

APUNTES DESCENTRALISTAS

BOLETÍN TRIMESTRAL

Boletín Nº 9, Noviembre 2010 – Enero 2011

ÍNDICE

Ejecución del gasto público 2010.
Balance positivo para los gobiernos
descentralizados 2

Informe Preelectoral de la
Administración 2006- 2011 4

La necesaria articulación y diálogo
en la futura gestión de los gobiernos
regionales 5

Resultados del Plan de Incentivos y al
Programa de Modernización Municipal
2010 6

Descentralización, inclusión y equidad
de Género. Los resultados de la
aplicación de la cuota de género y
jóvenes en las Elecciones Regionales
2010 8

Jefe del Proyecto:
Thomas K. Reilly

Comité Editorial:
Elena Alvites
Violeta Bermúdez
Cinthy Tello
Diana Villaverde

Hecho el Depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú
Nº 2008-15088

El Proyecto USAID/Perú ProDescentralización tiene el objetivo de apoyar al Estado peruano en profundizar y consolidar el proceso de descentralización. Este documento ha sido posible gracias al apoyo de USAID/PERÚ, bajo los términos de contrato Nº EPP-I-03-04-00035-00. Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID.



EDITORIAL

Contexto

El año 2010 se cerró con la acreditación de más de 12,000 autoridades distritales, provinciales y regionales que conducirán los destinos de sus respectivos territorios en los próximos cuatro años.

El 2011 se inició con un nuevo contexto electoral pues en el mes de abril se realizarán las elecciones generales, producto de las cuales se elegirán al Presidente de la República y sus respectivos vicepresidentes; así como a 130 congresistas. Son 13 partidos políticos o alianzas electorales las que presentaron candidaturas a la Presidencia de la República, pero sólo 11 continúan en la contienda electoral. Una de ellas renunció a corto tiempo de iniciado el proceso y dejó al partido de gobierno sin candidatura presidencial. Si bien todavía el panorama no está claro respecto a quien tendrá la oportunidad de ocupar el sillón presidencial, al cierre del Boletín Apuntes Descentralistas, cuatro agrupaciones políticas venían liderando las encuestas de opinión con diferencias entre ellas, según el lugar de la realización de la encuesta.

Un aspecto a resaltar en este contexto ha sido el proceso de elaboración de las listas de candidatos y candidatas al Congreso. En la mayoría de partidos políticos y alianzas electorales, la confección de las listas de postulación al Congreso ha sido todo un tema. En algunos casos, la elección interna no se respetó, en otras se incluyó personas sobre las que más tarde se conocieron cuestionamientos serios y tuvieron que ser retiradas de las listas; y en otras hubo sorpresas al momento de la asignación de los números de ubicación en las listas. Lo cierto es que, ello ha puesto en evidencia, una vez más, la débil institucionalidad de los partidos políticos.

Corresponde ahora que los candidatos y candidatas con sus respectivas organizaciones políticas, den a conocer sus propuestas y se pronuncien sobre temas críticos para la democracia y el fortalecimiento del Estado de derecho. Entre estos temas críticos se encuentra, sin duda, la descentralización, política permanente del Estado peruano, cuya finalidad es lograr un país desarrollado que ofrezca más oportunidades para todas las personas.

Ejecución del gasto público 2010. Balance positivo para los gobiernos descentralizados.

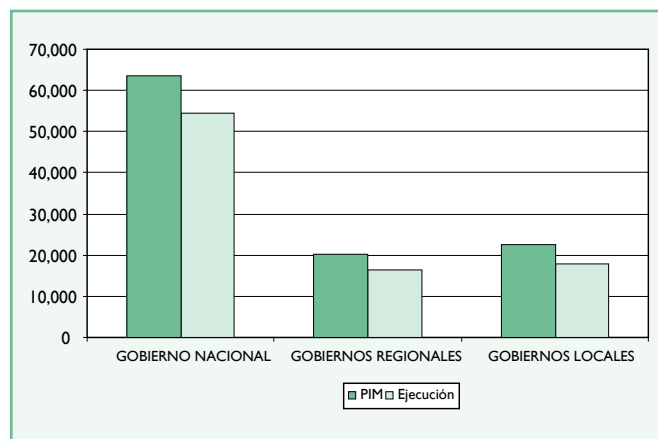
Al iniciar un nuevo año, resulta importante evaluar el cumplimiento de metas y objetivos respecto de la gestión ejercida por parte de los distintos niveles de gobierno, particularmente del nivel descentralizado. Uno de los indicadores que da una idea de ello es la ejecución presupuestal de los recursos asignados en el año, que deben ser destinados para la gestión, la prestación de servicios a la ciudadanía y la ejecución de proyectos que redundan en el bienestar de la población.

El año 2010, continuó mostrando una tendencia positiva en la ejecución del gasto público por parte de los gobiernos regionales y locales, que ejecutaron 81.2% y 79.9%, respectivamente, del presupuesto total asignado (gasto corriente y gasto de capital). Estas cifras evidencian avances en la planificación y gestión del uso de los recursos por parte de estas instancias de gobierno.

el gasto corriente sigue constituyendo la mayor parte del presupuesto que ejecutó (84.6%). Los gobiernos regionales, en cambio, se rezagaron en la ejecución de gastos de inversión con relación al nivel local. Ello sería porque durante el año 2010 tuvieron que desarrollar mayores esfuerzos en actividades de gestión, en vista de las funciones sectoriales que les fueron transferidas con recursos limitados.

Nivel de Gobierno	Presupuesto total ejecutado 2010	% Gasto corriente	% Gasto por inversión
Gobierno Nacional	54,435	84.6	15.4
Gobiernos Regionales	16,297	69.6	30.4
Gobiernos Locales	17,980	44.6	55.4

Nivel de Gobierno	Avance % (respecto al PIM)
Gobierno Nacional	85.6
Gobiernos Regionales	81.2
Gobiernos Locales	79.9



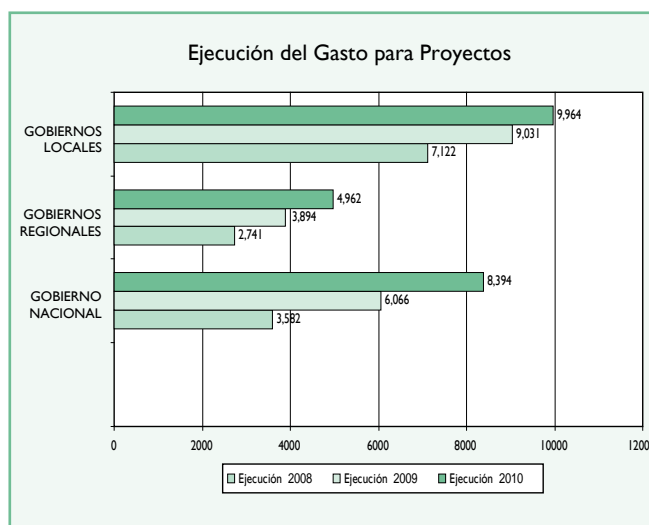
* En millones de nuevos soles.

