amplio diálogo entre el municipio y la población local. Con el mismo objetivo, para llegar a la población de base, el alcalde convocó a dos eventos para informar sobre su gestión: uno en el río Tambo y otro en el río Ene.

En su relación con el gobierno central y regional, el alcalde Santiago Contoricón promueve la participación de dirigentes tradicionales asháninkas y de líderes mestizos, a fin de que hagan llegar directamente sus demandas y propuestas.

Un ejemplo es la gestión que hizo el Alcalde en el 2001 ante la RENIEC, la ONPE, la Defensoría del Pueblo, con apoyo del CAAAP y las regionales indígenas CART y CARE para la renovación de los DNI

de la población del distrito a fin de facilitar el acceso de estos ciudadanos y ciudadanas al proceso electoral y la reubicación e instalación de mesas de votación cercas a su lugares de residencia. La asociación con las centrales indígenas nacionales es una permanente fuente de información y de desarrollo de alianzas estratégicas nacionales e internacionales para enfrentar los problemas y aprovechar las oportunidades que se les presentan.

En suma, la experiencia del Río Tambo permite ver cómo las poblaciones indígenas apelan a sus formas organizativas tradicionales para intervenir en espacios modernos de representación política. Permite ver también como, en la gestión del municipio, se produce una doble lógica que incluye la puesta en práctica de procesos de planeamiento participativo que incluyen a todos los sectores de la población con una relación específica con las organizaciones tradicionales, que siguen siendo el referente cotidiano de la población indígena.

CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL EN TRES ESCENARIOS DE EXTREMA POBREZA¹

Construir o fortalecer marcos institucionales para la concertación que permitan priorizar y hacer más eficiente el uso de los pocos recursos públicos y privados a los que tienen acceso

En el Perú hay múltiples experiencias de concertación para el desarrollo local en los espacios rurales. Tienen en común partir de condiciones de extrema pobreza, de marcos institucionales débiles y de una escasa asignación de recursos públicos. Por esa misma razón, suponen un esfuerzo por construir o fortalecer marcos institucionales que permitan priorizar concertadamente y hacer más eficiente el uso de los pocos recursos públicos y privados a los que tienen acceso. Conocerlas permite apreciar como aún en las condiciones más extremas es posible, mediante la concertación de actores públicos y privados, generar mejores condiciones locales para el desarrollo y articularse a los espacios mayores y actores extra locales que sean necesarios para ese fin.

A continuación damos a conocer tres experiencias de concertación para el desarrollo local en zonas rurales de extrema pobreza que -ilustrando esta posibilidad- dejan ver también una enorme diversidad en las sus dinámicas concretas. Dos de ellas están ubicadas en la Región Junín y una tercera en la Región San Martín.



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

En el distrito de Huachac, Región Junín, se ha constituido un Comité de Desarrollo Local en cada uno de los anexos existentes, los que se hallan a su vez agrupados en el Comité Central de Desarrollo (CCD) del distrito.² En base a esta organización se elaboró el Plan de Desarrollo Participativo 2001-2011 y, sobre esa base, el CCD ha desarrollado una doble estrategia. En el plano de los procesos locales de concertación, los CDLs de los anexos se han hecho presentes en los procesos de elaboración participativa del presupuesto

distrital, mientras que el Presidente del CCD ha pasado a integrar la Mesa Distrital de Lucha contra la Pobreza de Huachac. Este desarrollo de capacidades locales ha permitido incluir proyectos del CCD en los presupuestos locales para el 2003 y el 2004.

Además, el CCD ha participado en el proceso de designación de los representantes de la sociedad civil al Consejo de Coordinación Regional, lo que le ha permitido articularse con otros actores y otras experiencias de concertación así

¹ Colaboración de la Comisión Episcopal de Acción Social

² Proceso impulsado por Pasdih y Caritas Huancayo

como abordar el tema del desarrollo desde una perspectiva más amplia.

En el terreno político, los CLDs y el CCD propiciaron un Encuentro de Postulantes al Gobierno Local con la finalidad de presentarles el Plan de Desarrollo al 2011 y conocer sus propuestas de gobierno, lo que permitió a los ciudadanos del distrito y sus anexos una opción política mejor informada.

