

Participa Perú

por el país que soñamos ...

Nº3 Junio - 2003

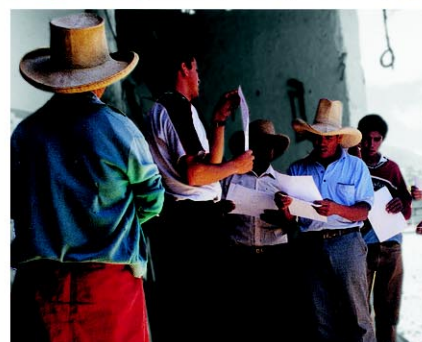
Proyecto Participa Perú

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS LOCALES

La nueva Ley Orgánica de Municipalidades

La Transferencia de los Programas Sociales

Los Presupuestos Participativos 2004



Director: Luis Chirinos

Editor General: Carlos Monge

Comite Editorial:
Adda Chuecas CAAAP
Rosell Laberiano CEAS
Fernando Eguren CEPES
Maximiliano Ruiz CIPCA
Diana Miloslavich Flora Tristan

Diseño y Diagramación:
Renzo Espinel
Luis de la Lama
Fotos: Archivos Participa Perú

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 Acción 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: Gobiernos Locales y Descentralización

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LOS GOBIERNOS LOCALES

- 4** La nueva Ley Orgánica de Municipios: Problemas irresueltos
- 5** Las Competencias de los Gobiernos Locales en la nueva Ley Orgánica de Municipalidades
- 6** Participación Ciudadana en la nueva Ley de Gobiernos Locales
- 7** Los Recursos de las Municipalidades
- 8** La Transferencia de los Programas Sociales: La propuesta del MIMDES
- 9** La Transferencia de los Programas Sociales: Análisis crítico de la propuesta del MIMDES
- 10** La Transferencia de los Programas Sociales: La directiva del CND
- 11** Lima, la Región N° 26
- 12** Las mujeres en la descentralización. ¿Dónde estamos?
- 13** Gobiernos Locales, Pueblos Indígenas y Poblaciones Rurales
- 14** La Descentralización y el Desarrollo
- 15** Presupuesto Participativo 2004: Observaciones al Proceso



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 necesariamente reflejan el punto de vista de USAID.

GOBIERNOS LOCALES Y DESCENTRALIZACIÓN

Después de una serie de traspés se acaba de promulgar la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) con lo que se ha dado un paso crucial en el diseño de la arquitectura institucional del Estado descentralizado. La importancia de la nueva ley es muy grande, pues la descentralización como reforma del Estado supone la transferencia de poder político, competencias y recursos económicos a instancias subnacionales de gobierno regional y local. La descentralización no se agota pues, en los gobiernos regionales. Más aún, puede decirse que la base fundamental de la descentralización es la existencia de gobiernos locales sólidos y democráticos.

Una nueva Ley Orgánica de Municipalidades era necesaria, no sólo para avanzar en el diseño del Estado descentralizado, sino también porque la Ley 23853 –vigente desde 1985– merecía ya una reforma que la adecuara a la nueva situación de las municipalidades y al proceso de descentralización. Si bien el proceso legislativo no ha contado con la participación de la sociedad civil y de los alcaldes debido a la resistencia de la Comisión de Gobiernos Locales, cuya propuesta inicial mereció 34 observaciones del Poder Ejecutivo, la nueva LOM es un avance en el proceso de descentralización. Ello se desprende de algunas de sus novedades.

Merecen citarse la inclusión de los Consejos de Coordinación Local Provinciales y Distritales como instancias de participación de la sociedad civil para la formulación de presupuestos participativos y planes concertados, el régimen especial de municipalidades rurales, la asignación de funciones exclusivas y compartidas a las municipalidades provinciales y distritales, y el mandato legal que las transferencias a las municipalidades se incrementarán progresivamente debiendo llegar en el 2004 al 6% del total del Presupuesto, y al 12% en los siguientes 5 años.

Siendo un avance, la nueva LOM no es una ley perfecta y mantiene irresueltos algunos problemas que aquejan a las municipalidades, y que en la perspectiva de la descentralización deben enfrentarse. Por ello –y también porque la descentralización es un proceso dinámico y gradual– asumimos que su promulgación abre también un proceso de perfeccionamiento, a partir de la evaluación de los instrumentos que esta ley dispone.

Debemos pues, prepararnos para hacer un seguimiento del funcionamiento de la nueva LOM a fin de garantizar que en los próximos años los Consejos de Coordinación Local funcionen democráticamente, se profundicen las experiencias democráticas, las municipalidades se fortalezcan, especialmente en el ámbito político y económico, y que se vayan adecuando progresivamente a la dinámica de la descentralización.

No podemos decir sin embargo, que con la promulgación de la nueva LOM ha culminado el diseño institucional del Estado descentralizado, pues falta todavía la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Tenemos la esperanza que el Congreso se avoque lo más pronto posible al debate de esta importante norma que vendrá a complementar las leyes orgánicas de los Gobiernos Regionales y Municipalidades.

PROBLEMAS IRRESUELTOS

A pesar de sus múltiples defectos, la anterior Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 23853) ha sido, en perspectiva histórica, un instrumento capaz de permitir el desarrollo y fortalecimiento municipal, cuando ha existido una clara voluntad política de las autoridades locales y un tejido organizativo social capaz de sustentar políticamente al gobierno local. La nueva ley mantiene irresueltos algunos de los problemas presentes en la ley anterior.



Se establece un único régimen para todas las municipalidades, sin contar con la heterogeneidad existente.

La nueva Ley ha enfrentado este problema sólo de manera parcial e insuficiente con el régimen especial de las municipalidades rurales, centros poblados y municipalidades fronterizas. No se ha tocado la situación de municipalidades metropolitanas y los regímenes especiales no significan competencias ni recursos especiales.

Sigue presente la tendencia de dar todo el poder municipal al alcalde.

En 1997 y en el 2001 el mayor número de razones para solicitar la revocatoria de alcaldes fue el autoritarismo de estas autoridades. La nueva Ley no ha creado los contrapesos políticos (en el concejo municipal), ni sociales (a través de la participación ciudadana), ni ha logrado establecer límites claros en este sentido.

Se mantienen irresuelta la tensión entre municipalidades provinciales y distritales.

Los crecientes conflictos entre municipalidades provinciales y distritales no encuentran en la ley un cauce adecuado de solución, a pesar de la distinción que se hace entre funciones exclusivas y competencias. Se mantienen vacíos que deben ser llenados para definir con claridad los roles y ámbitos de acción de cada una de ellas.

La debilidad económica de los gobiernos locales.