** Ejecución del gasto corriente y el gasto de capital.

Fuente: SIAF – MEF, información al 31.01.11

Elaboración: USAID/Perú ProDescentralización

En relación a la composición del gasto efectuado, es importante destacar que los gobiernos locales fueron los que destinaron la mayor parte de sus recursos para la ejecución de obras y proyectos de inversión (55.4% del monto total ejecutado), resaltando las inversiones en infraestructura de transporte y saneamiento. El Gobierno Nacional, por su parte, incrementó alrededor del 38% del gasto en proyectos respecto del año 2009; no obstante,



* En millones de nuevos soles.

Fuente: SIAF – MEF, información al 31.01.11

Elaboración: USAID/Perú ProDescentralización

Como se puede apreciar, las cifras son alentadoras respecto a la ejecución del gasto público por parte de los gobiernos descentralizados; sin embargo, es importante no sólo analizar cuantitativamente los resultados obtenidos, sino también a nivel cualitativo. Este segundo nivel de análisis supone verificar las acciones de planificación previas a la ejecución del presupuesto; así como, la calidad del gasto efectuado con relación a la provisión de bienes y servicios destinados a satisfacer los intereses y derechos de la ciudadanía.

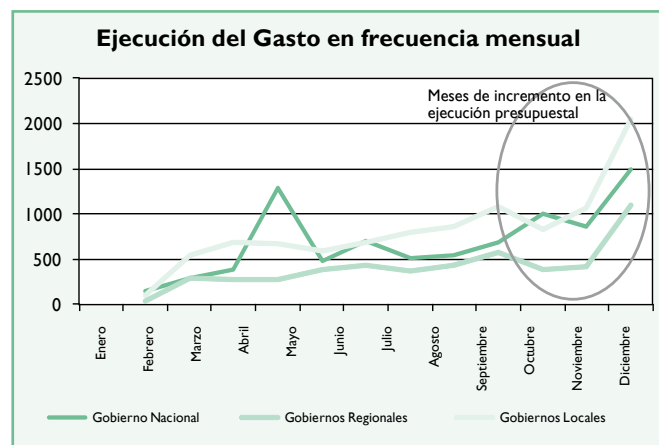
En cuanto a la planificación, durante los últimos años, el comportamiento en la ejecución del presupuesto de los gobiernos regionales y locales ha presentado desviaciones respecto a la previsión de los gastos



contemplados en el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)¹, lo que se refleja en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM)². Ello permite formular como hipótesis la existencia de posibles yerros en la planificación, restándole así previsibilidad a la gestión del presupuesto público. Así, durante el año 2010, la diferencia entre el presupuesto inicial y el reformulado fue de 12 y 7 mil millones de nuevos soles aproximadamente para los gobiernos regionales y locales, respectivamente. Además, la modificación en la planificación y, por ende, los recursos que se presupuestaron demandan de los gobiernos descentralizados mayores esfuerzos para ejecutar en un breve lapso cantidades importantes de recursos, dado que los montos generalmente son aprobados durante el segundo semestre del año y deben ejecutarse durante los últimos meses del año, causando rezagos en el alcance de las metas planteadas.

Nivel de Gobierno	PIA	PIM	Diferencia
Gobierno Nacional	58,954	63,604	4,650
Gobiernos Regionales	9,897	22,528	12,631
Gobiernos Locales	13,007	20,082	7,076

* En millones de nuevos soles.



* En millones de nuevos soles.

Fuente: SIAF – MEF, información al 31.01.11

Elaboración: USAID/Perú ProDescentralización

La falta de predictibilidad en la ejecución del proceso presupuestario ha generado que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Directiva N° 005-2010-EF/76.01, Directiva para la ejecución presupuestaria 2011, establezca nuevas pautas para la ejecución de los presupuestos institucionales de los pliegos del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales. En este sentido, se propone la formulación de una programación de compromisos anuales (PCA) que incluya toda fuente de financiamiento. Con ello, se busca asegurar la ejecución del presupuesto sujetándolo a un proceso de programación y planificación acorde con los objetivos institucionales fijados para el año. Se espera que los gobiernos descentralizados se vean favorecidos con la mencionada modificación, puesto que es un mecanismo que se orienta a hacer previsible la ejecución del gasto porque lo sujeta a una previa y adecuada planificación.

De otro lado, en cuanto a la calidad del gasto público en los niveles de ejecución presupuestal, se ha destacado el desarrollo de obras de infraestructura y saneamiento. En este contexto debe complementarse con otros aspectos que comprendan la promoción del desarrollo económico y la atención de los aspectos sociales que se derivan de legítimos derechos de las personas. En esa medida, se espera que, durante los próximos años, los gobiernos regionales y locales complementen sus acciones respecto a la ejecución de su presupuesto, tanto para garantizar mayor calidad en el gasto público como para garantizar mejores servicios a la ciudadanía.

1 Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. En el caso de las Empresas y Organismos Públicos Descentralizados de los gobiernos regionales y gobiernos locales, los créditos presupuestarios son establecidos mediante Decreto Supremo.

2 Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias, tanto a nivel institucional como a nivel funcional programático, efectuadas durante el año fiscal, a partir del PIA.

Nuevos actores del proceso de descentralización

El 7 de diciembre de 2010, a través de la Resolución Ministerial N° 365-2010-PCM, fue designado como nuevo Secretario de Descentralización de la PCM el señor Luis Alberto Matos Zuñiga, a quien le corresponderá, de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones de la PCM, coordinar y articular la política general de descentralización de Gobierno Nacional con los gobiernos regionales y locales.

Informe Preelectoral de la Administración 2006 - 2011.