En la experiencia que se vive en diversos distritos del Río Cunas³, también en la Región Junín, las Mesas Distritales de Concertación para la Lucha contra la Pobreza propician dinámicas de concertación entre familias en el espacio comunal para, desde ahí, articularse a cadenas productivas que incluyen actores y mercados extra-locales y, también, desarrollar experiencias de organización para la producción.

Para asegurar la sostenibilidad de estos procesos, se está impulsando, por ejemplo, la creación de Comités de Granjas Comunales que están reestructurando la tenencia y manejo comunal del ganado vacuno y se estimula la mayor participación de las familias y las comunidades en las Mesas de Concertación de los distritos de manera de tener voz en la planificación del desarrollo y la gestión distrital. Para afirmar su capacidad de negociación económica se ha formado la Asociación de Productores del Cunas.

En el caso del distrito de Shapaja, de la Región San Martín, el Comité de Desarrollo ha promovido la elaboración de un Plan de Desarrollo Local.⁴ A la base de este proceso ha habido una estrategia de desarrollo de capacidades en las propias comunidades, que incluye el logro de conocimientos siste-

máticos sobre la realidad social, económica y ambiental del distrito para –sobre esa base– proponer un conjunto de recomendaciones y cursos de acción orientados a construir un desarrollo propio, basado en un crecimiento económico sustentable y en armonía con el frágil equilibrio ecológico de la región.

Las actividades realizadas han incluido un esfuerzo colectivo por recuperar la memoria histórica del pueblo para –a partir de ello– formular iniciativas para el desarrollo futuro de la comunidad. Luego, ante el desconocimiento general del estado en que se encuentran la población, la economía y el equilibrio ecológico del distrito, se convino en la realización de un auto-censo, que recogiera tanto la información básica cuanto las opiniones que los pobladores tienen sobre sus propios problemas. Los resultados de todo el proceso fueron discutidos en asambleas comunales, donde se aprobaron las recomendaciones formuladas.

Al mismo tiempo que la experiencia ha servido para desarrollar capacidades locales en estos terrenos, dan sustento técnico y legitimidad social al Plan de Desarrollo Local, se han fortalecido también tanto el Frente de Defensa como la Municipalidad Distrital y el Comité de Desarrollo que los articula.

Se trata pues de tres experiencias que tienen en común el partir de situaciones de extrema pobreza y buscar en el desarrollo de capacidades locales y de marcos institucionales para la concertación mejores condiciones para el desarrollo.

Pero se puede observar también la diversidad de procesos y de situaciones que estas experiencias

contienen. Así, en algunos casos el énfasis es puesto en la dimensión comunal y el espacio distrital. En otros casos, se trata más bien de la dimensión familiar y el espacio comunal. En todos los casos, se generan organizaciones adecuadas a las necesidades específicas (Comités de Productores, Comités de Granjas, Frentes de Defensa) al mismo tiempo que espacios o instancias de concertación como Comités y Mesas de Desarrollo o Concertación que permiten la convergencia de los actores sociales y de estos con los Gobiernos Locales.



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

³ Experiencia desarrollada con la colaboración de Redes de Junín

⁴ Este proceso fue impulsado por la Municipalidad Distrital, el Frente de Defensa de los intereses de Shapaja, ITDG y CEPACO.

LA INVERSIÓN DESCENTRALIZADA

Una ley de indudable importancia en la que, sin embargo, predominan grandes generalidades que requerirán de mucha precisión y desarrollo en su reglamento

El 12 de agosto pasado el Ejecutivo promulgó la ley 28059, Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada, que establece el marco normativo para que el Estado, “en alianza estratégica entre los gobiernos regionales, locales, la inversión privada y la sociedad civil”, promueva la inversión de manera descentralizada.

