



Fortalecimiento de capacidades en Presidentes de Gobiernos Regionales



Fortalecimiento de capacidades en Presidentes de Gobiernos Regionales

Jurado Nacional de Elecciones

Dr. Hugo Sivina Hurtado
Presidente

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Sra. Rebeca Arias Flores
Representante Residente

Diseño y diagramación
Cromática Estudio Grafico

Impreso en:
Corporación Gráfica Noceda S.A.C.

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD
Av. Del Ejército 750, Magdalena

Jurado Nacional de Elecciones
Av. Nicolás de Piérola 1070, Lima 1
Lima – Perú

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nro 2011-14919
Agosto, 2011
Perú

Esta publicación ha sido posible gracias al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD.

El PNUD es la red mundial de las Naciones Unidas para el desarrollo que promueve el cambio y conecta a los países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjar una vida mejor.

El contenido de la presente publicación no representa necesariamente el punto de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, ni del Jurado Nacional de Elecciones JNE.



Presentación	7
Palabras de preliminares	9
Resumen ejecutivo	11
Introducción	19
1. Contexto	23
1.1. La descentralización en el Perú	25
A. Etapas de la descentralización	26
B. Retos y desafíos.....	29
1.2. Perfil de los presidentes regionales	30
A. Características generales	30
B. Perfil profesional	32
C. Trayectoria política.....	33
D. Conclusión	38
1.3. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las visiones presentadas en los planes de gobierno.....	38
A. Enfoques de desarrollo.....	38
B. Las visiones regionales y los ODM.....	39
C. Balance.....	43
2. Objetivos y metodología	45
2.1. Objetivos.....	47
2.2. Metodología.....	47
3. Primer día del Seminario-Taller	49
3.1. <i>Mesa N° 1: Análisis y perspectivas del avance del proceso de descentralización en el Perú</i>	52
A. Principales ideas expuestas por el Dr. Luis Alberto Matos Zúñiga, Secretario de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros -PCM en su presentación “Análisis y perspectivas de la descentralización”.....	52
B. Principales ideas expuestas por la Dra. Violeta Bermúdez Valdivia, Directora Adjunta del Proyecto USAID Perú ProDescentralización (PRODES-USAID) en su presentación “Estado actual y desafíos del proceso de descentralización”.....	55

3.2. Mesa N° 2: Inversión pública, manejo presupuestal, presupuesto por resultados, rentas y canon.....	59
A. Principales ideas expuestas por el Dr. Roger Díaz Alarcón, Director General de Asuntos Económicos del Ministerio de Economía y Finanzas-MEF, en su presentación “Inversión pública, manejo presupuestal, presupuesto por resultados, rentas y canon”.....	59
B. Principales ideas expuestas por el Sr. Hugo Oropeza, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas –MEF, en su exposición “El canon minero”.....	70
3.3. Mesa N° 3: Sistema de control, transparencia, buen gobierno y gobierno electrónico.....	73
A. Principales ideas expuestas por el Dr. Fernando Ortega Cadillo, Gerente de Prevención de la Corrupción de la Contraloría General de la República, en su presentación “Sistema de control, transparencia, buen gobierno y gobierno electrónico”.....	73
B. Principales ideas expuestas por la Dra. Cecilia Blondet Montero, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional para la Ética Pública - PROÉTICA en su exposición “Transparencia y rendición de cuentas en gobiernos regionales”.....	77
3.4. Trabajo de Comisiones.....	79
3.5. Balance.....	83
4. Segundo día del Seminario-Taller.....	85
4.1. Mesa N° 4: Institucionalidad, democracia y gobernabilidad desde un enfoque de derechos.....	87
A. Principales ideas expuestas por el Dr. Eduardo Vega Luna, Primer Adjunto de la Defensoría del Pueblo en su presentación “Institucionalidad, Democracia y Gobernabilidad desde un enfoque de derechos”.....	87
4.2. Mesa N° 5: Planes de desarrollo concertado y mecanismos de participación ciudadana.....	91
A. Principales ideas expuestas por el Dr. Federico Arnillas Lafert, Presidente de la Mesa de Concertación para la lucha Contra la Pobreza-MCLCP en su presentación “Plan de desarrollo concertado, mecanismos de participación ciudadana y gestión con resultados”.....	91

B. Principales ideas planteadas por el Dr. Eduardo Ballón Echegaray, Investigador principal del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO en su presentación sobre “Planes de desarrollo concertado y mecanismos de participación ciudadana”.....	98
4.3. Mesa N° 6: Análisis del avance hacia el cumplimiento de las metas de los ODM en el marco del enfoque de Desarrollo Humano	100
A. Principales ideas expuestas por el Dr. Francisco Santa Cruz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD en su presentación “Objetivos de Desarrollo del Milenio y Desarrollo Humano”.....	100
B. Principales ideas expuestas por el Dr. Max Hernández Camarero, Secretario Técnico del Acuerdo Nacional en su presentación “Objetivos de Desarrollo del Milenio y Desarrollo Humano”.....	106
4.4. Mesa N° 7: Mujer, niñez y juventud en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	108
A. Principales ideas expresadas por la Dra. Eugenia Fernán-Zegarra, Adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo en su presentación “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”.....	108
B. Principales ideas expuestas por el Dr. Paul Martin, Representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-Unicef, en su presentación “Objetivos de Desarrollo del Milenio y niñez peruana en el contexto de descentralización”.....	113
C. Principales ideas expuestas por el Dr. Luis Nunes Bertoldo, Experto Internacional en temas de Juventud del Instituto Nacional Demócrata – NDI en su presentación “Juventud y Objetivos de Desarrollo del Milenio”.....	116
4.5. Mesa N° 8: Gestión de riesgos.....	116
A. Principales ideas expuestas por el Gral. Luis Palomino, Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI en su presentación “La gestión del riesgo de desastres en el Perú”	116
4.6. Trabajo de Comisiones.....	119
A. Actividad 1: Carteles y ODM.....	119
4.7. Balance	122

5. Tercer día del Seminario-Taller	125
5.1. <i>Mesa N° 9: Sector privado y desarrollo. Contribución del sector privado a la generación de las condiciones para el desarrollo</i>	127
A. Principales ideas expresadas por Pablo Bustamante Pardo, Coordinador de Campaña Integral de Comunicaciones de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas –CONFIEP en su presentación “Sector privado y desarrollo”	127
B. Principales ideas manifestadas por el Dr. Baltazar Caravedo Molinari, Director del Centro de Liderazgo de la Universidad del Pacífico en su presentación “Responsabilidad social y desarrollo sostenible”	130
5.2. <i>Mesa N° 10: Corredores económicos</i>	134
A. Principales ideas expresadas por la Dra. Edna Armendáriz, Economista Senior del Banco Interamericano de Desarrollo - BID en su presentación “Descentralización y crecimiento regional”	134
B. Principales ideas expresadas por el Dr. Ricardo Vergara, Director del Grupo SASE Consultores en su presentación sobre “Corredores económicos en una perspectiva de promoción de crecimiento regional y promoción del desarrollo”	137
5.3. Aprendizajes y aportes para los gobiernos regionales.....	140
5.4. Clausura	143
6. Balance final del Seminario-Taller	145
6.1. Evaluación del Seminario-Taller	147
6.2. Conclusiones finales	148
Anexo	150
Imágenes del Seminario-Taller: “Fortalecimiento de capacidades en presidentes de gobiernos regionales”.....	153

La presente publicación da cuenta del Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades en Presidentes de Gobiernos Regionales”, desarrollado en la ciudad de Lima, los días 28, 29 y 30 de enero del 2011, evento organizado por el Jurado Nacional de Elecciones y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el marco del proyecto “Generación de capacidades de actores políticos y electorales para el fortalecimiento de la Democracia”, el cual busca promover espacios de debate, intercambio y reflexión entre líderes políticos regionales, autoridades nacionales y representantes de la sociedad civil, a efectos de que se conozca parte del funcionamiento del aparato estatal, en el que van a interactuar durante el cuatrienio comprendido entre los años 2011-2014, y para que exista una mejor articulación entre ambas instancias de la administración pública en aras de contribuir a la gobernabilidad y al fortalecimiento de nuestra democracia.

Es precisamente a partir de nuestro compromiso institucional con la gobernabilidad y la democracia que emprendimos una acción conjunta con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en la perspectiva de tener un efecto sinérgico que fortalezca las condiciones de gobernabilidad, el proceso de descentralización y la promoción de las condiciones para el desarrollo sostenible e integral de la democracia en nuestro país.

El evento estuvo dirigido a presidentes regionales, tanto para los que ejercieron en el 2007-2010, como para los que ejercerán en el período 2011-2014, quienes tuvieron la oportunidad de abrir un proceso de diálogo y aprendizaje entre ellos mismos —a partir de las experiencias gubernamentales de los presidentes salientes— e intercambiar conocimientos y experiencias con funcionarios del sector público y la sociedad civil en torno a los procedimientos y coordinaciones que realizan los gobiernos regionales en el ejercicio de sus funciones, buscando la generación de espacios de participación y control que integren a la ciudadanía. Precisamente el documento que se presenta nos permite tener una visión panorámica de los temas abordados en este encuentro, que dan cuenta de la creciente importancia de los procesos de toma de decisiones a nivel regional, contribuyendo así con la consolidación de la Descentralización y con el fortalecimiento del sistema democrático del país.