Como corresponde a todo Estado democrático y transparente, el artículo 35° del TUO de la Ley N°. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dispone que, antes de tres meses de que se realicen las Elecciones Generales, la Presidencia del Consejo de Ministros elabore y publique un informe sobre lo realizado durante su gestión y que en el mismo se incluyan proyecciones sobre la situación económica, financiera y social de los próximos cinco años. Este informe también debe dar cuenta sobre los compromisos de inversión asumidos para los próximos años, así como de las obligaciones financieras asumidas. En cumplimiento de dicha norma, el 10 de enero de 2011 fue publicado en el diario oficial el Informe Preelectoral de la Administración 2006 - 2011.

Este informe constituye el primer paso para la transferencia ordenada del Gobierno Nacional a las nuevas autoridades que serán elegidas durante el presente año. En ese sentido, este informe se ocupa de dar cuenta de las cifras de crecimiento económico y reducción de la pobreza, como efecto de la redistribución y la generación de empleo debido al desarrollo de actividades productivas e inversión privada.

En esa línea, el informe contiene información sobre: el desempeño de la economía peruana (crecimiento, empleo, tipos de cambio, sistemas financieros, etc); los resultados del plan de estímulo económico; reformas laborales; servicio civil; competitividad y clima de

negocios; presupuesto por resultados; el Programa de Modernización Municipal y el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal; proyecto de inversión pública nacional y regional 2010 - 2013 y otros comprometidos para el 2011 - 2015; políticas en educación y salud, entre otros temas. Sin embargo a que se aborda algunas de las políticas que forman parte del proceso de descentralización, como puede ser la construcción del sistema de recursos humanos del Estado y el servicio civil, así como el presupuesto por resultados y los planes de incentivo para mejorar la gestión municipal; el informe carece de un desarrollo más orgánico acerca de la descentralización como política permanente del Estado peruano; a pesar de que ésta, en los últimos cinco años, ha experimentado cambios importantes en relación con el diseño original del proceso y, estos cambios, plantean grandes retos para la nueva gestión del Gobierno Nacional.

De otro lado, la aprobación del Decreto de Urgencia N° 001-2011 y del Decreto de Urgencia N° 002-2011, publicados en el diario oficial el 18 enero y el 21 de enero, respectivamente, no sólo ha dado lugar a un interesante debate técnico - constitucional y de oportunidad política¹, sino que no se ajustaría a los objetivos de transferencia ordenada y transparente que se encuentran a la base del mandato legal que obliga a la PCM a elaborar y publicar este informe preelectoral. En este informe, sólo se menciona algunos de los 33 proyectos priorizados en los mencionados decretos y no explicita las razones para considerarlos urgentes y excepcionales.

¹ Diversos analistas y medios de comunicación se han visto involucrado en este debate. Véase: La República: <http://www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20110129/13/node/323169/todos/14>; Asociación SER: <http://www.noticiasser.pe/28/01/2011/nacional/decretos-de-urgencia-desnaturalizan-institucionalidad-ambiental-y-podrian-genera>; IPE <http://ipe.org.pe/?cat=5>; Otra Mirada: <http://www.otramirada.pe/decreto-de-urgencia-001-2011-el-peru-en-subasta>; entre otros. Asimismo, la Defensoría del Pueblo ha indicado que son formalmente inconstitucionales y ha exhortado al Congreso de la República a ejercer su función de control político de los decretos en base a criterios constitucionales. <http://www.scribd.com/doc/48046467/Pronunciamiento-de-la-Defensoria-del-Pueblo-sobre-decretos-de-urgencia-001-2011-y-002-2011>

El inicio de la campaña electoral nacional

Al cierre de la presente edición, se anunció el próximo debate electoral entre los candidatos que aspiran a ocupar el cargo de Presidencia de la República, el mismo que se desarrollaría el domingo 13 de marzo en la sede del Colegio Médico del Perú.

Esta será una buena oportunidad para escuchar a los candidatos presidenciales debatir acerca de sus propuestas, en diversas materias, pero sobre todo conocer sus apreciaciones respecto del proceso de descentralización, así como sus estrategias y futuras acciones a ejecutar.



La necesaria articulación y diálogo en la futura gestión de los gobiernos regionales.

La conformación de los nuevos consejos regionales demandará importantes esfuerzos destinados a crear un clima de diálogo que permita arribar a consensos democráticos que garanticen la actuación articulada entre la presidencia y el consejo regional con el fin de garantizar una eficaz gestión pública. Confiamos en que

las nuevas autoridades elegidas –presidentes y consejeros y consejeras regionales- tendrán la disposición para ejercer sus funciones en esa línea de gestión al servicio de las personas. A continuación, les presentamos el cuadro que grafica la correlación de fuerzas políticas que tendrán los gobiernos regionales.

Composición de los consejos regionales para el periodo 2011 - 2014

Departamento	Presidencia Regional		Consejo Regional N° de representantes
	Partido Político / Movimiento Regional	% votos alcanzados	
Ancash	Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo	32.65%	– 6 consejeros por Cuenta Conmigo – 14 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Arequipa	Alianza por Arequipa	31.55%	– 3 consejeros por Alianza por Arequipa – 5 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Callao	Movimiento Independiente Chimpum Callao	49.75%	– 6 consejeros por Chimpum Callao – 1 consejero de otros partidos o movimientos políticos
Ica	Frente Regional Progresista Iqueño	50.59%	– 3 consejeros por Frente Regional Progresista Iqueño – 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
La Libertad	APRA	38.07%	– 6 consejeros por APRA – 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Lambayeque	Alianza para el Progreso	71.08%	– 4 consejeros por Alianza para el Progreso – 3 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Lima	Patria Joven	53.09%	– 1 consejero por Patria Joven – 8 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Piura	Unidos Construyendo	46.49%	– 7 consejeros por Unidos Construyendo – 1 consejero de otros partidos o movimientos políticos
Tacna	Acción Popular	31.77%	– 3 consejeros por Acción Popular – 4 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Tumbes	Luchemos por Tumbes	52.45%	– 1 consejero por Luchemos por Tumbes – 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Amazonas	Alianza Regional Juntos por Amazonas	53.58%	– 3 consejeros por Juntos por Amazonas – 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Loreto	Fuerza Loretana	31.56%	– 4 consejeros por Fuerza Loretana – 5 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Madre de Dios	Bloque Popular Madre de Dios	54.69%	– 2 consejeros por Bloque Popular Madre de Dios – 7 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
San Martín	Nueva Amazonía	43.70%	– 7 consejeros por Nueva Amazonía – 5 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Ucayali	Integrando Ucayali	34.94%	– 5 consejeros por Integrando Ucayali – 4 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Apurímac	Poder Popular Andino	33.02%	– 4 consejeros por Poder Popular Andino – 3 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Ayacucho	Alianza para el Progreso	55.29%	– 4 consejeros por Alianza para el Progreso – 11 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Cajamarca	Movimiento de Afirmación Social	30.76%	– 10 consejeros por Movimiento de Afirmación Social – 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Cusco	Gran Alianza Nacionalista Cusco	33.37%	– 4 consejeros por Alianza Nacionalista Cusco – 12 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Huancavelica	Movimiento Independiente Trabajando para Todos	30.49%	– 4 consejeros por Trabajando para Todos – 3 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Huánuco	Partido Democrático Somos Perú	50.48%	– 1 consejero por Somos Perú – 12 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Junín	Movimiento Político Regional Perú Libre	33.43%	– 7 consejeros por Perú Libre – 4 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Pasco	Alianza Regional Todos por Pasco	59.15%	– 3 consejeros por Todos por Pasco – 6 consejeros de otros partidos o movimientos políticos
Puno	Proyecto Político Aquí	52.79%	– 2 consejeros por Proyecto Político Aquí – 11 consejeros de otros partidos o movimientos políticos