La ley precisa que la inversión pública “está orientada a proveer de infraestructura básica, social y económica para el mejor desempeño de la inversión privada en la actividad productiva y de servicios” en concordancia con el papel subsidiario que le establece la Constitución (artículo 2). Las funciones de los gobiernos regionales en este tema –además de las ya establecidas de definir, aprobar y ejecutar su Plan de Desarrollo concertado, coordinar y compatibilizar sus planes y prioridades de inversión con los gobiernos nacional y locales, y ejercer la gestión estratégica de la competitividad y productividad regionales– apuntan a concertar con el sector privado la orientación de la inversión pública necesaria para promover la inversión privada en su región y a promover procesos de formalización e innovación de las pequeñas y medianas empresas en su ámbito económico.

La participación de la inversión privada en proyectos públicos se



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

hará mediante contratos de participación: venta de activos, concesión, asociación en participación, contrato de gerencia, *joint venture*, especialización de servicios. Y se ordena la creación de Agencias de Fomento de la Inversión Privada en cada región, las que estarán integradas por representantes del gobierno regional o local respectivo y de los gremios y asociaciones de empresarios y productores de la jurisdicción. Se encargarán de proponer planes de inversión y promoción de la inversión privada, modalidades de asociación del capital privado con la inversión pública, de la gestión de la imagen regional y local a partir de su posicionamiento competitivo y de la difusión de la estrategia de participación en los fondos concursables del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDE).

La ley precisa cuatro instrumentos para la promoción de las inversiones –Plan de Desarrollo y Presupuesto Participativo, Banco

Regional de Proyectos, relación con universidades y centros tecnológicos, y formación de centros de investigación y tecnología para el desarrollo regional y local a partir de alianzas estratégicas entre los gobiernos, las universidades y la inversión privada. En términos de participación ciudadana, la ley establece que la aprobación de los procesos de promoción de la inversión privada bajo la modalidad de venta de activos, potestad del Consejo Regional, “requiere de la opinión del Consejo de Coordinación Regional”.

En resumen, una ley de indudable importancia en la que, sin embargo, predominan grandes generalidades que requerirán de mucha precisión y desarrollo en su reglamento y que ha sido aprobada sin mayor discusión y sin recoger las expectativas, demandas e intereses de los actores involucrados. Una ley, en consecuencia, que exigirá de análisis cuidadoso y de mucha reflexión.

LAS REGIONES EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA 2004



Foto: Archivo Instituto de Defensa Legal

Al momento de redactar este artículo, los gobiernos regionales de Amazonas e Ica habían ratificado su decisión de impulsar paros regionales de 48 horas para el 3 y 4 y el 4 y 5 de setiembre, respectivamente. La primera demanda presentada por el Gobierno Regional de Amazonas y los alcaldes provinciales y frentes de defensa de dicha región es el aumento del presupuesto de inversión en 41 millones de soles. Las razones es-

grimidas por Ica son parecidas. (Ver noticias en www.participaperu.org.pe)

El presidente de la Región Amazonas, Sr. Miguel Reyes, ha declarado que: "... este año cuando hemos trabajado nuevamente el presupuesto participativo y el plan concertado de acuerdo con la directiva del MEF, no nos fijaron ningún techo presupuestal y nosotros supusimos que eran los mismos 41 mi-

llones [presupuesto de apertura del año pasado para inversiones] y hemos trabajado en las diferentes provincias. Pero en el mes de julio nos dicen que para el próximo año sólo hay 12 millones 300 mil soles; entonces, todas las expectativas que hemos generado en toda la provincia para el próximo año, se van a ver defraudadas porque no va a haber presupuesto para su financiamiento; y esto nos ha causado un gran problema." (Ver entrevista en www.participaperu.org.pe)

En el caso del Cusco, como nos informan el Centro Bartolomé de las Casas y la Asociación Arariwa, hubo incertidumbre hasta el final respecto de si el techo presupuestal para gastos de capital era el nominal de apertura del 2003 (101 millones de soles) o el real de apertura, sin las exoneraciones (31 millones de soles). Al final, se ha trabajado sobre la base de los dos estimados presupuestales.

El proceso que ha llevado a esta situación y está alimentando una situación de conflicto se explica a continuación.