La publicación que presentamos a continuación se inicia con una aproximación al contexto del proceso de descentralización, el perfil general de las autoridades regionales y la evaluación de la inclusión de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en los planes de gobierno presentados por los candidatos ganadores en las elecciones del 2010. Posteriormente se presentan los objetivos y la metodología del Seminario-Taller, además de una relatoría de las exposiciones y las jornadas de trabajo realizadas en el desarrollo del mismo. Finalmente el texto presenta un balance centrado en el aporte que tuvo el evento para el proceso de fortalecimiento de las gestiones regionales, en la perspectiva de generar una cultura de diálogo y concertación entre autoridades regionales, representantes del Poder Ejecutivo e instituciones privadas,

lo cual genera las sinergias necesarias para promover las condiciones de bienestar integral para toda la población.

El Jurado Nacional de Elecciones, como organismo constitucional integrante del Sistema Electoral, pone así en manos de las autoridades, funcionarios y ciudadanía en general una publicación que condensa las ponencias y reflexiones dadas dentro del marco de este Seminario-Taller, información que será de suma utilidad para promover el debate sobre el proceso de descentralización, además de ser un instrumento referente para que las autoridades regionales tomen decisiones respecto a las tareas urgentes que se deben realizar para dar cumplimiento a los objetivos de desarrollo humano y que redundará, significativamente, en una mayor satisfacción e identificación de la ciudadanía con el sistema democrático.

Hugo Sivina Hurtado

Presidente del Jurado Nacional de Elecciones

PALABRAS DE LA REPRESENTANTE RESIDENTE DEL PNUD – Sra. Rebeca Arias Flores, Coordinadora Residente de Naciones Unidas y Representante Residente del PNUD en el Perú

En los últimos años, el Perú ha demostrado avances importantes en términos de crecimiento económico y en su ruta a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Frente a estos importantes logros, existen también desafíos por superar en términos de distribución del ingreso, lucha contra la pobreza, equidad de género, entre otros.

En este contexto, la Gobernabilidad Democrática, como el entorno en el que se desenvuelve un país o región y en el cual se ejecutan las iniciativas y acciones con miras al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que redunden en el Desarrollo Humano de ciudadanas y ciudadanos, resulta decisiva en los resultados de estos esfuerzos.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo apoya los esfuerzos de los países en cuatro líneas de trabajo: Gobernabilidad Democrática, Reducción de la Pobreza, Energía y Medio Ambiente y Prevención de Crisis y Recuperación.

En lo referido a temas de gobernabilidad democrática, se trabaja en temas como modernización del Estado, incluyendo reforma y descentralización, equidad de género, seguridad ciudadana, apoyo a procesos electorales, asistencia a parlamentos, apoyo técnico en formulación de políticas y establecimiento de organizaciones de lucha contra la corrupción, aumento de participación de la sociedad civil y medios de comunicación, entre otros.

En ese contexto, en el caso del Perú, el PNUD concede especial importancia al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y en esta materia, su cooperación técnica y financiera apunta, entre otros aspectos, al fortalecimiento institucional, la administración de justicia, derechos humanos, equidad de género, política anticorrupción, fortalecimiento de la democracia, así como al proceso de descentralización. Muestra de esta importancia es la alianza con el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

La colaboración del PNUD en Perú con el Jurado Nacional de Elecciones se orienta a fomentar la participación consciente y responsable de ciudadanía en el ejercicio de mecanismos de democracia participativa. En ese contexto, entre 2006 y 2010 se desarrolló el Proyecto “Educación Ciudadana para el Fortalecimiento de Democracia” donde se brindó educación y formación cívico ciudadana a electores en 13 distritos de zonas rurales mediante talleres, campañas de difusión y material en lenguas quechua huanca, quechua ancashino y aymara, que concluyeron con acuerdos de gobernabilidad y desarrollo suscritos entre autoridades y líderes sociales.

Asimismo, desde 2010, con el apoyo del PNUD, se ejecuta el Proyecto “Pacto Social por un Voto Informado, Período Electoral 2010-2011” que se orientó a promover el derecho de participación del elector en el marco de los procesos electorales realizados durante los años 2010 y 2011, proporcionando datos relevantes que permitan mantener informada a la ciudadanía sobre dichos procesos, cimentando con ello, las bases de una cultura política que fortalezca los valores democráticos, la gobernabilidad y el respeto a la institucionalidad del Estado. En el marco de este proyecto se realizó el estudio “Perfil del Elector Peruano”.

En lo referido al proceso de descentralización que se ejecuta actualmente en el Perú, éste se ha considerado como un proceso trascendente e importante y en ese sentido, los Gobiernos Regionales son instancias cada vez más relevantes y por tanto, protagonistas de su propio desarrollo. Debido a ello, el PNUD apoya el proceso de descentralización a diferentes niveles, entre ellos, colabora con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, apoya desde el Gobierno Central a instancias como la Secretaría de Descentralización y brinda asistencia técnica a los Gobiernos Regionales, habiéndose firmado convenios con varios gobiernos y establecido oficinas descentralizadas en 5 regiones.

Dada la importancia y protagonismo de los Gobiernos Regionales en el desarrollo del país, se consideró oportuno colaborar con el proceso de transferencia democrática de Gobiernos Regionales y el evento cuya sistematización se presenta con esta publicación, busca aportar a este proceso. El evento realizado en enero de 2011, se enmarca en uno de los componentes del proyecto “Generación de Capacidades en Actores Políticos y Electorales para el Fortalecimiento de la Democracia” y pretendió entre otros fines, aportar con un espacio de información, diálogo e intercambio de ideas, experiencias y lecciones aprendidas que aporte en los resultados de las Regiones para afrontar desafíos y cerrar brechas, de modo de alcanzar un alto Desarrollo Humano sostenible y avanzar en la ruta hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Quisiera expresar mi agradecimiento al Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y su equipo y a los Presidentes Regionales y sus equipos, por su respuesta a esta iniciativa así como por su activa participación y comentarios finales de balance al finalizar el evento.

Sumario: 1. La descentralización en el Perú. 2. Retos y desafíos de la descentralización. 3. Perfil de los presidentes regionales. 4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las visiones presentadas en los planes de gobierno. 5. Objetivos y metodología del Seminario-Taller. 6. Primer día del Seminario-Taller. A. MESA N° 1: Análisis y perspectivas del avance del proceso de descentralización en el Perú. B. MESA N° 2: Inversión pública, manejo presupuestal, presupuesto por resultados, rentas y canon. C. MESA N° 3: Sistema de control, transparencia, buen gobierno y gobierno electrónico. 7. Segundo día del Seminario-Taller. A. MESA N° 4: Institucionalidad, democracia y gobernabilidad desde un enfoque de derechos. B. MESA N° 5: Planes de Desarrollo Concertado y mecanismos de participación ciudadana. C. MESA N° 6: Análisis del avance del cumplimiento de las metas de los ODM en el marco del enfoque de desarrollo humano. D. MESA N° 7: Mujer, niñez y juventud en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. E. MESA N° 8: Gestión de riesgos. 8. Tercer día del Seminario-Taller. A. MESA N° 9: Sector privado y desarrollo. Contribución del sector privado a la generación de las condiciones para el desarrollo. B. MESA N° 10: Corredores económicos. Dinamización de los corredores económicos en una perspectiva de promoción del desarrollo. 9. Balance del Seminario-Taller. A. Evaluación del Seminario Taller. 10. Conclusiones finales.

1. *La descentralización en el Perú*

La descentralización constituye un tema pendiente y urgente en el fortalecimiento de la democracia y gobernabilidad en el país. Para ello se requiere una labor compartida entre diversos actores, empezando por el Estado, a quien le compete la formulación y ejecución de políticas nacionales orientadas a consolidar esta descentralización, con un enfoque de desarrollo humano¹ y local. Por su parte, la sociedad civil tiene un rol de vigilancia activa y participación ciudadana. Asimismo, la inclusión del sector privado también es importante porque es un aliado estratégico en la ejecución de proyectos de desarrollo y fortalecimiento de capacidades locales y regionales.

La descentralización parte de la premisa de que los gobiernos descentralizados, por estar más cerca de la población, pueden responder mejor a las preferencias y demandas de la

1. El concepto de Desarrollo Humano ha sido promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El PNUD se guía por la idea de que el desarrollo es, en última instancia, un proceso de ampliación de la capacidad de elección de las personas y no simplemente un medio para incrementar los ingresos nacionales.

ciudadanía. Se considera que por esa vía pueden mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos².

2. Retos y desafíos de la descentralización

Uno de los retos pendientes de este proceso de descentralización es la reforma territorial que debe encaminar la actual división departamental del Perú hacia una verdadera regionalización. La demarcación y organización territorial es necesaria para establecer una organización racional y delimitada del territorio nacional a partir de circunscripciones funcionales que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración.

En enero del 2011, asumieron las nuevas gestiones en los gobiernos regionales, de igual manera, en julio de 2011, asumió un nuevo gobierno nacional; lo cual sin duda representa una ventana de oportunidad para que las nuevas autoridades, continúen fortaleciendo el proceso de descentralización, en un contexto de diálogo y concertación entre los múltiples actores.

3. Perfil de los presidentes regionales

Considerando la información obtenida en el portal Infogob del JNE³, así como las declaraciones juradas que han presentado los candidatos regionales para las elecciones regionales y municipales correspondientes a los periodos 2006 y 2010, se ha extraído información que describe el tipo de profesión, formación académica y ocupación de cada uno de los presidentes regionales electos. Cabe señalar que si bien la formación académica por sí sola no garantiza la gestión eficiente de una autoridad elegida, permite construir un conjunto de características que la población podría tomar en cuenta al momento de la elección.