Resultados del Plan de Incentivos y al Programa de Modernización Municipal 2010.

Durante el año 2010, se puso en marcha un modelo de transferencia de recursos condicionado a resultados a través del Plan de Incentivos a la mejora de la gestión municipal (PI)¹ y el Programa de Modernización Municipal (PMM)². Los objetivos de estas iniciativas fueron, principalmente, asignar mayores recursos a los municipios que presenten mejor desempeño en la gestión en el marco del proceso de descentralización y promover la mejora de la competitividad de los gobiernos locales. En ese sentido, se asignaron 600 y 700 millones de nuevos soles para la ejecución del PMM y PI respectivamente.

Los programas trabajaron con 1,834 municipalidades, clasificándolas³ en: 40 municipalidades de ciudades principales del tipo “A”, 209 municipalidades de ciudades principales del tipo “B”, 555 municipalidades no pertenecientes a ciudades principales con 500 o más viviendas urbanas y 1030 municipalidades no pertenecientes a ciudades principales con menos de 500 viviendas urbanas. Las metas por cada programa se establecieron de acuerdo a la clasificación propuesta, focalizándose para el PMM en el cumplimiento en tres áreas: a) Administración de Tributos, b) Simplificación Administrativa, y c) Provisión de servicios públicos e infraestructura; y para el PI en: a) Recaudación del impuesto predial, b) Gastos en salud y saneamiento, y c) Sistema de focalización de hogares (SISFOH). La verificación del cumplimiento de las mismas se llevó a cabo entre los meses de marzo y setiembre, y estuvo a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Al culminar el primer año de implementación de estos programas, resulta importante dar cuenta de los resultados que ha verificado el MEF, respecto de las acciones ejecutadas por los gobiernos locales para el cumplimiento de las metas que les permiten acceder a mayores de recursos.

En cuanto a los resultados obtenidos en el Programa de Modernización Municipal, al mes de setiembre, en

promedio, el 61% de las municipalidades participantes cumplió con las metas propuestas, observándose un buen desempeño respecto de las “Municipalidades de tipo A” (ciudades principales) en sus resultados en las tres áreas programáticas evaluadas (89% de cumplimiento). Las municipalidades clasificadas como “Resto Urbano” se rezagaron y sólo alcanzaron un nivel de cumplimiento del 44%, presentando mayor debilidad en las tareas relacionadas a la simplificación de trámites (13%). Es importante resaltar que las municipalidades del nivel rural mostraron un nivel de cumplimiento del 69%, destacando en la provisión de servicios públicos e infraestructura.

Resultados de la Evaluación PMM⁴

Tipo Municipio	Administración de Tributos	Servicios Públicos o Infraestructura	Simplificación de trámites	Total
CP tipo A	92%	89%	87%	89%
CP tipo B	74%	87%	50%	64%
Resto urbano	60%	84%	13%	44%
Rural	62%	82%	--	69%
Total	63%	83%	26%	61%

Fuente: MEF

Respecto de los resultados observados en el Plan de Incentivos a la Gestión Municipal, a setiembre de 2010, se verificó que el 76% de las municipalidades obtuvo los resultados esperados, destacando un avance equilibrado en las tres categorías de municipalidades. Así, se destaca que las metas planteadas en cuanto a focalización de hogares mostraron resultados positivos alcanzando 93% de avance en el cumplimiento, del mismo modo, en cuanto a la recaudación de impuesto predial un 82% de municipalidades alcanzaron la meta propuesta. (este indicador sólo incluye a las “Ciudades tipo A”).

1 El Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI) fue aprobado a través de la Ley N° 29332 (crea el PI), y reformulado en la Ley de Presupuesto Público y el DU N° 119 - 2009. Tiene carácter permanente.

2 El Programa de Modernización Municipal (PMM), se aprobó a través de la Ley de Presupuesto Público 2010 (Ley N° 29467), y el DU N° 119-2009. Su vigencia corresponde al período 2010 - 2013.

3 A pesar de definirse para el PI una clasificación en 3 grupos, en la práctica ellos recaen en las categorías diseñadas para la implementación del PMM; por ello, la clasificación presentada agrupa los criterios de selección definidos para la ejecución de ambos programas.

4 Mediante R.D. N° 026-2010-EF/76.01 del 18 de octubre de 2010, se aprobaron los resultados de la evaluación del cumplimiento de las metas del PI, evaluándose al total de municipalidades participantes.