Para la elaboración del Presupuesto General 2003, el Ejecutivo asignó a las regiones el valor de las exoneraciones tributarias que se eliminasen y una parte de los recursos originados por las privatizaciones previstas para el 2003. Como resultado, el peso de estos recursos "virtuales" en los presupuestos de apertura de los gobiernos regionales oscilaba entre 9% y 20% en 8 regiones, entre 20% y 30% en 6 regiones, entre 30% y 50% en 5 regiones y estaba sobre el 50% en otras 6 regiones. (Ver Participa Perú V-VI en www.participaperu.org.pe) Como

PRESUPUESTOS REGIONALES DE APERTURA 2003 Y 2004

Región	Presupuesto apertura 2003	Exoneraciones presupuesto apertura 2003	Presupuesto apertura 2003 sin exoneraciones	Presupuesto apertura 2004 sin exoneraciones	Diferencia presupuestos 2004-2003 sin exoneraciones	Diferencia % presupuestos 2004-2003 sin exoneraciones
ANCASH	466.770.917	72.300.000	394.470.917	431.531.758	37.060.841	9,00
AREQUIPA	630.951.772	212.400.000	418.551.772	472.272.007	53.720.235	13,00
CAJAMARCA	511.494.059	119.800.000	391.694.059	419.354.513	27.660.454	7,00
CUSCO	460.204.303	68.000.000	392.204.303	404.854.850	12.650.547	3,00
HUANCAVELICA	198.813.387	38.300.000	160.513.387	181.469.126	20.955.739	13,00
ICA	388.954.613	114.400.000	274.554.613	298.872.779	24.318.166	9,00
JUNIN	506.800.038	97.600.000	409.200.038	451.719.765	42.519.727	10,00
LA LIBERTAD	641.940.751	190.900.000	451.040.751	504.058.174	53.017.423	12,00
LAMBAYEQUE	392.317.395	116.800.000	275.517.395	308.542.351	33.024.956	12,00
PIURA	553.053.588	119.400.000	433.653.588	489.268.216	55.614.628	13,00
SAN MARTIN	526.257.806	282.900.000	243.357.806	291.194.400	47.836.594	20,00
UCAYALI	371.296.525	189.600.000	181.696.525	208.551.746	26.855.221	15,00
TODAS	9.597.878.385	3.373.400.000	6.224.478.385	6.834.006.705	609.528.320	9,70

Elaboración: Grupo Propuesta Ciudadana

parte de los recursos para gastos de capital, su peso era aun mayor. En Ica eran 114 de los 122 millones de soles asignados y en Cusco – como se ha anotado líneas arriba– 70 de los 101 millones de soles asignados. (Sobre Ica ver Participa Perú V-VI en www.participaperu.org.pe).

Para la formulación participativa de los presupuestos regionales 2004, el MEF emitió la R.D. N° 020-2003-EF/76.01 I que aprobó la Directiva 009-2003-EF/76.01 y el Instructivo 2003-EF/76.01, que establecen los procedimientos y el cronograma para la elaboración participativa de los presupuestos regionales (ver en www.mef.gob.pe) sin haber aún resuelto sobre si volver a contabilizar o no la valorización de las exoneraciones tributarias y las privatizaciones y, por tanto, sin haber establecido de manera definitiva los techos presupuestales para el 2004.

Cuando finalmente se toma la opción por dejar de lado las exoneraciones y las privatizaciones, los techos asignados para el 2004 (S/. 6.834.006.705) resultaron menores que los presupuestos de aper-

tura del 2003 (S/. 9.597.878.385) en aproximadamente 30% y en muchos casos inferiores a lo solicitado por los gobiernos regionales. Esto es lo que está alimentando la protesta de las regiones.

Paradójicamente, si se compara el techo presupuestal asignado para el 2004 con el presupuesto de apertura del 2003 sin las exoneraciones tributarias, resulta que en todos los casos –menos el del Callao– se está asignando a los gobiernos regionales para el 2004 un presupuesto mayor que el del 2003. En montos globales, las regiones –sin las exoneraciones tributarias– cuentan para el 2003 con S/. 6.224.478.385, y se le está asignando para el 2004 la suma de S/. 6.834.006.705, lo que significa 9,7% más de lo realmente asignado para el 2003.