A partir del estudio realizado, se llegaron a estos resultados: i) la alarmante ausencia de mujeres en el cargo de presidentes regionales; ii) el rango de edades ha bajado en 20 años, en comparación a los resultados electorales del año 2006 (el mayor rango de edades corresponde a los 40-49 años); iii) la mayoría de autoridades proviene de las áreas de la ingeniería y en una menor proporción de áreas del derecho; y iv) el 20% de los presidentes regionales cuenta con estudios de posgrado. En conclusión, aunque los perfiles profesionales de los presidentes

2. CUNILL GRAU, Nuria; DÍAZ PALACIOS, Julio; HOFFMANN, Renata y Martín PÉREZ, *Diálogos para la Descentralización. Fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú*, InWent / Flacso Chile, Lima, 2009, p. 83.

3. www.infogob.com.pe.

regionales son bastante diversos, podemos encontrar en una buena parte de ellos una meritoria formación académica que, sin lugar a dudas, será de utilidad para la gestión pública.

En relación a la trayectoria política, la mayoría de autoridades electas cuenta con una larga experiencia de participación en la vida política nacional en tanto que registran participaciones en elecciones y gestiones previas en gobiernos locales (distritales y provinciales), y candidaturas al Congreso de la República. Asimismo, en un 56% provienen de movimientos regionales, un 20% de partidos políticos y 24% de alianzas electorales.

4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las visiones presentadas en los planes de gobierno

Conforme a las normas electorales, las organizaciones políticas presentaron los resúmenes de sus planes de gobierno ante el JNE, los cuales fueron publicados en el portal del ente electoral. Estos expresan la visión de desarrollo que tienen estas agrupaciones y la orientación, objetivos y políticas que se implementarán en cada gestión regional.

Una primera lectura de las visiones de estos planes de gobierno nos permite encontrar la presencia de distintos enfoques, pero el más utilizado es el de desarrollo humano promovido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Otros enfoques que también han sido mencionados en los planes de gobierno están referidos al desarrollo sostenible, al desarrollo económico y a la calidad de vida.

Sin embargo, si bien predomina este enfoque de desarrollo humano en los planes de gobierno, solo en tres planes de gobierno se hacía referencia explícita a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como parte de los lineamientos de política para la región.

5. Objetivos y metodología del Seminario-Taller

Con la cooperación técnica y financiera del PNUD, del 28 al 30 de enero de 2011, se realizó el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades en Presidentes de Gobiernos Regionales”. Los objetivos específicos del seminario estuvieron orientados al fortalecimiento y aumento de las capacidades de las autoridades regionales electas, como a la mejora de la capacidad institucional de las autoridades, a través de la difusión de herramientas técnicas y políticas en temas claves como democracia, buen gobierno, gestión pública y desarrollo sostenible.

Para lograr los objetivos propuestos, el Seminario-Taller se dividió en dos componentes: el primero destinado a la presentación de ponencias, distribuidas en un total de once mesas

temáticas; el segundo estuvo orientado al desarrollo de comisiones de debate y de trabajo con la finalidad de profundizar el diálogo y el intercambio de experiencias entre los presidentes regionales del período 2011 - 2014 y los presidentes regionales del periodo anterior.

6. Primer día del Seminario-Taller

A. Mesa N° 1: Análisis y perspectivas del avance del proceso de descentralización en el Perú

Se enfatizó en temas como la democratización de la gestión pública, la transferencia de competencias, la coordinación y articulación intergubernamental, y la descentralización fiscal. Luego de identificar los desafíos actuales de la descentralización, se llegó a la conclusión que se necesita una revisión actualizada de los avances y las dificultades en la aplicación de las políticas del proceso de descentralización.

B. Mesa N° 2: Inversión pública, manejo presupuestal, presupuesto por resultados, rentas y canon

Los participantes tuvieron acceso a un panorama muy detallado y complejo de las limitaciones del manejo presupuestal anterior y de las ventajas del Presupuesto por Resultados (PpR). Además, se enumeró las características del Sistema Nacional de Inversión Pública, dando cifras sobre los avances y los retos todavía pendientes.

Se hizo también una descripción muy detallada de la conformación, distribución y utilización del canon, información que será muy valiosa para la gestión de los nuevos presidentes regionales.

C. Mesa N° 3: Sistema de control, transparencia, buen gobierno y gobierno electrónico

Es importante que los presidentes regionales, profundicen sus conocimientos sobre el cambio de enfoque que se está llevando a cabo en el tema de control y transparencia, siendo plenamente conscientes del rol que cumplen las autoridades regionales en la aplicación de las medidas de lucha contra la corrupción. Es imprescindible que se informe y se dé a conocer más sobre las prácticas transparentes, la rendición de cuentas, el control bien dirigido y los procesos sencillos para resolver la calidad de los servicios públicos.

7. Segundo día del Seminario-Taller

A. Mesa N° 4: Institucionalidad, democracia y gobernabilidad desde un enfoque de derechos

Según la Defensoría del Pueblo, cinco son los temas que se consideran prioritarios en la agenda de los gobiernos regionales: i) la transparencia y el acceso a la información pública; ii) la participación ciudadana; iii) la atención de los servicios básicos; iv) la conflictividad social y el medio ambiente; y v) la seguridad ciudadana.

B. Mesa N° 5: Planes de Desarrollo Concertado y mecanismos de participación ciudadana

Generar consensos en los distintos niveles de gestión, incluyendo a la sociedad civil, es un aspecto importante de las gestiones regionales. Asimismo, se debe impulsar la relación entre concertación y participación, y observar los conflictos que se pueden generar entre el Presupuesto Participativo y el Presupuesto por Resultados al momento de ponerlos en práctica.

C. Mesa N° 6: Análisis del avance del cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el marco del enfoque de Desarrollo Humano

Las metas identificadas para conseguir los Objetivos del Desarrollo del Milenio plantean retos para la acción de los gobiernos regionales con una alta concentración de población rural. Asimismo, existen algunas regiones en las que el crecimiento económico ha conducido a la reducción de la pobreza, mientras que en otras no parece darse el mismo efecto. De esta manera, la brecha de inequidad corre el riesgo de aumentar si el proceso sigue orientándose de la misma manera.

Por otro lado, las gestiones regionales deben tener en cuenta el vínculo entre los objetivos del Acuerdo Nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, para el logro de lo anterior, las autoridades regionales y locales, en forma conjunta con las autoridades nacionales, deberían seguir avanzando en la implementación de espacios de consenso y diálogo.

D. Mesa N° 7: Mujer, niñez y juventud en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Existe una Ley de Igualdad de Oportunidades y un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres que deben seguir promoviéndose, considerando las recomendaciones que ha realizado la Defensoría del Pueblo. Es necesario también atender a la niñez y a la juventud en tanto representan el capital humano más importante del país.

Por ello, es indispensable que el Estado intervenga, prestando una mayor atención a estos sectores de la población.

E. Mesa N° 8: Gestión de riesgos

La gestión del riesgo de desastres es un proceso que implica políticas, estrategias y tácticas para reducir el riesgo o minimizar sus efectos. Se podría realizar un estudio de estimación del riesgo que vaya de la mano con la estrategia de desarrollo que se tenga al invertir.

La inversión es necesaria en las regiones pero se debe tener en cuenta que la inversión no debe generar una situación de vulnerabilidad. Se recomienda fortalecer la gestión reactiva del riesgo que haga frente a las emergencias.

8. Tercer día del Seminario-Taller

A. Mesa N° 9: Sector privado y desarrollo. Contribución del sector privado a la generación de las condiciones para el desarrollo

Se deben observar datos y realidades para construir una visión objetiva y compartida de desarrollo que nos permita alcanzar nuestro máximo potencial, en tanto existen las capacidades para que el país sea más próspero. El Perú cuenta con el capital humano y con los recursos suficientes para lograrlo.

Por otro lado, en el ámbito del desarrollo sostenible, es importante que concurren los siguientes aspectos: i) gobernabilidad; ii) subjetividad; iii) medio ambiente; y iv) competitividad.

B. Mesa N° 10: Corredores económicos.

La descentralización tendría que llevar a una convergencia regional. Las regiones más pobres tendrían que crecer más rápido para alcanzar a las más desarrolladas.

Sin embargo, las regiones más pobres del Perú no son las que necesariamente están creciendo en forma más acelerada para alcanzar a las más avanzadas. A nivel regional, se puede observar muchas diferencias en los niveles de competitividad, en las brechas sociales y en el aspecto institucional. Existe por eso la necesidad de cerrar las brechas sociales e institucionales para poder observar convergencias en el Perú. Una alternativa es el

fortalecimiento de los sistemas urbanos, no el crecimiento de las grandes ciudades sino del conjunto de las pequeñas y medianas ciudades que acompañan a este proceso y permiten que sus pobladores se acerquen al mercado.

9. Balance del Seminario-Taller

A. Evaluación del Seminario Taller

El seminario contribuyó a la articulación y al diálogo entre las autoridades regionales, fortaleciendo además sus instancias de representación, entre ellas, la Asamblea Nacional de Gobierno Regionales (ANGR).