La nueva Ley no establece un régimen claro de economía y tributación municipal, dependiendo estos de la futura ley de descentralización fiscal y la reforma tributaria. Mientras tanto, se mantiene la carencia de recursos propios y la dependencia de transferencias del Gobierno Central.

No se provee de instrumentos de política para desarrollo local.

Aunque la nueva Ley considera el desarrollo local como un objetivo fundamental de las municipalidades, no ha sido capaz de proveer de elementos necesarios para afrontarlo eficientemente. Además, de las deficiencias en las competencias asignadas y la falta de recursos, no se ha regulado el régimen de asociacionismo municipal, que es uno de los mecanismos más eficaces para promover el desarrollo local, ni se han otorgado las capacidades normativas y regulatorias para impulsarlo.

La nueva ley por tanto, debe ser considerada como un paso hacia la reforma integral de las municipalidades en el contexto de la descentralización, quedando un amplio terreno para profundizar las capacidades de los gobiernos locales para enfrentar los problemas graves que todavía limitan su desarrollo.

La reforma de la Constitución establece que la descentralización es un proceso a realizarse por etapas, de forma progresiva y ordenada *“permitiendo una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos”* desde el gobierno nacional hacia los gobiernos subnacionales. Y, de acuerdo a la *Ley de Bases de la Descentralización*, las competencias deben ser ejercidas, preferentemente, por aquel nivel de gobierno más cercano a la atención de la necesidad de la población. Es sobre esta base que a cada nivel de gobierno se asignan competencias de naturaleza exclusiva, compartida o delegable.

De la diversidad de competencias que la Ley da a los gobiernos locales, destaca el énfasis puesto en la promoción del desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de los *Planes de Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Desarrollo de Capacidades y la Equidad*; todos ellos concertados con los sectores económicos, políticos y sociales de cada ámbito de gobierno, sea provincial o distrital.

También las competencias en materia de organización del espacio físico y del suelo, en correspondencia con el proceso de reordenamiento territorial a ejecutarse como parte del proceso descentralista. Los gobiernos provinciales tienen la atribución de aprobar los Planes de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano y Rural, que identifiquen las áreas urbanas y de expansión urbana, las agrícolas y de conservación ambiental, en correspondencia con los cuales los gobiernos distritales deberán aprobar sus respectivos planes.

Destaca también en el texto aprobado, la especial referencia a la

asignación de competencias exclusivas a las provincias de regular el acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, así como la regulación del comercio ambulante, concertando con los distritos la construcción, equipamiento y mantenimiento, directamente o por concesión, de mercados de abastos al mayoreo o minoristas.

Reconociendo que la transferencia de competencias desde el gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, *-con especial atención en estos últimos-*, supo-

ne el traslado de recursos económicos y poder, corresponde profundizar el debate nacional con respecto a la función del nuevo Estado que pretendemos construir, su relación con la economía y la satisfacción de las necesidades de la gente, así como la construcción de una nueva relación Estado - Sociedad que fortalezca el entendimiento que la concertación entre los sujetos políticos, sociales, económicos y el gobierno en el sustento de una nueva institucionalidad democrática, objetivo final del proceso que llamamos descentralización.



PARTICIPACIÓN CIUDADANA



La experiencia de las Mesas de Concertación en las municipalidades provinciales y Distritales constituye la más democrática modalidad de participación ciudadana en los Gobiernos Locales. Pese a que el concepto de concertación no se encontraba vigente en la anterior Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 23853), se crearon nuevas modalidades de participación y se reconocieron nuevos actores sociales. La razón es que, más allá de sus deficiencias, esta ley abrió un amplio marco de posibilidades para que las autoridades municipales desarrollaran iniciativas de participación democrática en ejercicio de la autonomía municipal.

El reto de la nueva LOM en materia de participación ciudadana era ampliar y profundizar la democracia

local recogiendo las experiencias exitosas desarrolladas desde 1986. Esta experiencia ha sido incorporada a través de los Consejos de Coordinación Local (CCL), a nivel provincial y distrital, en los que la sociedad civil participa – junto con las autoridades locales – a través de representantes elegidos democráticamente, en una proporción de 40%. Lo más significativo es que el concepto de sociedad civil se extiende a las “organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización” de nivel provincial o distrital, siempre que cumpla con los requisitos que la ley establece. No se excluye a ningún tipo de organización social lo que permite una

composición plural y democrática de la representación ciudadana.

Los CCL tienen como función principal la formulación de planes concertados y presupuestos participativos. Sin embargo, cómo en las regiones, se limita su funcionamiento a dos sesiones anuales, desconociendo el carácter procesal de la concertación. Y no se establecen normas para la elección de los representantes de la sociedad civil, dejando en libertad a las municipalidades para establecer reglamentos propios, lo que multiplicará los problemas que ya hoy enfrenta el proceso de constitución de los CCR.

Es también un problema el establecimiento a nivel distrital de la Junta de Delegados Vecinales Comunes como órgano de coordinación integrado por representantes de las organizaciones sociales del distrito, cuyas funciones podrían estar duplicando peligrosamente las del CCL. Peor aún, la Junta de Delegados Vecinales Comunes es presidida por el Teniente Alcalde y es regulada por el Concejo Municipal, lo que potencialmente podría convertirla en una instancia fácilmente manipulable por la autoridad local. Esta instancia debería reformarse para convertirse en una suerte de “asamblea de la sociedad civil” con funciones de vigilancia ciudadana y de “mandante” de los representantes de la sociedad civil ante el CCL.

Los gobiernos locales y la sociedad civil local tienen por delante la tarea de afrontar el desafío de ampliar y profundizar la participación ciudadana, siempre y cuando se logren afinar estos órganos en una orientación democrática.