Resultados de la Evaluación PI⁵

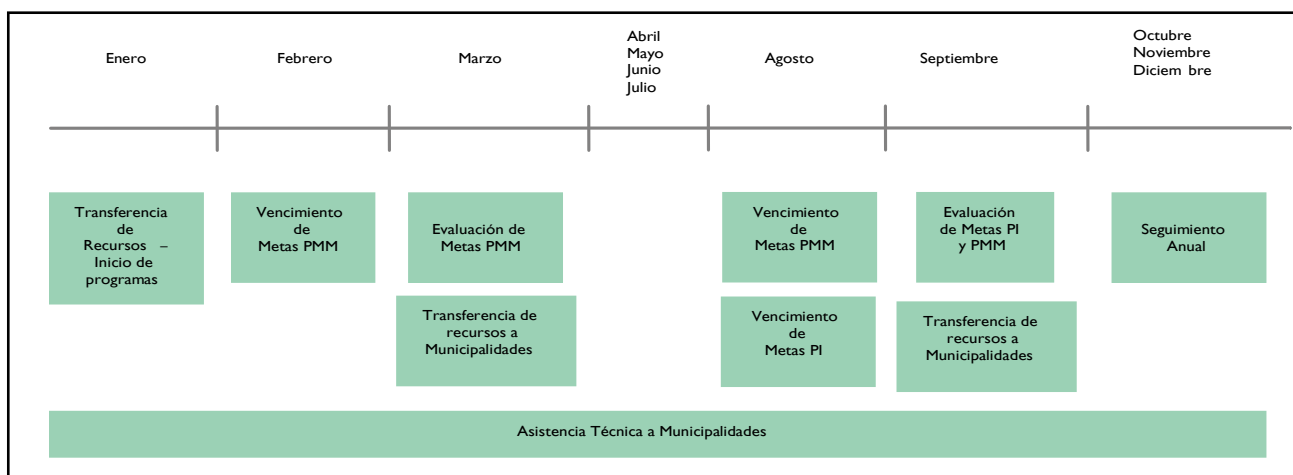
Tipo Municipio	Recaudación Impuesto Predial	Gastos en Salud y Saneamiento	SISFOH	Total
CP tipo A	82%	77%	93%	84%
Resto urbano	--	77%	100%	77%
Rural	--	73%	87%	73%
Total	82%	75%	93%	76%

Fuente: MEF

El análisis de los resultados da cuenta del esfuerzo de los gobiernos locales en el cumplimiento de las metas propuestas, las cuales evidencian los resultados positivos del modelo aplicado, sentándose las bases para la implementación de una gestión basada en resultados. Asimismo, muestra el importante rol del Gobierno Nacional en el acompañamiento durante el

proceso, a través de asistencia técnica y capacitación. No obstante, si bien el modelo de transferencias condicionadas al cumplimiento de metas constituye un primer avance hacia la gestión por resultados, correspondería al Gobierno Nacional realizar una revisión del modelo de transferencias que deje atrás los criterios históricos, para empezar a aplicar el modelo de gestión por resultados, con el acompañamiento y evaluación correspondiente, que permita decidir sobre su permanencia, como un paso transitorio a la aprobación de un nuevo esquema de descentralización fiscal. Asimismo, en el marco de un Estado unitario y descentralizado, es esencial que el futuro diseño de este tipo de programas involucre la participación de los gobiernos locales, pues son ellos quienes conocen mejor su realidad y pueden incorporar sugerencias respecto de los criterios de clasificación de las municipalidades, las metas a cumplir y su respectiva asignación.

Flujo del proceso del año 2010



Fuente: MEF

Elaboración: USAID/Perú ProDescentralización

5 Mediante R.D. N° 027-2010-EF/76.01, del 18 de octubre de 2010, se aprobaron los resultados de la evaluación del cumplimiento de las metas del PMM.

Nuevos actores del proceso de descentralización

El pasado 26 de enero, los presidentes regionales, que asumieron sus funciones a inicios del año, eligieron, de acuerdo a su Estatuto a los nuevos integrantes del consejo directivo de la ANGR, el mismo que los representará durante este año. La nueva composición del consejo directivo es la siguiente:

- Presidente: Vladimir Cerrón, Presidente Gobierno Regional de Junín.
- Vicepresidente: Javier Alvarado, Presidente Regional de Lima Provincias.
- Director: Gerardo Viñas, Presidente Regional de Tumbes.
- Director: Martín Vizcarra, Presidente Regional de Moquegua.
- Director: José Arista, Presidente Regional de Amazonas.
- Director: Elías Segovia, Presidente Regional de Apurímac.
- Director: Gregorio Santos, Presidente Regional de Cajamarca.



Descentralización, inclusión y equidad de género. Los resultados de la aplicación de la cuota de género y jóvenes en las Elecciones Regionales 2010.

Como se recordará, la Ley N° 29470¹ modificó la Ley de Elecciones Regionales, y entre los cambios que introdujo varió la forma de elección de los integrantes de los consejos regionales. Desde la publicación de dicha norma, hubo voces críticas sobre el impacto negativo que la misma podría tener respecto a la eficacia de las cuotas electorales, cuya finalidad es incorporar a los consejos regionales integrantes que representen a los colectivos históricamente ausentes en este tipo de espacios de decisión política². En particular, la cuota de género, la de miembros de las comunidades nativas y pueblos originarios, y la de jóvenes.

Con la reforma introducida por la Ley N° 29470, en la práctica cada provincia de los departamentos se convirtió en una suerte de distrito electoral. Así, la lista de candidatos/as debía incluir, por lo menos un candidato por provincia y se proclamaría consejero/a a quién obtuviera la mayor votación, mientras que en las provincias donde se debía elegir a dos o más consejeros/as, se aplica la regla de la cifra repartidora, según el orden de las listas de candidatos establecidas por los partidos y movimientos políticos. Asimismo, se dispuso que sólo la lista de candidatos/as titulares debía incluir las cuotas de acceso establecidas en la Ley de Elecciones Regionales; así se conservó el 30% de varones o mujeres – cuota de género en realidad- y el 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios donde corresponda, pero también la reforma estableció una cuota de 20% de jóvenes menores de 29 años.

Las Elecciones Regionales se realizaron en octubre de 2010 y en diciembre de 2010 el Jurado Nacional de Elecciones – JNE hizo públicos los resultados oficiales de las mismas; en particular, los resultados acerca de la conformación de los 25 consejos regionales. Sin embargo, respecto a la cuota de género, tales resultados no resultaron del todo desfavorables, en comparación con los obtenidos en las Elecciones Regionales 2006, tal como se aprecia en los cuadros.