Los resultados de este Seminario-Taller recomiendan continuar con su realización en los próximos años. Es necesario generar un espacio mayor para recoger las experiencias de las autoridades, así como para avanzar en la formulación de acuerdos y planteamientos en conjunto. Es en ese sentido que los presidentes regionales electos en el 2010 y aquellos que dejaron la gestión anterior, plantearon la posibilidad de que puedan tener una intervención más protagónica en un próximo seminario como panelistas y puedan compartir así sus experiencias de una manera más profunda y sistemática.

10. Conclusiones finales

Existen disparidades sociales y económicas entre las regiones que plantean la necesidad de fortalecer el plano institucional para avanzar hacia las convergencias regionales. Por eso es importante que también exista una mayor articulación entre los diversos niveles del Estado y los sectores de gobierno, mejorando los mecanismos de diálogo y consenso con la población, lo cual repercutirá en la calidad del sistema democrático y en la gobernabilidad del país.

Finalmente, es importante que se construya una estrategia de desarrollo que dé como resultado la mayor inclusión y calidad de vida de la población. La presencia de un Estado fuerte pero descentralizado y el desarrollo de un mercado no deben ser vistos como dos ámbitos contrarios. Por el contrario, es necesario un mercado más incluyente a partir de las oportunidades que se generen y fomenten en la población. Es por eso que aspectos como la competitividad y el acceso a servicios públicos más eficientes son de gran relevancia.

La presente publicación *Fortalecimiento de capacidades en Presidente de Gobiernos Regionales* es producto del Proyecto “*Generación de capacidades en actores políticos y electorales para el fortalecimiento de la Democracia*”, ejecutado por el Jurado Nacional de Elecciones, a través de su Escuela Electoral y de Gobernabilidad y la cooperación técnica y financiera del PNUD, y contiene la memoria y antecedentes del Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades en Presidentes de Gobiernos Regionales”, realizado los días 28, 29 y 30 de enero de 2011 y dirigido a los presidentes regionales de los periodos 2006-2010 y 2011-2014.

Los resultados y las conclusiones de este seminario están incluidos en el presente documento que está integrado por dos componentes principales. El primero presenta la sistematización de las ponencias que fueron desarrolladas en el Seminario-Taller en temas de descentralización, democracia, gobernabilidad, presupuesto público y crecimiento regional; mientras que el segundo corresponde a las principales ideas y opiniones vertidas por las autoridades regionales durante las comisiones de trabajo y debate.

Hay tres aspectos que han sido enfatizados en la publicación:

- (i) El marco del proceso de descentralización en el Perú;
- (ii) El perfil de los presidentes regionales del período 2011-2014; y
- (iii) Los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) que estuvieron presentes en los planes de gobierno.

En ese sentido, se destacan los avances alcanzados en materia de descentralización, tomando en cuenta las distintas etapas por las cuales ha transcurrido el proceso, poniendo énfasis en el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales, un aspecto indispensable que contribuye a la eficiencia en el proceso de transferencia de funciones.

Se describe también el perfil de las autoridades regionales electas, a partir del análisis de variables como la edad y la trayectoria profesional y política. Con la información obtenida se pudo constatar, entre otros aspectos, la disminución en el rango de edades de los presidentes regionales, en comparación al periodo anterior. Se pudo confirmar además, según sus hojas de vida, que la mayoría cuenta con una mayor experiencia en la gestión pública.

La publicación dedica también un espacio al estudio de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) que estuvieron presentes en los planes de gobierno de los presidentes regionales. Los ODM con mayor presencia fueron el ODM N° 1 (Erradicación de la pobreza extrema y el hambre), el ODM N° 2 (Educación básica) y el ODM N° 7 (Sostenibilidad ambiental).

Principales temas abordados en el Seminario-Taller

El libro describe un total de diez mesas temáticas que fueron desarrolladas en el Seminario-Taller.

En el capítulo 3 se presentan las mesas temáticas sobre “Análisis y perspectivas del avance del proceso de descentralización”, “Inversión pública, manejo presupuestal, presupuesto por resultados, rentas y canon” y “Sistema de control, transparencia, buen gobierno y gobierno electrónico”.

El capítulo 4 recoge las presentaciones orientadas a los temas de desarrollo, participación y gobernabilidad en la gestión regional. Se exponen los siguientes temas: “Institucionalidad, democracia y gobernabilidad desde un enfoque de derechos”, “Planes de Desarrollo Concertado y mecanismos de participación ciudadana”, “Análisis del avance del cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el marco del enfoque de Desarrollo Humano”, “Mujer, niñez y juventud en el contexto de los ODM” y “Gestión de riesgos”. El capítulo 5 incluye las ponencias referidas a “Sector privado y desarrollo” y “Corredores económicos, crecimiento y desarrollo”, aspectos que también capturaron el interés de los presidentes regionales, considerando la actual tendencia en los proyectos de desarrollo regional que involucran a la empresa privada como un actor estratégico.

El capítulo 6 presenta los resultados del Seminario-Taller en dos rubros. El primero destinado a la evaluación del evento y el segundo a las conclusiones finales. Entre las principales conclusiones destaca con especial énfasis la prioridad de atender las diferencias y brechas que existen entre regiones, provincias y distritos. Es evidente que existen fuertes contrastes en este desarrollo que se irán incrementando si no se interviene eficazmente con políticas descentralizadoras.

Reflexiones finales

En este evento se ha podido determinar con precisión los objetivos que deben alcanzar los gobiernos regionales para fortalecer las capacidades de sus autoridades, que tendrán a su cargo el diseño y ejecución de proyectos orientados al desarrollo no solo económico, sino político y social de sus regiones. A partir de los resultados y conclusiones obtenidos, queda pendiente la búsqueda de nuevos espacios de encuentro y diálogo entre las autoridades regionales de gestiones anteriores y actuales, sobre todo en materias como educación, prevención de

desastres, medio ambiente, resolución de conflictos sociales, crecimiento económico e inclusión, los cuales deben tener la mayor prioridad actualmente y en los próximos años.

En ese sentido, los aportes de las mesas temáticas que se describen en el presente documento contribuyen a la reflexión sobre el rol de la ciudadanía, de la sociedad civil y de las autoridades regionales en la construcción de espacios de diálogo y de consenso. Las ya mencionadas brechas sociales y económicas existentes en el país plantean la necesidad de fortalecer el plano institucional para avanzar hacia esas convergencias regionales.

Se espera que esta publicación se convierta en un instrumento de análisis de estudio y de reflexión sobre algunos temas que seguirán formando parte de la agenda de los gobiernos regionales en los próximos años. Y que las conclusiones a las que se han arribado en este importante evento servirán para aproximar a los líderes y autoridades políticas regionales a una información real y directa sobre la gestión pública con enfoque de desarrollo en los gobiernos regionales del Perú.



Contexto

1.1. La descentralización en el Perú

La descentralización constituye el proceso de reforma del Estado y de transformación económica y política en marcha más importante en el Perú, que está contribuyendo a la cercanía de la ciudadanía a la gestión pública⁴ de sus gobiernos. La descentralización no es un fin en sí misma en tanto que su principal objetivo es acercar permanentemente a la población a participar en la toma de decisiones del Estado. Es un proceso que se está construyendo en democracia y por eso requiere de la participación activa de la ciudadanía y de la sociedad civil.

“¿Por qué se pone el énfasis en la ciudadanía como condición de la descentralización? Porque en el marco de los postulados básicos del desarrollo humano, se reconoce a la persona humana como el medio y el fin de cualquier opción de desarrollo. Y en esa condición, la descentralización debe ser un medio eficaz para el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Así, en el ejercicio de la descentralización se pueden construir maneras de ampliar la libertad de las personas y los grupos para escoger el tipo de vida que consideren más valiosa y satisfactoria a sus necesidades y cultura. En este proceso surge la democracia como el mejor escenario para ampliar estas libertades al lado del fomento del crecimiento económico con distribución equitativa, del ejercicio de deberes y derechos, de la participación ciudadana y del adecuado funcionamiento del Estado.”⁵

La descentralización parte de la premisa que los gobiernos descentralizados, por estar más cerca de la población, pueden responder mejor a las preferencias y demandas de la ciudadanía y que por esa vía pueden mejorar la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios públicos⁶.

Descentralizar significa “trasladar el poder del nivel del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, a fin de que quien esté más cerca al ciudadano pueda brindar mejor los servicios que este requiere. Incorpora, también, el desarrollo de una serie de dimensiones estratégicas que van desde la transferencia de funciones y de recursos asociados a las mismas, el fortalecimiento de capacidades institucionales, la integración territorial, [y] la inversión

4. Cfr. INWENT/FLACSO CHILE, *La descentralización en el Perú: un balance del proceso y determinación de necesidades de desarrollo de capacidades. Memoria de diálogo de actores*, Reunión de trabajo del 15 de febrero del 2008, p. 3. Versión en línea: <http://www.inwent.org.pe/capacides/docs/peru_balanc_nece_capa.pdf>.

5. Informe sobre Desarrollo Humano-Perú 2006. *Hacia una Descentralización con Ciudadanía*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. 2006.

6. CUNILLGRAU, Nuria; DÍAZ PALACIOS, Julio; HOFFMANN, Renata y Martín PÉREZ, *Diálogos para la Descentralización. Fomentando la cooperación entre Bolivia, Chile y Perú*, Flacso Chile, 2009, p. 83.

descentralizada con recursos públicos y privados orientados al desarrollo económico regional y local con la adecuada articulación entre los tres niveles de gobierno”⁷. En ese sentido, la transferencia no solo se da en el nivel de las funciones, también requiere del traslado de recursos y capacidades con la finalidad de que las autoridades electas cuenten con mayores y mejores condiciones de gobernabilidad.