LOS RECURSOS DE LAS MUNICIPALIDADES

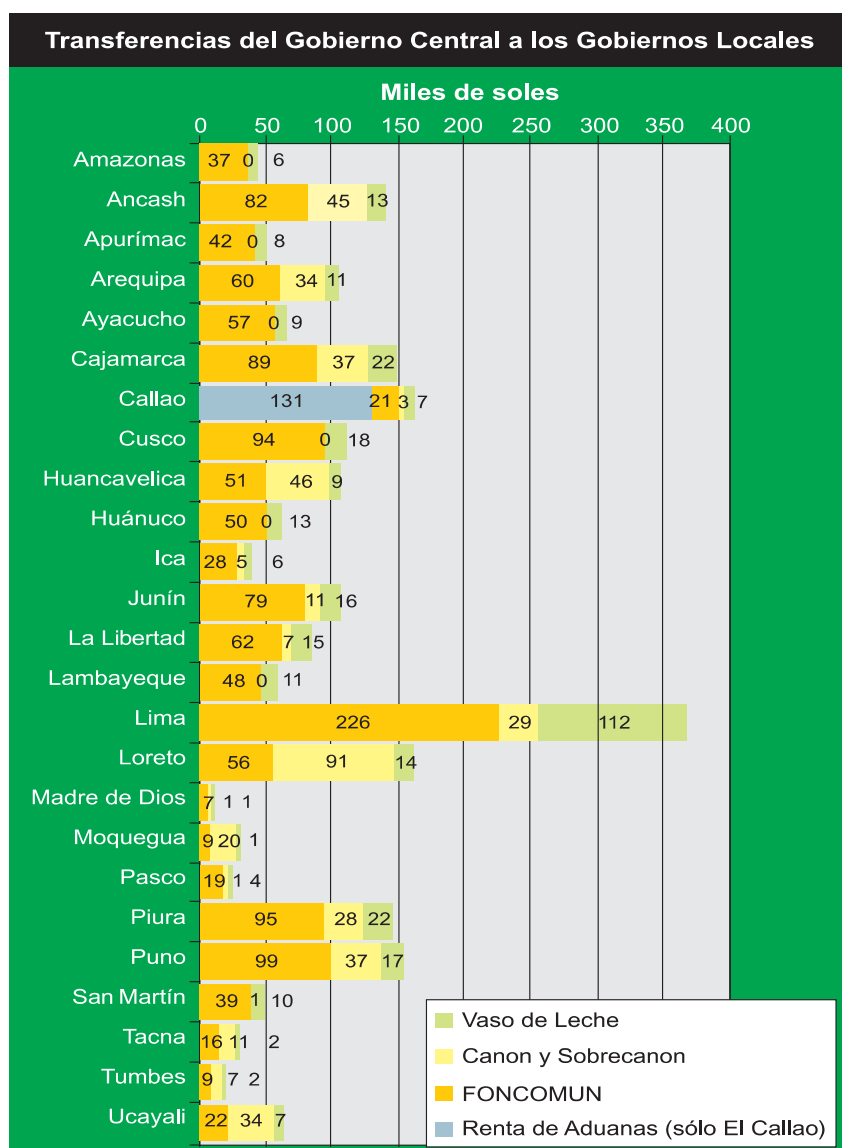
Los gobiernos locales reciben transferencias desde el gobierno central por dos grandes motivos. Un tipo de transferencias pretende garantizar que todos los gobiernos locales – aun los más pobres y alejados, aquellos que no pueden generar recursos propios – dispongan de recursos para efectuar ciertos gastos mínimos en su ámbito. Ejemplo de este tipo de transferencias son las del Programa del Vaso de Leche, que atiende principalmente a niños y madres gestantes de la localidad; o las del FONCOMUN, que permite a los gobiernos locales invertir en pequeñas obras de infraestructura o costear parte de sus gastos corrientes.

El otro tipo de transferencias resulta de los impuestos que pagan las empresas privadas por la extracción de ciertos recursos naturales. Parte de estos impuestos son transferidos a los gobiernos locales a modo de retribución por la explotación privada del recurso que se encuentra dentro de su jurisdicción. Nos referimos a los ingresos por canon y sobre canon, y por rentas de aduanas (este último sólo se transfiere al Callao).

En el gráfico se han agrupado las transferencias que se hacen a los gobiernos locales – ya sean provinciales o distritales –, correspondientes a cada región. Definitivamente, las transferencias por FONCOMUN

son las más importantes en términos de montos, y llegan a representar más del 80% de los recursos transferidos a las provincias de las regiones de Amazonas, Ayacucho, Apurímac, Cusco y Lambayeque. Las transferencias por canon y sobre canon (hidroenergético, minero, petrolero, pesquero y forestal) ocupan el segundo lugar en importancia, siendo especialmente sustanciales en los casos de Moquegua y Loreto (constituyen, respectivamente, el 66% y el 57% del total de las transferencias a sus provincias). El Programa del Vaso de Leche representa en promedio el 15% de las transferencias a los gobiernos locales de cada región. El caso del Callao es singular, pues al tener el puerto en su ámbito, recibe recursos provenientes de la renta de aduanas que el Estado cobra por su uso. Estos ingresos significan más del 80% de sus transferencias.

La programación del presupuesto de este año trae una diferencia significativa con años anteriores (ver Directiva N° 010-2003-EF/76.01, Directiva para la programación, formulación y aprobación del presupuesto institucional de los Gobiernos Locales para el año fiscal 2004). Mientras que hasta el 2003 el control sobre las inversiones que hacían los gobiernos locales era a fin de año, a partir del 2004 éstos deberán presentar al inicio de cada año estudios técnicos para ser examinados por el MEF sobre cada uno de los proyectos de inversión que planeen hacer. Este proceso intenta establecer un control de calidad previo a la inversión. Es urgente precisar cómo se hará este control, dada la enorme cantidad de municipios y proyectos involucrados en este proceso. No parece razonable pensar que todo pueda hacerse desde Lima, y más bien habría que discutir los roles que puedan cumplir los gobiernos regionales y provinciales en esta evaluación.



La Transferencia de los Programas Sociales

LA PROPUESTA DEL MIMDES

Luego del anuncio presidencial sobre la transferencia de los programas sociales a los Gobiernos Locales, la Comisión de Transferencia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) ha difundido su "Plan de Transferencia de los Programas Sociales 2003 del Sector MIMDES". La propuesta contempla tres fases de trabajo

PRIMERA FASE (2003)

Desarrollo institucional y capacidad de gestión en los Gobiernos Locales, Regionales y MIMDES para iniciar las transferencias de las competencias de seguridad alimentaria y de inversión social (PRONAA y FONCODES) e identificación del primer grupo de municipalidades y regiones para celebrar Convenios de Transferencia, en base a los criterios de verificación establecidos por el CND. La transferencia de los recursos (personal, bienes y recursos) se inicia a partir del 1 de enero del 2004.

SEGUNDA FASE (2004)

Transferencia de competencias de atención de las personas en riesgo y promoción de la familia y parte de la competencia de seguridad alimentaria que no hayan sido transferidas el primer año.

TERCERA FASE (2005)

Transferencia de competencias de los casos especializados de las competencias de personas en riesgo y promoción de la familia (nutrición infantil y atención a niños).

El Plan de Transferencia contempla una estrategia que incluye tres líneas de acción

La articulación y reestructuración del MIMDES

Agrupamiento de las 14 competencias del MIMDES en 4 categorías (apoyo y promoción a personas y familias en situación de riesgo y discriminación, promoción de la familia como núcleo básico de la sociedad, asistencia y seguridad alimentaria, inversión social en la lucha contra la pobreza); articulación de las competencias del MIMDES con los 3 fondos de la estrategia de superación de la pobreza; definición de las funciones en cada nivel de gobierno y articulación de las OPDs y Plan Nacional tomando como base las 4 competencias del sector.