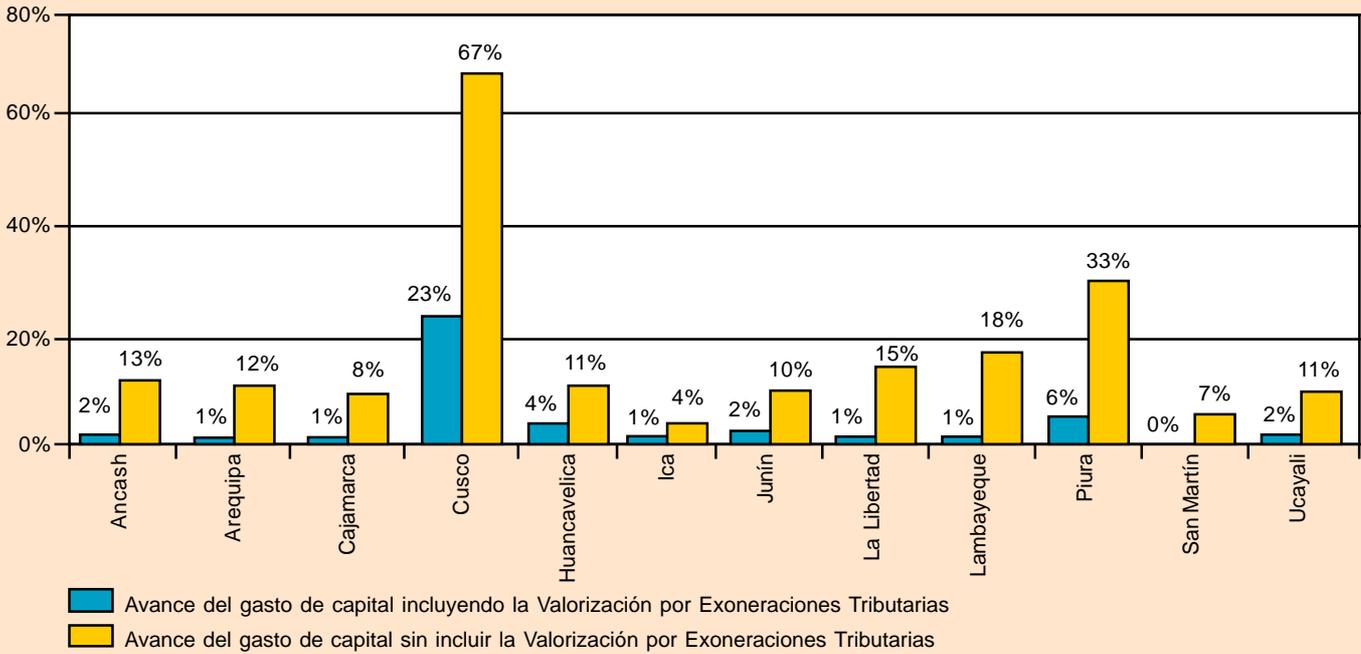
Es decir, las regiones están recibiendo para el año 2004 montos “reales” ligeramente superiores a los asignados para el 2003. Pero termina primando la imagen de que el Gobierno Central ha lanzado a las regiones a procesos de elaboración participativa del presupuesto 2004 para luego asignarles techos que están por debajo

de lo asignado el 2003 y de lo requerido para el 2004.

Se está pagando, pues, el costo de haber incluido recursos virtuales en los presupuestos 2003, pues ello generó expectativas infundadas de acceso a recursos en ese año, que se han redoblado ahora en la planificación presupuestal para el año 2004.

Hacia adelante, luego de que el MEF presente su propuesta, el debate se trasladará al Congreso, en donde habrá que considerar los montos asignados como piso, como base para la negociación y no como límite a sí misma. En perspectiva, se hace necesario colocar en la agenda el procedimiento por el que se establecen estos techos regionales. El CND debería jugar un rol clave en este sinceramiento entre el MEF y las regiones. Hay que tener presente que cualquier demanda sobre mayores recursos para las regiones se enfrentará a las restricciones fiscales existentes. Las demandas de las regiones reafirman la urgencia de resolver temas como la descentralización fiscal, la reforma tributaria y la deuda externa.