A. Etapas de la descentralización

Estudios referidos a la descentralización en el Perú han descrito tres etapas del proceso. La primera centrada en dar una serie de medidas para las transferencias de competencias, funciones y recursos del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales; un segundo momento en donde se puso énfasis en medidas referidas al proceso de regionalización y al perfeccionamiento del marco legal del proceso; el tercer y actual periodo está enfocado ahora en mejorar la gestión pública de los gobiernos regionales de modo que estos puedan atender las prioridades del desarrollo regional que el modelo de descentralización y regionalización tiene como objetivos⁸.

La etapa de la transferencia de responsabilidades del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales comenzó en el 2003, cuando se inició la aprobación de los planes anuales de transferencia en donde se precisó qué proyectos, programas o funciones se debían transferir. Para fines del 2007 se tenía previsto culminar la transferencia de los programas alimentarios del PRONAA, los proyectos de infraestructura del FONCODES y las funciones contempladas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En esta transferencia de responsabilidades, la Ley N° 28926 (Ley que regula el régimen transitorio de las Direcciones Regionales Sectoriales de los Gobiernos Regionales), publicada el 8 de diciembre del 2006, estableció que correspondían a los presidentes regionales designar y cesar a los directores regionales; señaló también que las direcciones regionales sectoriales dependieran de las gerencias regionales de los nuevos gobiernos regionales.

Asimismo, estaba previsto que los ministerios terminaran de transferir sus funciones a los gobiernos regionales, luego de varias ampliaciones del plazo, en el año 2007. Para eso era necesario que, además de las funciones en sí mismas, se transfirieran los

7. USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN, *Brújula de la descentralización 2010-2011*, Proyecto USAID/ Perú ProDescentralización, Lima, 2010, p. 9. Versión en línea: <<http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0016055001289245186.pdf>>.

8. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Evaluación del proceso de descentralización. Periodo Legislativo 2007-2008*, Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, Lima, [2008], p. 6. Versión en línea: <<http://cies.org.pe/files/GT/descentralizacion-informe-congreso.pdf>>.

recursos correspondientes a cada una de ellos. Durante los últimos cinco años, el gobierno nacional ha venido transfiriendo una serie de responsabilidades a los gobiernos descentralizados, principalmente a los gobiernos regionales. Según la Secretaría Nacional de Descentralización⁹ de la Presidencia del Consejo de Ministros, a diciembre de 2010 se han transferido 4326 funciones a 26 gobiernos regionales, lo que corresponde al 89,9% del total de 4810 funciones previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, quedando por transferir 484 funciones (10,1% del total).

Para junio del 2008, según la Comisión de Descentralización del Congreso de la República, el balance del proceso en descentralización fiscal se caracterizó por la inequidad en la asignación de recursos vinculada a la transferencia por canon, correspondientes a algunos distritos, provincias y departamentos.

En relación a la inversión, la ejecución de recursos en proyectos de inversión se ha cuadruplicado, pasando de S/. 6.328 millones a S/. 23.318 millones. Asimismo, el crecimiento en los distintos niveles ha sido diferente. Mientras en el nivel nacional el crecimiento ha sido moderado, el de nivel regional ha sido más acelerado y el de nivel local, incluso más rápido¹⁰. Sin embargo, dichos datos no permiten analizar las grandes diferencias entre regiones, entre provincias y distritos, relacionadas, entre otras cosas, con el desempeño de cada gestión local y regional.

El Perú es todavía una sociedad con enormes brechas en el acceso a lo más básico para el desarrollo humano. Enfrentar este reto supone replantear las prioridades del Estado, no solo para el cierre de esas brechas, sino también para innovar procesos, tecnologías y métodos que permitan acercar los servicios básicos, con mayores coberturas y mejor calidad, a las poblaciones excluidas.

El Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009 *Por una densidad del Estado al servicio de la gente*, precisamente se concentra en medir la presencia del Estado en la provisión de cinco servicios esenciales para el desarrollo humano: identidad, salud, educación, saneamiento y electrificación. Construye para ello un Índice de Densidad del Estado (IDE) a nivel de cada una de las provincias, y muestra que, si bien hay avances innegables conseguidos durante las últimas décadas, falta, sin embargo, lo más difícil: llegar a los poblados rurales dispersos, sobre todo de la Amazonía y de la sierra; a los grupos indígenas y a la mujer rural. Para

9. Cfr. en *infra* 3.1.a., la exposición del Dr. Luis Matos Zúñiga, “Análisis y perspectivas de la descentralización”. Lima, 28 de enero de 2011.

10. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. PERÚ, “Seguimiento de la ejecución de inversión pública”, en: http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=983Aseguimiento-de-la-ejecucion-de-inversion-publica&catid=373Anovedades-de-presupuesto-publico&Itemid=100751&lang=es [revisado el 10-06-2011].

lograrlo se requiere crear consensos básicos, perseverancia, continuidad en las iniciativas de los sucesivos gobiernos y articular esfuerzos públicos y privados.

Los departamentos con menor IDE están en la sierra central (Huánuco), en la sierra centro-sur (Huancavelica), en la sierra norte (Cajamarca) y en la selva central y nororiental (Ucayali, San Martín, Loreto y Amazonas). Mientras que los mayores valores del IDE están concentrados en la costa, en zonas inmediatas a la capital del país, en las provincias capitales de departamento, en las ciudades principales y en los ejes de articulación interregional.

Convocar voluntades y movilizar energías para cerrar las brechas reveladas por el Informe resulta una obligación impostergable. Pero una cuestión esencial es reconocer que la cobertura de las brechas detectadas es ante todo una obligación fundamental del Estado porque aquellas afectan siempre a los más pobres. De este modo se trata de crear consensos en el seno de la sociedad peruana respecto de eliminar estas carencias que condenan a un segmento importante de peruanos y peruanas a permanecer excluidos del progreso y la modernidad.¹¹

Uno de los aspectos que parece haber obtenido mejores resultados en el proceso de transferencia ha sido la posibilidad creada para la democratización de los planes y presupuestos, que luego de más de cinco años de ponerse en práctica se van institucionalizando en los gobiernos regionales y locales. Las medidas destinadas a facilitar e involucrar a la ciudadanía en los procesos de ejecución de la inversión pública a través del presupuesto participativo, los Consejos de Coordinación Local (CCL) y los Consejos de Coordinación Regional (CCR) han favorecido este proceso. La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), constituida en el año 2009, es también una instancia de representación de los presidentes regionales y de concertación con el Ejecutivo¹².

Finalmente, la creación de las comisiones intergubernamentales ha sido un paso importante en la instauración de “un espacio de articulación para que cada Sector del Gobierno Nacional (como los Ministerios de Salud, Educación, Producción, Comercio Exterior, etc.), en coordinación con los gobiernos regionales y locales, organicen el ejercicio de la competencia que comparten definiendo las funciones, responsabilidad y proceso, e identificando los alcances de la rectoría nacional en relación a las políticas nacionales y sectoriales”¹³. Se trata

11. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente. Capítulo 6. Cerrando Brechas. PNUD Oficina del Perú. Lima 2009.

12. CONGRESO DE LA REPÚBLICA, *Evaluación del proceso de descentralización. Periodo Legislativo 2007-2008*, cit., p. 38.

13. USAID/PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN, *ABC de la descentralización*, Proyecto USAID/ Perú ProDescentralización, Lima, 2010, p. 33. Versión en línea: <<http://www.prodescentralizacion.org.pe/downloads/documentos/0131844001285356980.pdf>>.

de un espacio en el que se pone en práctica la capacidad de gestión intergubernamental del Estado peruano en materia de descentralización. Es, sin duda, una oportunidad de diálogo e intercambio de información entre los diversos sectores y niveles del Estado.

B. Retos y desafíos

Como parte de los retos de la descentralización, está pendiente la reforma territorial, que debe encaminar la actual división departamental del Perú hacia una verdadera regionalización. La demarcación y organización territorial es necesaria para establecer una organización racional y delimitada del territorio nacional a partir de circunscripciones funcionales que garanticen el ejercicio del gobierno y la administración.

En los últimos cinco años, si bien ha habido intentos de lograr avances en este tema, hay importantes desafíos por superar. El resultado del referéndum para la constitución de las primeras cinco regiones en el 2005 evidenció problemas en el modelo de regionalización propuesto. Por ello, en el año 2009 se modificaron las normas en materia de regionalización para reorientar dicho proceso. Como parte de ello, la Presidencia del Consejo de Ministros tuvo el encargo de elaborar y aprobar el Plan Nacional de Regionalización. Es así que, a fines del 2010, se constituyó un Grupo de Trabajo para la revisión de una propuesta del Plan Nacional de Regionalización.

La actual etapa de la descentralización tiene como reto fortalecer la gestión pública de los gobiernos regionales y locales para que sus administraciones contribuyan al desarrollo regional y local, así como a la delimitación de las funciones compartidas entre los distintos niveles de gobierno.

En esa línea, es preciso recordar que la construcción de una adecuada gestión descentralizada de las funciones transferidas a los gobiernos regionales y las que serán transferidas a los gobiernos locales, es una política cuya relevancia está ligada directamente a uno de los fines de la descentralización, como es la mejora en la calidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía y, con ello, la credibilidad del propio proceso. De ahí que todo esfuerzo del gobierno nacional y de los gobiernos regionales para implementar los elementos de la gestión descentralizada es fundamental y no debe dejar de lado dichos fines.