Fortalecimiento de las capacidades y autonomías de los Gobiernos Locales y Regionales

Definición de la Municipalidad Provincial como "el espacio básico de articulación y equilibrio de propuestas y de funciones en la ejecu-

ción de los programas sociales"; que la transferencia es progresiva; que hay necesidad de precisar y modificar los ciclos de proyectos; y que se requiere un plan de fortalecimiento de capacidades, en base a la identificación de las capacidades locales existentes y a una especificación de las capacidades que deberán ser acreditadas para recibir las competencias a ser transferidas.

Promoción de instrumentos básicos de gestión (plan de desarrollo local, presupuesto participativo y vigilancia social) para la gobernabilidad

Se establece la necesidad de estos instrumentos para la transparencia en la gestión; para afirmar un criterio territorial de articulación de los bolsones de pobreza con los corredores económicos y las cuencas; para visibilizar las estrategias de lucha contra la pobreza y por la igualdad de oportunidades; para incorporar estrategias de financiamiento privado del desarrollo; y para fortalecer las instancias de la sociedad civil en la vigilancia social.





La propuesta del MIMDES, que identifica las competencias del sector y las agrupa en cuatro categorías, tiene el mérito de apostar por una estrategia de racionalización de los programas sociales y su articulación en tres fondos de la estrategia de superación de la pobreza: el Fondo de Desarrollo Local, el de Solidaridad y el de Asistencia Familiar. En esta orientación, queda planteado como desafío técnico sustantivo, homogeneizar los ciclos de los distintos proyectos involucrados en el proceso. Ello exigiría que en la base (distritos y provincias) haya un proceso único de identificación y priorización de proyectos, mientras en la región se daría la aprobación y supervisión técnica de los mismos, también en un proceso único. La pregunta es quién asume esa responsabilidad a nivel regional. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

estaría proponiendo que las oficinas zonales de FONCODES, integradas a las regiones, cumplan esta función como "oficinas regionales" de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMS).

En lo que hace al *fortalecimiento de las capacidades y autonomías de los gobiernos locales y regionales*, la propuesta hace de la municipalidad provincial el espacio básico de propuestas y funciones para ejecutar los programas sociales, definiendo que los gobiernos distritales evalúan y canalizan las solicitudes de inversión social para que a nivel provincial se prioricen, seleccionen y aprueben los proyectos de manera concertada con los municipios distritales y con las instancias de coordinación provincial. Difiere notoriamente de las orientaciones del

MEF que establecen que la transferencia de los programas de inversión social va directamente a los núcleos ejecutores - que reciben los recursos - y a los gobiernos distritales y regionales que tienen funciones de priorización social y de aprobación y supervisión técnica, respectivamente. En esa opción no se contempla rol alguno para los gobiernos provinciales.

En el caso de los programas alimentarios, la estrategia del MIMDES calza con la propuesta que emerge del propio PRONAA: la provincia administra los recursos, elabora el plan anual de adquisiciones de alimentos (en apariencia adquiere los alimentos) y ejecuta el programa en el distrito capital de la provincia. El distrito focaliza, registra, organiza a los beneficiarios y ejecuta los programas en su territorio, recibiendo los alimentos de la provincia para su reparto.

La propuesta del MIMDES también supone un *plan de fortalecimiento de capacidades* institucionales e individuales, de autoridades y funcionarios, que parece no tener coordinación con el CND que es, por ley, el responsable de desarrollar el Plan de Capacidades del proceso de descentralización. Otro tanto puede decirse de *la promoción de instrumentos básicos de gestión para la gobernabilidad* que sería encargado a Cooperación Popular.

Finalmente, de acuerdo a la propuesta, este año se estarían transfiriendo únicamente capacidades y se seleccionarían algunas municipalidades para transferir recursos en el 2004, asunto éste bastante diferente a lo anunciado por el Presidente en abril.

La Transferencia de los Programas Sociales

LA DIRECTIVA DEL CND

El Consejo Nacional de Descentralización aprobó e hizo pública la directiva (RP No. 070-CND-P-2003) sobre procedimientos para la ejecución de transferencia a los Gobiernos Regionales y Locales de diversos fondos, proyectos y

programas que estableció el DS 036-2003 de la PCM. La directiva involucra a FONCODES, el PRONAA, PRONAMACHCS, PROVIAS RURAL, ORDESUR, INADE y los proyectos de electrificación rural, estableciendo la crea-

ción de las comisiones de transferencia, tanto de entrega cuanto de recepción.

La norma establece tres fases cuyos procedimientos y plazos se resumen en la matriz siguiente:

Fase	Gobierno Nacional	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales
Preparatoria	<p>El 28 de mayo las entidades obligadas a transferir fondos, proyectos y programas integran Comisiones de Transferencia de Entrega.</p> <p>Las Comisiones hacen el ordenamiento administrativo, técnico y legal de la transferencia elevando su informe a los Gobiernos Regionales y Locales y al CND: Proviás Rural, ORDESUR, INADE y Electrificación Rural al 20 de junio. FONCODES, PRONAA y PRONAMACHCS al 31 de julio.</p> <p>Los informes incluirán programas de capacitación y asistencia técnica dirigidos a los gobiernos regionales y locales</p>	<p>El 28 de mayo los Gobiernos Regionales conformarán las Comisiones de Transferencia de Recepción.</p> <p>Las Comisiones organizarán expedientes para cumplir con los mecanismos de verificación que establece el DS 036-2003 PCM, elevando sus expedientes a los titulares de pliego nacional y al CND: Proviás Rural, Ordesur, INADE y Electrificación Rural al 20 de junio. FONCODES, PRONAA y PRONAMACHCS al 31 de julio.</p>	<p>El 28 de mayo los Gobiernos Locales conformarán las Comisiones de Transferencia de Recepción.</p> <p>Las Comisiones organizarán expedientes para cumplir con los mecanismos de verificación que establece el DS 036-2003 PCM elevando sus expedientes a los titulares de pliego nacional y al CND: Proviás Rural, Ordesur, INADE y Electrificación Rural al 20 de junio. FONCODES, PRONAA y PRONAMACHCS al 31 de julio</p>
Consolidación	<p>Las distintas Comisiones de Transferencia de Entrega y Recepción del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales y Locales se integran en una sola y elaboran las actas sustentatorias que consoliden y viabilicen la transferencia.</p> <p>Los plazos para la elaboración de las actas son los siguientes: Proviás Rural, Ordesur, INADE y Electrificación Rural entre el 23 y el 27 de junio; FONCODES, PRONAA Y PRONAMACHCS entre el 22 y 26 de setiembre. Los titulares del pliego nacional son los responsables del Informe Final en el que dejarán constancia que los Gobiernos Regionales y Locales han cumplido con los expedientes.</p> <p>En el caso de Proviás Rural, Ordesur, INADE y Electrificación Rural, suscribirán convenios de capacitación y asistencia técnica con los gobiernos regionales y locales que serán ejecutados a partir del 24 de junio. En el caso de FONCODES, PRONAA y PRONAMACHCS los mismos serán ejecutados a partir del 1 de agosto.</p> <p>La fase concluye con la presentación de los Informes Finales, las actas sustentatorias y los convenios de capacitación y asistencia que serán remitidos a los titulares del pliego nacional y al CND.</p>		
Entrega y Recepción	<p>Los titulares de pliego del gobierno nacional elaborarán actas de entrega y recepción, según corresponda, las que serán suscritas por ellos y por los Presidentes de las Regiones y los Alcaldes de Municipalidades provinciales y distritales. En el caso de Proviás Rural, Ordesur, INADE y Electrificación Rural, a más tardar el 1 de julio; en el caso de FONCODES, PRONAA Y PRONAMACHCS, a más tardar el 1 de octubre.</p> <p>Los titulares del pliego nacional para viabilizar la transferencia podrán acreditar representantes en cada departamento, provincia y distrito donde deban entregar fondos, proyectos o programas.</p>		