En términos porcentuales, el número total de consejeras regionales es un punto mayor que el obtenido en las elecciones pasadas. Esto puede denotar un mayor liderazgo femenino en los departamentos, lo que habría motivado

a los electores y electoras a votar por las candidaturas femeninas. Sin embargo, el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito de participación en los gobiernos regionales todavía constituye una meta a alcanzar, porque subsisten ejemplos como el Consejo Regional de Pasco en el que sólo una mujer fue elegida como consejera regional o el caso clamoroso del Consejo Regional de Loreto donde ninguna mujer fue elegida.

En el ámbito municipal, si bien no hubo reformas en la forma de elección y aplicación de las cuotas, la tendencia fue contraria a la representación femenina; dado que sólo fueron elegidas 59 mujeres como alcaldesas distritales para el periodo 2011 – 2014, constituyendo dicho número un poco más del 3% de total de las personas elegidas para desempeñarse en dicho cargo³. De igual modo, en opinión de la Asociación de Regidoras del Perú – AREP, el proceso electoral 2010 reafirmó la presencia masculina en el cargo porque el 76% de regidurías será ocupado por varones durante el periodo 2011 – 2014, e incluso el número de regidoras elegidas habría sido menor que en las Elecciones Regionales y Municipales 2006, pues en aquella oportunidad se eligieron 2810 regidoras, mientras que en estas elecciones sólo 2326 mujeres fueron elegidas para ocupar dicho cargo⁴. De esta forma, vemos que el diseño legal para la elección de los concejos municipales y los consejos regionales tiene que ser afinado para alcanzar el objetivo de la adecuada representación de mujeres, tal como lo dispone el artículo 191° de la Constitución.

De otro lado, la cuota de jóvenes se aplicó por primera vez en esta elección regional y el número de jóvenes menores de 29 años que fueron elegidos, a nivel nacional, como consejeros o consejeras regionales fue de 17.58%, como se observa en los siguientes cuadros y gráficos.

En esa medida, la siguiente elección de consejos regionales será la ocasión para comparar y hacer un balance acerca del impacto que pueda tener en el electorado de los departamentos el trabajo y las propuestas que realicen los consejeros y consejeras jóvenes, así como el fortalecimiento o no de su liderazgo, y aporte a la institucionalización de los movimientos o partidos políticos departamentales que los presentaron como candidatos/as.

1 Publicada en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2009.

2 Adrianzén, Alberto. Fragmentación, mujeres y centralismo. Diario La República, sábado 16 de enero de 2010.

3 JNE. Boletín Infogob, N° 17, diciembre 2010, p.2.

4 AREP. Boletín Informativo N° 1, diciembre 2010, p. 2.

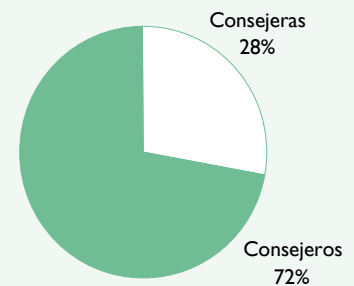


Resultados de las Elecciones Regionales 2010: Cuota de género.

Cuadro comparativo:

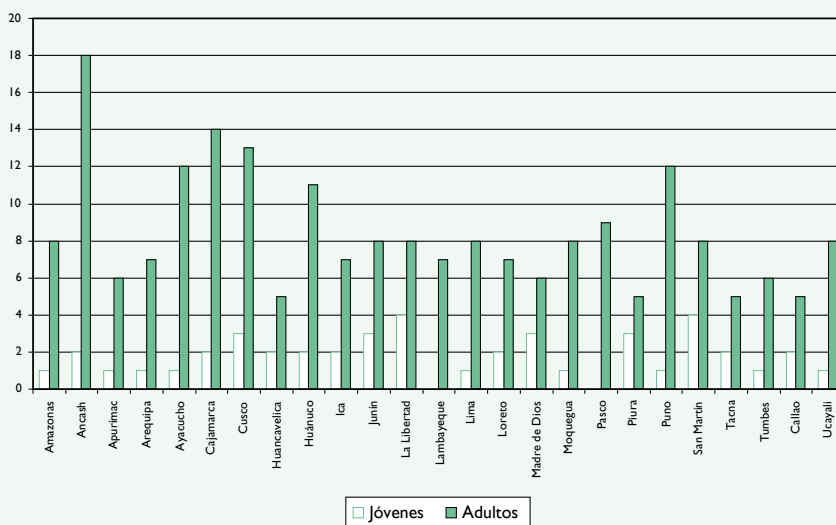
Departamento	Elecciones Regionales 2006			Elecciones Regionales 2010		
	Total integrantes del consejo regional	Total Consejeras	% de participación femenina	Total integrantes del consejo regional	Total Consejeras	% de participación femenina
Amazonas	7	1	14	9	4	44.44
Áncash	20	4	20	20	4	20.00
Apurímac	7	4	57	7	3	42.86
Arequipa	8	3	38	8	3	37.50
Ayacucho	11	4	36	13	3	23.08
Cajamarca	13	2	15	16	3	18.75
Cusco	13	2	15	16	4	25.00
Huancavelica	7	3	43	7	2	28.57
Huánuco	9	2	18	13	3	23.08
Ica	7	1	14	9	4	44.44
Junín	9	2	22	11	4	36.36
La Libertad	12	2	17	12	4	33.33
Lambayeque	7	2	29	7	2	28.57
Lima	9	4	44	9	3	33.33
Loreto	7	4	57	9	0	0.00
Madre de Dios	7	1	14	9	2	22.22
Moquegua	7	2	29	9	4	44.44
Pasco	7	3	43	9	1	11.11
Piura	8	1	13	8	3	37.50
Puno	13	5	38	13	3	23.08
San Martín	10	2	20	12	5	41.67
Tacna	7	3	43	7	2	28.57
Tumbes	7	2	29	7	1	14.29
Callao	7	2	29	7	3	42.86
Ucayali	7	2	29	9	2	22.22
Total Nacional	228	63	27.63%	256	72	28.13%

Elecciones 2010



Fuente: JNE
Elaboración: Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Resultados de las Elecciones Regionales 2010: Cuota de jóvenes.