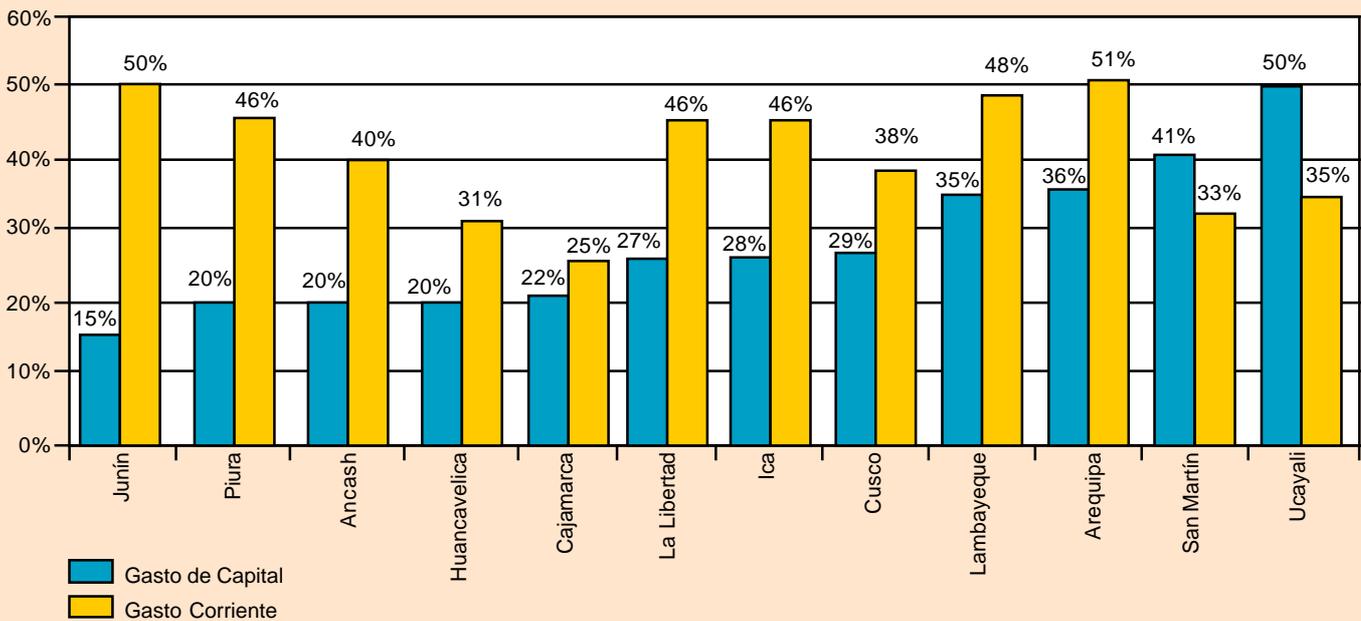
COMPARACIÓN DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES (ENE-JUN 2003) INCLUYENDO O EXCLUYENDO LA VALORIZACIÓN POR EXONERACIONES TRIBUTARIAS



Fuente: SIAF.

Elaboración: Vigila Perú – Grupo Propuesta Ciudadana

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DEL GC EN REGIONES POR GRUPO DE GASTO (ENE-JUN 2003)



Fuente: SIAF.

Elaboración: Vigila Perú – Grupo Propuesta Ciudadana

La inclusión de la valorización de las exoneraciones tributarias como gasto de capital en los presupuestos 2003 de los Gobiernos Regionales, alimenta la percepción de que son «malos gastadores». De las 12 regiones observadas, solo en Cusco se ha llegado a gastar más de 20% de lo asignado para el año, pero en las otras 11 regiones no se llega ni al 10%. En cambio, si se toma como referencia el presupuesto de apertura para gastos de capital sin las exoneraciones tributarias, su ritmo de gasto mejora sustantivamente, aunque sigue siendo lento en comparación con el avance de gasto de capital del Gobierno Central en esas mismas regiones.

Ingresa a nuestra Página Web

www.participaperu.org.pe