A lo largo del proceso, el CND absolverá las consultas que se produzcan y dictará las normas referidas a los mecanismos de verificación, además de validar su cumplimiento.

La ciudad de Lima ha tardado en ser incorporada en el proceso de regionalización. Entre 1987 y 1989 se constituyeron once regiones cada una con su respectiva ley, pero al cierre de las Asambleas Regionales con el golpe de 1992, aun faltaba aprobar la región de Lima. En 2001 la reforma de la Constitución decretó que el área de Lima Metropolitana tendría 'un régimen especial', sin ahondar en las características del mismo. Predominaba aún el sentimiento que consideraba la metrópoli como ajena, si no opuesta a la regionalización, y por ende la descentralización dividiría en vez de construir la nación. En el mismo año una iniciativa de los alcaldes del Consejo Interdistrital del Cono Norte fue incluida en la Ley de Bases de Descentralización, asignando las competencias regionales al área metropolitana y posteriormente el Alcalde de Lima fue incluida en la Asamblea de Presidentes de los Gobiernos Regionales.

El tratamiento especial

A diferencia de las otras regiones, en Lima la Municipalidad Provincial asume las competencias regionales asignadas a su área de gestión. Esta disposición es muy distinta a lo que sucede en la Provincia Constitucional de Callao, donde se superpone en un mismo ámbito territorial dos gobiernos, el municipal y el regional. En lo que refiere a la participación de la sociedad civil, la Asamblea Metropolitana está constituida por los alcaldes distritales y los representantes de la sociedad civil al igual que los Consejos de Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Provincial y Distrital en las otras municipalidades del país.



Comités de Coordinación Interregional

Durante el debate sobre la demarcación de las regiones, y en particular la de Lima, se propuso la formación de una región Lima Departamento y Callao, propuesta que técnicamente tenía mayor sustento. Sin embargo razones históricas y culturales hicieron inviables esta propuesta en el plazo inmediato. Ahora, la demarcación aprobada fragmenta un ámbito ligado por diversas dinámicas y para contrarrestar esta fragmentación la misma Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece la constitución del *Comité de Coordinación Interregional*. Este Comité articula la Región-Municipalidad Metropolitana con la Región Callao y la Región Lima y es la única experiencia de coordinación entre regiones hasta la fecha.

Áreas Interdistritales de Lima Metropolitana

Durante las últimas décadas en el área metropolitana se han confi-

gurado espacios de concertación interdistritales, particularmente en los conos, como los inicios de una gestión descentralizada de la megaciudad. Destacan en estos escenarios las articulaciones económicas, sociales y culturales que constituyen potenciales polos de desarrollo y una estrategia para revertir la fragmentación y desarrollo desequilibrado de Lima. Reconociendo esta experiencia, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales faculta al Consejo Metropolitano establecer el ámbito de estas áreas interdistritales.

Tenemos pues una legislación específica para una realidad peculiar. Se mantiene la fragmentación artificial de un espacio articulado en todo sentido, pero hay mecanismos parciales para superarla. Igualmente, hay mecanismos para avanzar en articulaciones parciales al interior de espacio metropolitano. Hay ahora que ponerlos en práctica y estar dispuestos a las adecuaciones normativas e institucionales que la experiencia concreta demande.

Las Mujeres en la Descentralización

¿DÓNDE ESTAMOS?

EN LAS REGIONES

Nuestras principales aliadas, en el proceso de descentralización para el desarrollo de una agenda de género, son las mujeres que están en los espacios de decisión política de los gobiernos regionales y locales. Son ellas quienes podrán impulsar nuestras demandas y lograr planes de desarrollo local y regional y presupuestos participativos inclusivos para las mujeres. *Estas 2,818 mujeres deben constituir el foco de nuestra atención e interés en los próximos años.*

Como resultado de las elecciones regionales y locales del 2002 tenemos a tres mujeres encabezando gobiernos regionales: Cristala Constantinides (Moquegua), Luzmila Templo Condeso (Huánuco), Rosa Medina Feijoo (Tumbes).

Como Consejeras Regionales: 50 mujeres que representan el 21% a nivel nacional. En el caso de Ucayali son el 57.1%, y en Arequipa el 50%. Ayacucho, Huánuco y Madre de Dios no tienen ninguna consejera elegida.

MUJERES EN EL PODER MUNICIPAL ALCALDESAS DE AMÉRICA LATINA Información de 15 países			
PAÍS	TOTAL MUNICIPIOS	PORCENTAJE	AÑO
Argentina	2,130	6,4	1999
Brasil	5,559	5,7	2000
Bolivia	314	6,0	2002
Colombia	1,091	7,0	2002
Costa Rica	81	12,3	1998
Chile	341	11,4	2000
Ecuador	215	2,3	2000
El Salvador	262	8,3	2000
Guatemala	331	0,9	1999
Honduras	298	9,7	2002
México	2,427	3,5	2002
Nicaragua	151	7,2	2000
Panamá	74	14,8	1999
Perú	1,827	2,9	2002
Venezuela	336	4,7	2000
Total Alcaldesas	835	5,3	

EN LOS GOBIERNOS LOCALES

En el actual período 2003-2006 las regidoras siguen siendo las representantes más numerosas y mantienen el promedio de la cuota establecida para las elecciones (25%). Así, las regidoras provinciales son 400 y representan el 23.5% y las regidoras

distritales son 2,312 que significan el 27%.