Departamento	Total integrantes del consejo regional	Total Consejeras
Amazonas	1	8
Áncash	2	18
Apurímac	1	6
Arequipa	1	7
Ayacucho	1	12
Cajamarca	2	14
Cusco	3	13
Huancavelica	2	5
Huánuco	2	11
Ica	2	7
Junín	3	8
La Libertad	4	8
Lambayeque	0	7
Lima	1	8
Loreto	2	7
Madre de Dios	3	6
Moquegua	1	8
Pasco	0	9
Piura	3	5
Puno	1	12
San Martín	4	8
Tacna	2	5
Tumbes	1	6
Callao	2	5
Ucayali	1	8
Total Nacional	45	211

Fuente: JNE
Elaboración Proyecto USAID/Perú ProDescentralización

Alertas, publicaciones y herramientas

Situación de la Descentralización en el Perú, CONADES.

La Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES), a través de su Comisión Nacional de Descentralización y de Reforma del Estado, presentó el documento de discusión “Situación de la Descentralización en el Perú”, en diciembre de 2010. En él se incluye un breve análisis del proceso de descentralización y una propuesta de acciones necesarias para la continuidad del proceso, en base a seis dimensiones: (i) transferencia de competencias y funciones, (ii) reforma fiscal, (iii) planificación del desarrollo territorial, (iv) la participación ciudadana en la descentralización, (v) la conducción del proceso de descentralización, y (vi) las reformas institucionales para la gestión de Lima Metropolitana. El documento se encuentra disponible en: http://www.descentralizacion.org.pe/apc-aa/archivos-aa/b2438d4bae46ccd9f1390a2ae8b0ad25/Cartilla_CONADES.pdf.

Hacia una agenda para profundizar la descentralización, REMURPE.

En noviembre de 2010, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) convocó a las autoridades regionales y locales electas para el período 2011-2014 al Evento Nacional de Municipalidades: “El papel de los actores locales y regionales en el proceso de descentralización y el desarrollo territorial en el nuevo periodo de gestión”. El evento contó con la participación, de expertos y representantes de organizaciones y centros de investigación que promueven la descentralización como política prioritaria de un Estado democrático. En el marco de dicha reunión, los asistentes suscribieron un documento que recoge un breve análisis de los avances y dificultades que enfrenta el proceso, así como una serie de acciones prioritarias para fortalecer y promover el proceso de descentralización. Más información en: <http://www.remurpe.org.pe/inicio/noticias/444-hacia-una-agenda-para-profundizar-la-descentralizacion>.

Primer Boletín de la Asociación de Regidoras del Perú – AREP.

En diciembre de 2010, se constituyó la Asociación Nacional de Regidoras del Perú – AREP, adscrita a la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE). Esta Asociación nace con los objetivos de: (i) contribuir y promover, una práctica de gestión municipal inclusiva, democrática, descentralista, y eficiente, que contribuya al desarrollo económico, social, cultural y político del país; y (ii) fortalecer, promover y contribuir a una mayor participación de las mujeres en el ámbito municipal de manera equitativa en los procesos de toma de decisiones. Así, como parte de las acciones estratégicas de la AREP, se ha publicado el primer boletín de la asociación, cuyo primer número está orientado a analizar el avance o retroceso de la participación de las mujeres en los gobiernos regionales y locales, a partir de los resultados de los dos últimos procesos electorales. Disponible en: http://www.remurpe.org.pe/concurso-buen-gobierno-municipal/doc_details/294-boletin-nd-1.

Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales: Estudio de Casos.

El Grupo de Trabajo sobre Seguimiento y cumplimiento de las normas del proceso de descentralización y evaluación de la gestión pública de los Gobiernos Regionales y Locales formado por la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República durante el período legislativo 2009 – 2010 y el Proyecto USAID/Perú ProDescentralización publicaron, en noviembre de 2010, el documento “Experiencias de Reforma Institucional en Gobiernos Regionales: Estudio de Casos”. Este texto identifica, analiza y sistematiza las experiencias de reforma institucional que han emprendido e implementado algunos gobiernos regionales. Asimismo, propone revisar y actualizar el marco normativo en el que gestionan los gobiernos regionales, con el objetivo de complementar e institucionalizar las mencionadas reformas y otras que pudieran llevarse a cabo. Disponible en: http://www.prodescentralizacion.org.pe/ultimas_publicaciones.php

Balance y agenda para la descentralización en el Perú desde los gobiernos regionales.

Durante los días 26 y 27 de Enero, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) organizaron el seminario “Balance y agenda para la descentralización en el Perú desde los gobiernos regionales” con la participación de las autoridades salientes y electas de los gobiernos regionales, representantes del Poder Ejecutivo y de la cooperación internacional. Como expositores participaron, también, los candidatos a la Presidencia de la República Pedro Pablo Kuczynski, Ollanta Humala y Alejandro Toledo, quienes expusieron sus propuestas en torno al proceso de descentralización. La reunión constituyó un espacio para realizar un balance de los logros alcanzados y las dificultades que se enfrentan aún en el proceso de transferencia de funciones y recursos desde el Gobierno Nacional, así como para establecer una propuesta de agenda de reformas necesarias a desarrollar en los próximos años.

Descentralización al día

Convocatoria a elecciones de los primeros representantes de las municipalidades ante el CCI

A través de la Resolución N° 007-2011-PCM-SD, publicada el 26 de enero, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobó el cronograma electoral para la elección de los representantes de Gobiernos Locales ante el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). De acuerdo al cronograma establecido en esta norma, las elecciones se llevarán a cabo el 1 de abril de 2011 y la publicación de resultados será el 8 de abril. De esta forma, se concretaría la institucionalización de un espacio de articulación y coordinación de las políticas de descentralización entre los tres niveles de gobierno.

Modificaciones al Reglamento de Funcionamiento y Elecciones del CCI

Los Decretos Supremos N° 005-2011-PCM y N° 006-2011-PCM, publicados el 22 y 25 de enero de 2011, respectivamente, establecen una serie de modificaciones relativas a la elección de representantes de los gobiernos locales que conformarán el CCI. Así, entre las modificaciones se destacan: (i) declarar como ganadora a la lista que obtenga la mayoría simple y, en caso de empate, definir la lista ganadora por sorteo; (ii) publicar la convocatoria dentro de los treinta (30) primeros días calendario del año correspondiente, según lo establezca el Comité Electoral; (iii) establecer el período de ejercicio de funciones de los representantes de gobiernos locales en dos (2) años; y (iv) aprobar la conformación del Comité Electoral, presidido por el Secretario de Descentralización.

Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales 2010

El 31 de diciembre de 2010 fue publicado el Decreto Supremo N° 115-2010-PCM, aprobando el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectorial a los Gobiernos Regionales y Locales 2010 - Plan de Transferencias 2010. Como en otras oportunidades, este documento, hace un recuento de los avances realizados en la transferencia de competencias a los gobiernos regionales, en continuidad con lo dispuesto en el Plan de Transferencias 2007, pero también se da cuenta del Plan Piloto de Municipalización de la Gestión Educativa y del Piloto de Delegación de la Competencia de Promoción del Empleo de los gobiernos regionales a los gobiernos locales. De igual modo, se establece que la implementación de este Plan debe orientarse a consolidar el enfoque de desarrollo de la gestión descentralizada y encarga a la Secretaría de Descentralización de la PCM la elaboración de disposiciones complementarias para el logro de este objetivo. También, establece lineamientos para la implementación de medidas en el marco del Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y el Buen Gobierno, así como para el seguimiento y evaluación de la gestión descentralizada.

Reglamento de voto electrónico

Conforme a lo establecido en la Ley N° 29603, Ley que autoriza a la ONPE a emitir las normas reglamentarias para la implementación gradual y progresiva del voto electrónico, el 19 de diciembre se publicó la Resolución Jefatural N° 211-2010-J/ONPE, que aprueba el Reglamento de voto electrónico. Este Reglamento establece los procedimientos a seguir para el ejercicio del derecho al voto a través del uso de medios electrónicos e informáticos, bajo dos modalidades: presencial y no presencial. Este sistema será implementado de manera gradual y progresiva.

Fijan número de candidatas para cumplir con la cuota de género en listas de candidaturas para el Congreso de la República y el Parlamento Andino

La Resolución N° 4952-2010-JNE, del 16 de diciembre de 2010, fijó la cuota de género que deben cumplir las listas de candidaturas al Congreso de la República y al Parlamento Andino. La norma establece que del número total de candidatos/as al Congreso 52 deben ser hombres o mujeres, en cumplimiento con el 30% ordenado por la Ley Orgánica de Elecciones. En el caso del Parlamento Andino, las listas deben ser conformadas por 15 candidatos/as, de los cuales 5 deben ser mujeres o varones.

Leyes de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el 2011

El 9 de diciembre de 2010 se publicaron: la Ley N° 29626, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011; la Ley N° 29627, Ley de Endeudamiento del Sector Público, y la Ley N° 29629, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público. Estas son las normas que se aplicarán durante este año para la gestión presupuestaria de los tres niveles de gobierno, así como las que identifican los recursos que financian el presupuesto del sector público y establecen las reglas de estabilidad presupuestaria. De igual forma, son las reglas que definen los montos máximos y el destino de las operaciones de endeudamiento interno y externo, así como de las garantías que puede otorgar el Gobierno Nacional.

Reglamento del Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano

Se mantiene pendiente la aprobación del reglamento del Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano, cuya implementación y funcionamiento fue aprobada mediante la Ley N° 29244, en el marco del Decreto Legislativo N° 1025 que aprueba las normas de capacitación y rendimiento para el sector público y su correspondiente reglamento. La aprobación del reglamento del Fondo es responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas, y debió elaborarse y aprobarse en un plazo máximo de noventa (90) días hábiles, contados a partir de la publicación de la norma el 18 de junio de 2008. Con este instrumento, se asegurará el correcto funcionamiento del Fondo y asignará los recursos que demanda la implementación efectiva de la política de capacitación y rendimiento del sector público.

Reglamento del Régimen Facultativo para Gobiernos Regionales y Locales

Según Decreto Legislativo N° 1026, publicado el 21 de junio de 2008, se estableció un Régimen Especial Facultativo para Gobiernos Regionales y Locales que deseen implementar procesos de modernización institucional integral. En forma complementaria a dicha norma, se aprobó el reglamento referente al proceso de transferencia de recursos humanos del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales; sin embargo, queda pendiente la formulación y aprobación de los criterios para establecer el pago de la compensación al personal transferido en caso de cambio de residencia y los lineamientos a seguir en el caso de transferencias de las empresas de propiedad del Gobierno Nacional a los gobiernos regionales y locales, y por el Fondo Nacional de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE en el caso de empresas que se encuentren bajo el ámbito de esta entidad.

Matrices de funciones y proyectos de leyes de organización y funciones

Para afianzar el proceso de modernización del Estado y consolidación del modelo de gestión descentralizada, queda por resolver el tema de la consulta, debate y aprobación de las matrices de distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno de los ministerios con competencias compartidas. Según informes de la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, los sectores con mayor avance en el análisis de las matrices de competencias y funciones con representantes de los tres niveles de gobierno son Transportes y Comunicaciones, Agricultura, Salud y Ambiente. La elaboración de las matrices está contemplada en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE, publicada el 20 de diciembre de 2007, como base para la elaboración de los proyectos de ley de organización y funciones (LOF) de los ministerios con competencias compartidas con los gobiernos subnacionales.

Disposiciones para mancomunidades en el marco de los sistemas administrativos

Para garantizar el funcionamiento de las mancomunidades como verdaderos mecanismos de cooperación y promoción de la integración municipal y regional, quedan pendientes de aprobación las disposiciones para el funcionamiento de las mancomunidades en el marco de los sistemas administrativos, según lo establece el Reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 046-2010-PCM. Si bien en el tema de mancomunidades se ha avanzado en lo que respecta a la aprobación de las normas complementarias al Reglamento de la Mancomunidad Municipal, como son el nuevo reglamento de registro y las disposiciones sobre el contenido mínimo de los Informes Técnicos de viabilidad para la constitución de la Mancomunidad Municipal, así como los modelos de documentos para la inscripción de Mancomunidades Municipales; todavía está pendiente la aprobación de disposiciones de los entes rectores de los Sistemas Administrativos del Estado.

CONTÁCTANOS



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

PERU ProDescentralización

Oficina del Proyecto:
Av. 28 de julio 1198, Miraflores
Teléfono 444 4000 - Fax 241 8645
www.prodescentralizacion.org.pe

AYACUCHO

Luz Amanda Valdez
01-975142835
lvaldez@prodes.org.pe

JUNÍN

Ernesto Segura Mayta
064-964819813
01-975142828
esegura@prodes.org.pe

SAN MARTÍN

Elena Rojas
01-975142829
erojas@prodes.org.pe

UCAYALI

Sonia Ríos de Daza
01-990900935
srios@prodes.org.pe