Uno de los mayores desafíos de la descentralización es la mejor y mayor coordinación del gobierno central con los gobiernos locales y regionales¹⁴. Para ello es importante fomentar mecanismos de redición de cuentas y de transparencia en las gestiones. Asimismo, la

14. "Balance del proceso de descentralización en el Perú" (entrevistas), en *Economía y Sociedad*, N° 72, CIES, Lima, 2009, p. 10.

conformación de Juntas de Coordinación Intergubernamental constituye otro desafío de la descentralización, al tratarse de una política de acercamiento de los gobiernos regionales en su intención de conformar una región o ejecutar proyectos de beneficio mutuo.

1.2. Perfil de los presidentes regionales

En esta sección del documento, se exploran las características más significativas de los presidentes regionales elegidos para la gestión 2011-2014. Cuando sea relevante, esto último se comparará a la información referida a los presidentes regionales del periodo anterior.

A. Características generales

En el Cuadro N° 1 se muestra la distribución de presidentes regionales al momento de ser elegidos según grupos etáreos o por edad.

Cuadro N° 1
Elecciones Regionales 2006-2010
Presidentes Regionales electos según rangos de edad

Edades	2006		2010	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
25 a 39 años	0	0%	1	4%
40 a 49 años	4	16%	14	56%
50 a 59 años	7	28%	6	24%
60 a 69 años	10	40%	3	12%
70 a mas años	4	16%	1	4%
Total	25	100%	25	100%

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal Infogob [www.infogob.com.pe] del JNE).

En el cuadro se observa que en el caso de los presidentes regionales del 2006, solamente el 16% son menores de 49 años, mientras que el 84% tienen de 50 años a más. Este panorama cambia para el caso de los presidentes electos en el 2010, los cuales en un 60% son menores de 49 años y en un 40% tienen de 50 a más años de edad. Este primer dato señala que existe una diferencia generacional significativa entre los presidentes regionales de los periodos 2006-2010 y los del 2011-2014, dato sumamente importante ya que evidencia un notorio desplazamiento hacia rangos de edad más jóvenes, pues mientras en el periodo anterior el

rango de edad más frecuente era de 60-69 años, en esta oportunidad la mayor frecuencia corresponde a los 40-49 años de edad.

Por lo anterior, podemos afirmar que el rango de edad predominante ha bajado en 20 años, lo cual nos indica un proceso de reemplazo generacional a nivel de las clases políticas regionales, con el surgimiento de nuevos liderazgos que, de hacer una buena gestión, podrían ser referentes en el mediano y largo plazo en sus respectivas regiones.

Por otro lado, en las elecciones del 2010 el 100% de los presidentes regionales electos fueron varones. En las elecciones del 2006, el resultado fue el mismo. En el Cuadro N° 2 podemos ver que solo en los cargos de vicepresidentes regionales podemos encontrar en el cargo a dos mujeres.

Cuadro N° 2
Elecciones Regionales 2010
Autoridades regionales electas según sexo

Sexo	Cargo			
	Presidentes 2010		Vicepresidentes 2010	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Hombres	25	100%	22	92%
Mujeres	0	0%	2	8%
Total	25	100%	24*	100%

*El número de vicepresidentes regionales suma 24 porque el Gobierno Regional de Huánuco no cuenta con vicepresidente.

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal Infogob [www.infogob.com.pe] del JNE).

La inexistencia de mujeres en el cargo de presidentes regionales y la reducida presencia en el cargo de vicepresidentes (8%), demuestra que siguen siendo preponderantemente masculinos los cargos de elección popular en los cuales no existe cuota de género. Esto debido a que existe una tradicional postergación de las mujeres en el espacio público, en especial en aquellos cargos que son percibidos como centrales en el proceso de toma de decisiones y ejercicio del poder, dado que persisten las prácticas discriminatorias basadas en los estereotipos de género, por los cuales se concibe que las mujeres tienen menores capacidades y habilidades en el ejercicio público.¹⁵

15. BROWN, Josefina, “Mujeres y ciudadanía: de la diferencia sexual como diferencia política”, en *Kairos. Revista de Temas Sociales*, Año 11, N° 19, abril, San Luis [Argentina], 2007

B. Perfil profesional

Considerando la información obtenida en el portal Infogob del JNE¹⁶, así como las declaraciones juradas que han presentado los candidatos regionales para las elecciones regionales y municipales de los años 2006 y 2010, se ha extraído información que describe el tipo de profesión, formación académica y ocupación de cada uno de los presidentes regionales electos. Cabe señalar que si bien la formación académica por sí sola no garantiza la gestión eficiente de una autoridad elegida, analizar el nivel educativo permite construir un conjunto de características que la población podría analizar al momento de la elección.

Uno de los elementos que la información recopilada expresa es el número de años dedicados a la formación académica. Quienes tienen solo secundaria completa han dedicado 11 años a su formación académica, mientras que quienes han llegado al nivel de doctorado han invertido alrededor de 20 años en esta formación.

De lo que se observa en el Cuadro N° 3 se puede afirmar que existe una marcada preferencia en las dos últimas elecciones regionales por candidatos con formación académica profesional.

Cuadro N° 3
Elecciones Regionales 2006-2010
Presidentes regionales elegidos según nivel educativo

Nivel educativo alcanzado	2006		2010	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Secundaria	0	0%	4	16%
Estudios técnicos	3	12%	2	8%
Universidad incompleta	0	0%	2	8%
Bachillerato	1	4%	2	8%
Licenciatura	14	56%	3	12%
Maestría	5	20%	9	36%
Doctorado	2	8%	3	12%
Total	25	100%	25	100%

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal Infogob [www.infogob.com.pe] del JNE).

16. www.infogob.com.pe.

En la elección de 2010 se ha incrementado el número de presidentes electos con estudios de maestría, lo cual también puede responder a una de las características ya aludidas previamente: la disminución en el promedio de edades de las autoridades electas. Esto último podría responder a que desde hace menos de 10 años se ha incrementado significativamente la oferta de maestrías a nivel nacional, lo que ha llevado a que un elevado número de profesionales, sobre todo juvenil, opte por fortalecer su formación profesional.

Las especialidades de los presidentes regionales en la elección del 2010 son variadas. Seis presidentes regionales tienen formación en el área de Ingeniería, cuatro provienen del área del Derecho, tres de la rama de la Administración y solo dos de la especialidad de Medicina. Filosofía, Arquitectura, Contabilidad, Educación y Artes Plásticas son otras de las carreras de donde provienen los otros presidentes regionales.

Con respecto a los presidentes regionales que cuentan con estudios de posgrado, siete de aquellos se han formado en temas vinculados a la gestión, tanto pública como privada, lo que brinda una buena señal en cuanto a su preparación para las labores de gestión regional. En conclusión, aunque los perfiles profesionales son bastante diversos, podemos encontrar en una buena parte de ellos una meritoria formación académica que, sin lugar a dudas, será de utilidad para la gestión pública.

C. Trayectoria política

La mayoría de los presidentes regionales cuenta con experiencia de participación en la vida política nacional, tal como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 4
Elecciones Regionales 2010
Experiencia electoral de presidentes regionales elegidos

Región	Presidente Regional	Número de veces que postuló a cargo de representación	Número de veces que fue elegido
Amazonas	Arista Arbildo, José Arbildo	1	1
Áncash	Álvarez Aguilar, César Joaquín	8	3
Apurímac	Segovia Ruiz, Elías	6	3
Arequipa	Guillén Benavides, Juan Manuel	3	3
Ayacucho	Oscorima Núñez, Wilfredo	1	1
Cajamarca	Santos Guerrero, Gregorio	4	1
Callao	Moreno Caballero, Félix Manuel	5	5
Cusco	Acurio Tito, Jorge Isaacs	4	2

Región	Presidente Regional	Número de veces que postuló a cargo de representación	Número de veces que fue elegido
Huancavelica	Díaz Abad, Maciste Alejandro	4	3
Huánuco	Picón Quedo, Luis Raúl	4	3
Ica	Navarro Cabanillas, Alonso Alberto	3	2
Junín	Cerrón Rojas, Vladimir Roy	2	1
La Libertad	Murgia Zannier, José Humberto	6	5
Lambayeque	Acuña Peralta, Humberto	1	1
Lima	Alvarado Gonzáles Del Valle, Javier Jesús	3	2
Loreto	Vásquez Valera, Yván Enrique	6	3
Madre de Dios	Aguirre Pastor, José Luis	2	1
Piura	Atkins Lerggios, Javier Fernando Miguel	2	1
Puno	Rodríguez Rodríguez, Mauricio	1	1
San Martín	Villanueva Arévalo, César	4	2
Tacna	Chocano Olivera, Tito Guillermo	6	4
Tumbes	Viñas Dioses, Gerardo Fidel	4	1
Ucayali	Velásquez Portocarrero, Jorge	3	2
	Promedio	3.6	2.1

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal Infogob [www.infogob.com.pe] del JNE).

En ese sentido, solo cuatro presidentes ocupan este tipo de cargos por primera vez y en su primera postulación. La mayoría registra experiencias electorales y gestiones previas que incluyen regidurías, alcaldías distritales y provinciales, así como candidaturas al Congreso de la República.

En el mismo Cuadro N° 4 se muestra que en promedio los actuales presidentes regionales han postulado en más de tres ocasiones a cargos de elección popular, habiendo sido electos en por lo menos dos de aquellas. Ello habla de una trayectoria política significativa, así como de experiencia en el ámbito de la gestión pública, la que se traduciría en un activo importante al momento de asumir la presidencia de la región.