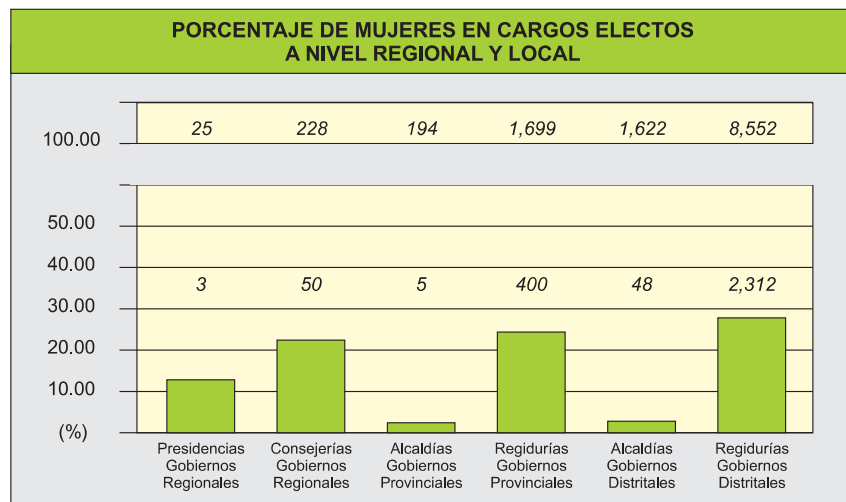
Moquegua y Tumbes con el 34% de regidoras provinciales y Madre de Dios con 34% en los Distritales son los departamentos que sobrepasaron las cuotas mínimas. Igualmente Tacna, Pasco y Callao con el 31% de regidoras distritales.

En los Municipios tenemos cinco alcaldesas a nivel provincial que son el 2.5% y están en Cusco, Junín, Lima y Cerro de Pasco. Y, 48 a nivel distrital que son el 3%. Lima, a pesar de una seria disminución en sus indicadores tiene 13 alcaldesas distritales mujeres. Cusco y La Libertad tienen cinco alcaldesas distritales.

Tomando en cuenta el cuadro de América Latina, tenemos que Panamá tiene 74 alcaldesas que son el 14.8% y Costa Rica el 12.3% y Chile el 11.4%. Debajo de las cifras del Perú del 2.6%, tenemos a Ecuador con el 2.3% y Guatemala con el 0.9%.

Estando Perú en los indicadores más bajos en la región, el desafío de mejorar la calidad y cantidad de la participación política de las mujeres dentro del sistema político sigue siendo un pendiente en la agenda descentralista.

PRESENCIA DE MUJERES EN CARGOS ELECTOS A NIVEL REGIONAL Y LOCAL				
CARGOS	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	% MUJERES
Presidencias Gobiernos Regionales	25	22	3	12.00
Consejerías Gobiernos Regionales	228	178	50	21.93
Alcaldías Gobiernos Provinciales	194	189	5	2.58
Regidurías Gobiernos Provinciales	1,699	1,299	400	23.54
Alcaldías Gobiernos Distritales	1,622	1,574	48	2.96
Regidurías Gobiernos Distritales	8,552	6,240	2,312	27.03



GOBIERNOS LOCALES, PUEBLOS INDÍGENAS Y POBLACIONES RURALES

Cuotas y representación de los pueblos indígenas en los Gobiernos Locales

De acuerdo al I Censo de Comunidades Indígenas de 1993, la población indígena en el Perú era de 8'793,295 habitantes, 300,000 de ellos pertenecientes a 65 grupos étnicos de la Amazonía. Los departamentos amazónicos con más población indígena son Loreto, que alberga a 83,746 personas; Junín con 57,530 personas, Amazonas con 49,717 personas y Ucayali con 40,463 personas.

Históricamente, ha habido una subrepresentación de las poblaciones indígenas en los gobiernos locales de aquellos distritos y provincias donde dichas poblaciones tienen una presencia significativa. Así por ejemplo, de las 29 provincias que el Jurado Nacional de Elecciones ha identificado las que albergan a comunidades nativas, en las elecciones municipales de 1998 en solamente 1 provincia y en solamente 17 distritos se eligieron alcaldes indígenas.

Para las elecciones regionales y municipales del 2003, la Ley Electoral estableció una cuota de al menos 15% de candidatos indígenas en las listas de consejeros regionales y regidores provinciales y distritales, para la presencia de representantes indígenas en los gobiernos subnacionales (Resolución No. 277-2002-JNE). Los resultados no han sido alentadores. Nuevamente, en solo una provincia se ha elegido a un alcalde indígena, y en los distritos se ha retrocedido a 13 candidatos indígenas electos.

Pero aún, las organizaciones in-

dígenas denuncian que las cuotas mas que incrementar la representación indígena han fraccionado su capacidad de negociación en el escenario político pues al forzar la presencia de indígenas en todas las listas, se dispersa el voto de esta población dificultando que las organizaciones negocien su voto en bloque en favor la lista que les ofrezca mejores condiciones globales.

Es indispensable hacer un balance de la experiencia y revisar la legislación de las cuotas, de manera tal que las buenas intenciones no terminen causando mas problemas que aquellos que pretenden solucionar.

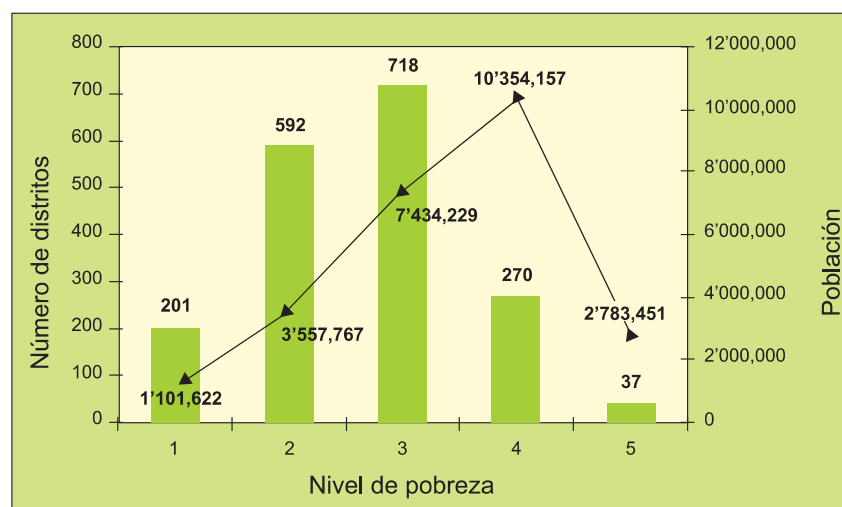
Gobiernos locales y pobreza extrema

54.8% de la población vive en situación de pobreza, 24.4% en pobreza extrema. En las zonas rurales estos porcentajes llegan a ser de 78.4 y 51.3% respectivamente.¹