Por otro lado, la mayoría de presidentes regionales ha pasado por varias experiencias de organización, en un promedio de tres organizaciones políticas a lo largo de su vida política, como se observa en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
Elecciones Regionales 2010
Experiencia política de presidentes regionales elegidos

Número de organizaciones políticas de procedencia	Número de presidentes regionales
1	5
2	8
3	5
4	2
5	3
6	2
TOTAL	25
Promedio de organizaciones	3

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal **Infogob** [www.infogob.com.pe] del JNE).

Lo anteriormente señalado puede responder a la debilidad del sistema de representación política y la fragilidad institucional de las organizaciones políticas.

En ese sentido, la mayoría de presidentes regionales proviene de movimientos regionales (56%) y en menor frecuencia de partidos políticos (20%). Además, un número importante de presidentes provienen de alianzas electorales (24%).

Cuadro N° 6
Elecciones Regionales 2010
Rango de organizaciones políticas al que pertenecen los presidentes regionales

Organizaciones políticas	Presidentes regionales	Porcentaje
Partidos políticos	5	20%
Movimientos regionales	14	56%
Alianzas electorales	6	24%

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal **Infogob** [www.infogob.com.pe] del JNE).

En el Cuadro N° 7 se puede apreciar el listado de movimientos de alcance regional que en el último proceso electoral han logrado una fuerte presencia, tendencia que ya se había observado desde las elecciones del 2006.

De esta manera, los movimientos regionales en su mayoría parecieran expresar liderazgos e intereses regionales que logran articularse y que ciertamente han sido exitosos al lograr el respaldo de la ciudadanía.

Cuadro N° 7
Elecciones Regionales 2010
Movimientos regionales que han alcanzado presidencias regionales

N°	Región	Movimientos regionales
1.	Áncash	Movimiento Regional Independiente Cuenta Conmigo
2.	Apurímac	Poder Popular Andino
3.	Callao	Movimiento Independiente Chimpum Callao
4.	Huancavelica	Movimiento Independiente Trabajando para Todos
5.	Ica	Frente Regional Progresista Iqueño
6.	Junín	Movimiento Político Regional Perú Libre
7.	Lima	Patria Joven
8.	Loreto	Fuerza Loretana
9.	Madre de Dios	Bloque Popular Madre de Dios
10.	Moquegua	Integración Regional Por Ti
11.	Puno	Proyecto Político Aquí
12.	San Martín	Nueva Amazonía
13.	Tumbes	Luchemos por Tumbes
14.	Ucayali	Integrando Ucayali

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal **Infogob** [www.infogob.com.pe] del JNE).

Se puede apreciar en el Cuadro N° 8 que solo un partido político cuenta con dos presidentes regionales. Este es el caso del partido político Alianza para el Progreso, el cual es de reciente formación y ha logrado triunfar en segunda vuelta en los departamentos de Ayacucho y Lambayeque. Los otros tres partidos han logrado elegir un presidente regional: Partido Descentralista Somos Perú, el Partido Aprista Peruano y Acción Popular, los cuales ganaron las presidencias y vicepresidencias regionales de Huánuco, La Libertad y Tacna, respectivamente. Ello se puede apreciar en el Cuadro N° 8:

Cuadro N° 8
Elecciones Regionales 2010
Partidos políticos que han alcanzado presidencias regionales

Región	Partidos políticos
Ayacucho	Alianza para el Progreso
Huánuco	Partido Democrático Somos Perú
La Libertad	Partido Aprista Peruano
Lambayeque	Alianza para el Progreso
Tacna	Acción Popular

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal Infogob [www.infogob.com.pe] del JNE).

Asimismo, en el Cuadro N° 9 se observa que en 6 regiones la lista ganadora corresponde a alianzas formadas entre movimientos regionales y 4 corresponden a alianzas entre movimientos regionales y partidos políticos (Gana Perú, Partido Popular Cristiano - PPC y el Movimiento Nueva Izquierda - MNI).

Cuadro N° 9
Elecciones Regionales 2010
Alianzas electorales que han alcanzado presidencias regionales

Región	Alianzas electorales	Integrada por
Amazonas	Alianza Regional Juntos por Amazonas	<ul style="list-style-type: none"> • Movimiento Regional Integración 6 de Junio • Movimiento Regional Juntos por Amazonas • Partido Popular Cristiano – PPC
Arequipa	Alianza por Arequipa	<ul style="list-style-type: none"> • Arequipa, Tradición y Futuro • Concertación en Pro de una Misión Sostenible • Gana Perú
Cajamarca	Movimiento de Afirmación Social	<ul style="list-style-type: none"> • Movimiento de Afirmación Social • Movimiento Nueva Izquierda
Cusco	Gran Alianza Nacionalista Cusco	<ul style="list-style-type: none"> • Movimiento Regional Tawantinsuyo • Gana Perú
Pasco	Alianza Regional Todos por Pasco	<ul style="list-style-type: none"> • Movimiento Regional Frente Andino Amazónico • Movimiento Regional Todos por Pasco
Piura	Unidos Construyendo	<ul style="list-style-type: none"> • Movimiento Regional Alternativa de Paz y Desarrollo • Movimiento Regional Construyendo Región

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal Infogob [www.infogob.com.pe] del JNE).

En ese sentido, se podría afirmar que las alianzas electorales constituyen una opción para las organizaciones políticas con objetivos e intereses comunes. Además, es un mecanismo que permite a los partidos políticos articular intereses regionales, logrando representación política.

D. Conclusión

El perfil que caracteriza a los presidentes regionales es que en su totalidad son hombres, tienen una edad que mayoritariamente fluctúa entre los 40 y 49 años de edad, cuentan con formación profesional y estudios de posgrado, y tienen significativa experiencia de participación y representación política, tanto en partidos políticos nacionales como en movimientos regionales y locales, lo cual constituye una fortaleza inicial importante para afrontar la gestión de sus gobiernos regionales respectivos.

1.3. Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en las visiones presentadas en los planes de gobierno

En las candidaturas para las elecciones regionales, las organizaciones políticas presentaron documentos de resumen de sus planes de gobierno, los cuales fueron publicados en el portal del Jurado Nacional de Elecciones. Parte de estos documentos incluyen sus visiones sobre desarrollo, los cuales expresan la mirada de las agrupaciones en relación a lo que se quisiera lograr en el futuro y la orientación de los objetivos y políticas que se implementarán en cada gestión regional.

A. Enfoques de desarrollo

Una primera lectura de las visiones de los planes de gobierno nos permite afirmar la presencia de distintos enfoques, siendo el más utilizado el relacionado al desarrollo humano¹⁷, el cual apunta al desarrollo de las capacidades y potencialidades de las personas. Otros enfoques que también han sido mencionados en los planes de gobierno están referidos al desarrollo sostenible, al desarrollo económico y a la calidad de vida. Estos no se plantean de forma opuesta, sino que se plantean de manera complementaria.

17. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD señala que el desarrollo humano es “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos y que se traduce en la libertad general que deberían tener los individuos para vivir como les gustaría”. Cfr. <<http://www.pnud.org.pe/frmCoceptoDH.aspx>>.

Como parte de los enfoques, existen aspectos asociados que inciden en el desarrollo humano y la calidad de vida. Es así que 19 visiones de desarrollo aluden al logro de condiciones de equidad para el acceso a los servicios básicos, en un marco de igualdad de oportunidades; 15 visiones aluden al ordenamiento y manejo territorial; 12 visiones señalan el uso racional de los recursos naturales; y 7 regiones plantean políticas para el manejo de emergencias y desastres. Existen también otros temas de importancia como el que plantean 17 regiones que proponen el fomento a las actividades productivas y 14 que mencionan la descentralización y la articulación macrorregional. Lo anteriormente mencionado se aprecia en el Cuadro N° 10.

Cuadro N° 10
Elecciones Regionales 2010
Temas mencionados en las visiones de desarrollo de presidentes
regionales elegidos

Aspectos mencionados en las visiones de desarrollo	Cantidad
Condiciones de equidad para el acceso a los servicios básicos en un marco de igualdad de oportunidades.	19
Fomento a las actividades productivas	17
Ecología y desarrollo sostenible	16
Democracia y ciudadanía	15
Ordenamiento y manejo del territorio	15
Descentralización y articulación microregional	14
Valores, emprendimiento, trabajo	12
Uso racional y defensa de los recursos naturales	12
Interculturalidad	10
Identidad regional	9
Manejo de emergencias/desastres	7
Lucha contra la corrupción	6

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal Infogob [www.infogob.com.pe] del JNE).

B. *Las visiones regionales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)*

El gobierno peruano en el año 2006, en consideración a que los ODM eran una de sus principales prioridades, planteó “impulsar el crecimiento económico y redistribuir sus

beneficios a todos los peruanos, promoviendo la inclusión social de los más pobres”¹⁸. En este sentido, se definió como principales metas al 2011: reducir la pobreza en 20% y la desnutrición crónica infantil en 9%.

Los ODM “representan las necesidades humanas y los derechos básicos que todos los individuos del planeta deberían poder disfrutar: ausencia de hambre y pobreza extrema; educación de buena calidad, empleo productivo y decente, buena salud y vivienda; el derecho de las mujeres a dar a luz sin correr peligro de muerte; y un mundo en el que la sostenibilidad del medio ambiente sea una prioridad, y en el que tanto mujeres como hombres vivan en igualdad”¹⁹.