De acuerdo a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, son rurales las que tienen una población rural mayor al 50% de su población total. Sobre esa base, se estima

que 63% de las municipalidades corresponden a esta categoría. Reconociendo que estas municipalidades presentan situaciones y problemas específicos en relación con su pobreza y sus recursos naturales, la nueva Ley ha desarrollado el Título XI sobre "La promoción del desarrollo municipal en las zonas rurales". Establece como condiciones adicionales "además de las competencias básicas, aquellas relacionadas con la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales... en el marco de los planes concertados de desarrollo", hace menos rígida la estructura administrativa y establece que "tienen asignación prioritaria y compensatoria de los recursos del Fondo de Compensación Municipal", aunque sin especificar en qué consiste esta priorización y compensación. (Art. 141, 142 y 146, respectivamente).

Está planteada la interrogante de si estas condiciones y estos recursos adicionales serán suficientes para que los municipios de las zonas rurales que son las más empobrecidas del país tengan la capacidad de contribuir de manera significativa a la reversión de esta situación.



¹ Fuente: INEI, Condiciones de vida en el Perú: Evolución 1997 – 2001. Encuesta Nacional de Hogares – Enaho. Lima, agosto 2002.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y EL DESARROLLO

El objetivo último de la descentralización es el desarrollo: más recursos, más competencias y más participación en los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sólo tienen sentido si conducen a una mejora sostenida de las condiciones de vida de la población. La experiencia demuestra que hay varias maneras de contribuir al desarrollo desde los Gobiernos Locales y Regionales, y las nuevas Leyes Orgánicas de las regiones y las municipalidades contienen una serie de provisiones en ese sentido.

Los Gobiernos Regionales y Locales como concertadores de visiones del desarrollo y de priorizaciones presupuestales.

Se ha acumulado una experiencia importante de acción conjunta entre los Gobiernos Locales y Regionales y sociedad civil en procesos de concertación sobre planes de desarrollo y presupuestos anuales. Para que la asignación concertada de los recursos públicos se oriente no solo a atender necesidades sociales urgentes sino también a construir externalidades para la inversión privada, es indispensable incorporar a los sectores empresariales locales y regionales a estos procesos. En esta dirección, las leyes orgánicas de los Gobiernos Regionales y Locales establecen que en los respectivos Consejos de Coordinación es mandataria la presencia de representantes de los sectores productivos, lo que debiera garantizar que los puntos de vista del sector privado se hagan efectivamente presentes en la concertación sobre planes de desarrollo y presupuestos anuales.

Los Gobiernos Regionales y Locales como promotores directos de la inversión privada a través de las concesiones o privatizaciones.

La Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales les permite concesionar o privatizar sus activos para atraer inversión privada. De la misma manera, los Gobiernos Locales pueden ceder en uso o entregar en concesión la explotación de bienes de su propiedad, privatizar las empresas municipales y construir cajas municipales de ahorro y crédito para fomentar el ahorro y la inversión (Art. 65, 69 y 71 de LOM), construir, equipar y mantener –directamente o por concesión– mercados de abastos, silos, camales, terminales pesqueros y locales similares (Art. 83 LOM), y desarrollar otras actividades relativas al desarrollo económico local.

(Art. 84 LOM). Pueden también crear Fondos de Inversión “como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo local sostenible”. (Arts. 100 y 104 LOM)

Capacidad en los Gobiernos Regionales y Locales de gestionar recursos adicionales a los entregados por el Gobierno Central.

Está en la agenda legislativa el aprobar una Ley de Descentralización Fiscal, la que debe establecer un nuevo sistema tributario que permita la cobranza y administración de los tributos más cerca de los contribuyentes. De la misma manera, algunos Gobiernos Regionales y Locales ya tienen experiencia en gestionar recursos de la cooperación internacional y otros vienen participando en proyectos que permiten que los inversionistas locales accedan a recursos de inversión.



El Diario El Peruano ha publicado recientemente el Instructivo para la Programación Participativa del Presupuesto en los Gobiernos Regionales y Locales para el año fiscal 2004.¹ Como es sabido, las leyes orgánicas de los gobiernos locales y regionales institucionalizan la programación participativa del presupuesto, herramienta útil para que la población intervenga en la toma de decisiones sobre los recursos que maneja una determinada instancia de gobierno.² Buscando colaborar a la eficiencia de dicha herramienta, alcanzamos algunas observaciones.

El carácter referencial del instructivo y la posibilidad de otras metodologías.

La norma acepta la existencia de otras metodologías para la programación participativa del presupuesto. Sería necesario conocer qué condiciones concretas son las que garantizan efectivamente –en esas otras metodologías– “un proceso convocado de manera amplia y transparente para la discusión, participación y concertación de las distintas acciones públicas que se prevé desarrollar durante el año fiscal 2004”.³

El acceso a la información por parte de la ciudadanía.

La norma se sustenta en el principio de que la transparencia es importante en la medida que permite el acceso a la información necesaria para participar efectivamente en el proceso. Y asume que si la información existe, la ciudadanía accederá a ella y la usará para participar de la mejor manera en el proceso. Pero es claro que dada la poca experiencia ciudadana en el acceso y análisis crítico de la información pública, se hace necesaria una es-

trategia activa de difusión de esta información y de construcción con la población de una cultura de uso de la misma para fines de análisis crítico y aporte.

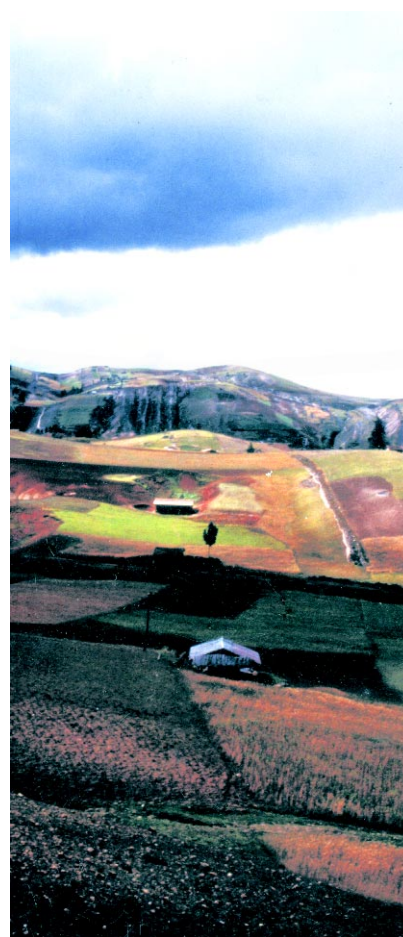
Las capacidades de los Gobiernos Locales y Regionales.

La elaboración participativa de los presupuestos requerirá un proceso de consolidación de información presupuestal. De acuerdo al instructivo, el equipo técnico encargado estará integrado no solo por personal del gobierno regional y local, sino además por “personal especializado y con experiencia previa en procesos de concertación” (por ejemplo, de la respectiva *Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*). Por su lado, tanto el MIMDES como el Consejo Nacional de Descentralización anuncian la implementación de planes de desarrollo de capacidades, que incluyen capacidades vinculadas a los presupuestos participativos. Se plantea ya un problema de tiempos, pues según el cronograma que se muestra en el instructivo, el proceso participativo empieza recogiendo las iniciativas y proyectos de los distritos, que son justamente son los

que más limitaciones y carencias estructurales y de recursos humanos tienen.

Y finalmente, los recursos.

¿A qué montos nos estamos refiriendo al hablar del presupuesto participativo? ¿Cuáles son los techos? Esta es una incógnita que el MEF debe resolver, pero que al cierre de esta edición permanece sin respuesta, aunque la mencionada programación debe haberse iniciado el 19 de mayo.



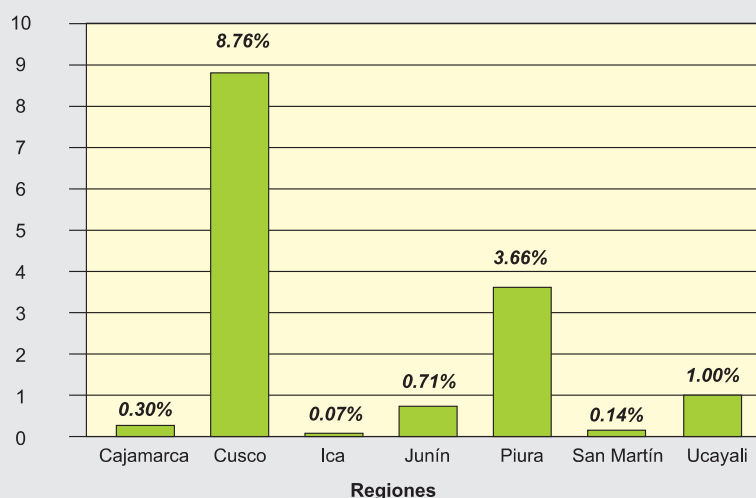
¹ Instructivo N°002-2003-EF/76.01. Normas Legales, El Peruano. Lo puede encontrar en www.participaperu.org.pe

² Los antecedentes más resaltantes de esta dinámica participativa las encontramos en el número anterior del suplemento Participa Perú N°2, lo puede encontrar en www.participaperu.org.pe

³ Instructivo, OP. Cit.

Los Gobiernos Regionales y la ejecución de sus presupuestos

AVANCE DE GASTO DE CAPITAL A ABRIL 2003 EN 7 REGIONES



Avance del Proceso Normativo

AVANCE DEL PROCESO NORMATIVO

NORMA	ESTADO
Ley de Reforma Constitucional en Capítulo "De la Descentralización"	Promulgada
Ley de Elecciones Regionales	Promulgada
Ley de Bases de la Descentralización	Promulgada
Ley Orgánica Poder Ejecutivo	Promulgada
Ley Orgánica Gobiernos Regionales	Promulgada
Ley Orgánica de Municipalidades	Promulgada
Ley Ordenamiento y Demarcación Territorial	Promulgada
Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones	Promulgada
Ley que regula la Participación de la Sociedad Civil en los Gobiernos Regionales	Promulgada
Ley Orgánica de Desarrollo Urbano	Aprobada
Ley de Presupuesto Participativo	Pendiente
Ley de Descentralización Fiscal	Pendiente
Ley de Creación del Fondo de Compensación Regional (FONCOR)	Pendiente
Ley del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)	Pendiente
Ley que Reasigna Recursos de la Privatización a la Descentralización	Pendiente
Ley Marco de la Amazonía	Pendiente
Ley de Participación Ciudadana	Pendiente
Ley de Creación del Sistema de Planificación	Pendiente
Ley del Sistema Nacional de Concertación y Desarrollo Sostenible	Pendiente
Ley de Bases de la Carrera Pública	Pendiente
Ley que regula instalación de los Consejos de Coordinación Regional	Pendiente

De las 22 normas que son necesarias promulgar en el marco del proceso de descentralización, más de la mitad todavía se encuentran en diseño o en debate. Es necesario darle prioridad a este proceso.

Se viene discutiendo cómo avanza la ejecución presupuestal de los nuevos Gobiernos Regionales. En la medida en que el gasto corriente normalmente no se atrasa, pues no se dejan de pagar salarios ni de adquirir bienes y servicios esenciales, es interesante concentrar la mirada en el gasto de capital (que incluye inversiones, inversiones financieras, y otros gastos de capital).

De acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas en su Portal de Transparencia, para fines del mes de Abril el avance de gasto de capital por los Gobiernos Regionales era bastante limitado. En el caso de las 7 regiones que están incluidas en el Sistema "Vigila Perú"¹, se puede observar que la región que más ha gastado en este rubro es la del Cusco, con 8.76% de lo programado para el año 2003. La que menos ha gastado es Ica, con sólo 0.07% de lo programado para este año.

Las razones para este limitado avance en el gasto de capital pueden ser varias. Por ejemplo, que el MEF no tenga disponibilidad de fondos para atender los requerimientos de las regiones, o que exista en las regiones una fuerte estacionalidad del gasto de capital (no se pueden hacer o reparar canales de riego o carreteras en plena época de lluvias), o que en esta fase inicial de toma de posesión y reorganizaciones administrativas haya habido limitaciones en los propios Gobiernos Regionales para avanzar más en la ejecución de los gastos de capital. Es importante aclarar las razones de este débil avance en el gasto de capital y tomar las medidas que sean necesarias para revertirlo.

Ingresa a nuestra Página Web

www.participaperu.org.pe

¹ Vigila Perú, Sistema de acceso a la información para la vigilancia ciudadana de la descentralización, es un sistema de vigilancia ciudadano impulsado por el Grupo Propuesta Ciudadana en el marco del Proyecto Participa Perú