En ese sentido, la presente sección de este documento tiene como finalidad contrastar cómo en las visiones presentadas en los planes de gobierno por las nuevas autoridades regionales están presentes los ODM.

A partir del análisis de las visiones de desarrollo de los planes de gobierno, se puede corroborar si se recogen o no los ODM, los cuales son grandes apuestas que los países del mundo han acordado como metas y prioridades para el año 2015. La cercanía de esta fecha, con la culminación del mandato de estas autoridades regionales, la hace de por sí trascendente para orientar la acción gubernamental en este periodo a todos los niveles de la actuación estatal y si cada uno ha estado presente o no en los planes de gobierno de las actuales autoridades regionales.

En el Cuadro N° 11 se aprecia los primeros siete ODM y el número de veces que cada uno fue aludido en las visiones de desarrollo. Para cada caso, se ha considerado una clara identificación con el sentido del ODM aunque no sea de forma directa.

18. ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de cumplimiento Perú - 2008. Resumen Ejecutivo*, Sistema de las Naciones Unidas en el Perú - Oficina del Coordinador Residente / Presidencia del Consejo de Ministros - Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, Lima, 2010, p. 5. Versión en línea: <<http://www.onu.org.pe/upload/documentos/IODM-Peru2008.pdf>>.

19. ONU, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*, Naciones Unidas, Nueva York, 2010, p. 3. Versión en línea: <http://www.un.org/es/comun/docs/?path=/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf>.

Cuadro N° 11
Elecciones Regionales 2010
Presencia de los ODM en las visiones de desarrollo de los planes de gobierno

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	Número de gobiernos regionales que lo mencionan
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	15
2. Lograr la enseñanza primaria universal	17
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	6
4. Reducir la mortalidad infantil	1
5. Mejorar la salud materna	0
6. Combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades	0
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	11

Elaboración: Escuela Electoral y de Gobernabilidad (sobre la base de la información del portal Infogob [www.infogob.com.pe] del JNE).

En el caso del ODM N° 1 (“Erradicar la pobreza extrema y el hambre”), 15 visiones de desarrollo planteadas se refieren a la superación, erradicación y/o disminución de la pobreza y pobreza extrema. Ello no quiere decir que en los otros planes de gobierno no se haya incluido el tema de la pobreza como parte de las preocupaciones, dado que ello podría estar incluido en afirmaciones como: “satisfacer necesidades vitales de subsistencia”, “priorizar a las poblaciones más vulnerables”, “mejorar la calidad de vida”, entre otras menciones. Cabe señalar que en las regiones en las que se aludió al tema de lucha contra la pobreza no se registran los índices más altos de pobreza y extrema pobreza.

En el caso del ODM N° 2 (“Lograr la enseñanza primaria universal”), el objetivo como está definido no responde necesariamente a las prioridades actuales del país. En el Perú ya se ha llegado a tener más de un 95% de acceso a la enseñanza primaria, lo cual no significa que los problemas de educación estén resueltos. Lo que se ha tratado de identificar es el interés en afrontar la problemática de la educación a través de los planes de gobierno de los partidos, movimientos y alianzas ganadoras. Se han encontrado 15 menciones referidas a una

“educación de calidad”, “una región educadora”, y “región revolucionaria en la educación”, mientras que se dieron dos alusiones directas a la “superación del analfabetismo”. Sumando aquellas podemos decir que 17 gobiernos regionales plantean llevar a cabo acciones vinculadas con la problemática educativa.

Para el caso del ODM N° 3 (“Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”), se observa que aparece explícitamente en cuatro visiones de desarrollo en tanto se alude a “trabajar considerando el enfoque de género”, “promover la igualdad entre los géneros” y “buscar la equidad de género”.

Por otro lado, cuatro regiones señalan el tema de la “igualdad de oportunidades”. Aquí resulta importante mencionar este aspecto dado que una de las brechas de mayor relevancia en el conjunto de las regiones está asociada a la inequidad de género y existe todavía poca mención del tema en comparación con los otros ODM.

En relación a los ODM N° 4 (“Reducir la mortalidad infantil”), ODM N° 5 (“Mejorar la salud materna”) y ODM N° 6 (“Combatir el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades”), existe una sola mención directa al primero cuando se alude a la lucha frontal contra la desnutrición crónica. No existe alguna referencia directa a los otros dos objetivos.

Sin embargo, es necesario señalar que dieciséis gobiernos regionales han indicado su compromiso por “una salud integral”, “una población saludable”, “incrementar la esperanza de vida”, “ofrecer servicios de salud de calidad”, entre otras menciones que demuestran la voluntad política e interés por lograr un estado de completo bienestar físico, mental y social, coherente con la definición de salud que nos plantea la OMS en su Constitución.²⁰

El ODM N° 7 (“Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”) no deja de ser crucial en la actualidad frente a los fenómenos del calentamiento global y la escasez del agua. En 15 regiones este tema aparece enunciado de diferentes formas cuando se alude a “desarrollo sostenible”, “preservación del medio ambiente”, “sostenibilidad medio ambiental”, “manejo sostenible y racional de los recursos naturales”, la “preservación de la calidad ambiental”, entre otras menciones. Es importante anotar que dichas menciones aparecen fundamentalmente en regiones cuyo territorio se ubica en la Amazonía y la sierra andina, estando presentes en 6 regiones andinas, en 4 regiones amazónicas y en 4 regiones costeras.

20. Constitución de la Organización Mundial de la Salud (1946) disponible en línea en: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf

Finalmente, respecto al ODM N° 8 (“Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”), no se consideró oportuna su revisión en las visiones de desarrollo, al ser un tipo de objetivo de acción a nivel nacional e internacional.

C. Balance

Si bien predomina el enfoque de desarrollo humano en los planes de gobierno, existen otras visiones planteadas como complementarias. La manera como se concretan estas visiones son las afirmaciones que ponen énfasis en el acceso a los servicios básicos, el fomento a las actividades productivas, la democracia, la ciudadanía, así como la descentralización, la articulación microregional y propuestas técnicas concretas como el ordenamiento y manejo del territorio.

Respecto a los ODM, existe predominio de los siguientes objetivos: ODM N° 1: erradicación de la pobreza extrema y el hambre; ODM N° 2: educación básica; y ODM N° 7: sostenibilidad ambiental. Los otros objetivos tienen una presencia mínima en las propuestas de las autoridades regionales.



Objetivos y metodología

2.1. Objetivos

Los objetivos del Seminario-Taller estuvieron orientados a mejorar las condiciones para la gobernabilidad democrática de los gobiernos regionales elegidos en el 2010, siendo ésta la tercera vez consecutiva que se elige democráticamente este tipo de cargos. El Seminario-Taller, además, planteó abrir un espacio de encuentro y diálogo entre las autoridades de los gobiernos regionales con el propósito de fomentar sinergias y alianzas, considerando que existe la opción en la formación de mancomunidades regionales²¹.

Los objetivos específicos del seminario estuvieron orientados al fortalecimiento y aumento de las capacidades de las autoridades regionales electas, como a la mejora de la capacidad institucional de las autoridades, a través de la difusión de herramientas técnicas y políticas en temas claves como democracia, buen gobierno, gestión pública y desarrollo sostenible. La realización del Seminario-Taller durante el primer mes de ejercicio del cargo regional fue un buen momento para aportar a la nueva gestión.

2.2. Metodología

El Seminario-Taller fue un espacio en el que los presidentes regionales electos, en diálogo con los ex presidentes que gobernaron en el periodo anterior, tuvieron acceso a conocimientos y herramientas propias de la gestión pública, a fin de mejorar sus capacidades técnicas en el marco de una cultura de gestión democrática que mire los procesos de desarrollo a largo plazo.

Para lograr esa orientación, el Seminario-Taller estuvo compuesto por dos componentes: el primero destinado a la presentación de ponencias cargo de los/las especialistas convocados/das; y un segundo orientado a los talleres y a las comisiones de debate entre los presidentes y ex presidentes regionales.

En el primer caso, el seminario tuvo el reto de: i) brindar información en temas claves para la gestión pública y construir compromisos vinculados al desarrollo humano; y ii) generar un espacio de encuentro que permita incluir las experiencias de los ex presidentes regionales

21. La mancomunidad regional “tiene como finalidad asociar a los gobiernos regionales a través del acuerdo voluntario de dos o más gobiernos regionales, lo cual implica la integración para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras públicas promoviendo el desarrollo interregional, buscando el mejoramiento cualitativo, energía, comercio e integración, medio ambiente y construcción de capital social necesario para el desarrollo, orientada a fortalecer el actual marco jurídico de la descentralización para consolidar estas nuevas formas de integración regional”. (Ordenanza Regional N° 001-2010-GR-LL-CR, que constituye la Mancomunidad Regional Amazonas - San Martín - La Libertad).

y los presidentes regionales reelectos. De esta manera, fueron seleccionados un conjunto de materias relevantes en las áreas de Democracia, Gestión Pública y Desarrollo, las cuales fueron distribuidas en 11 mesas temáticas que estuvieron a cargo reconocidos/as especialistas provenientes tanto del sector público como el privado y de la cooperación internacional.

En el segundo caso, el bloque de talleres y comisiones de trabajo tuvo como finalidad profundizar el debate entre los presidentes y ex presidentes regionales. Las comisiones de trabajo estuvieron conformadas por autoridades provenientes de distintas áreas geográficas, edad y formación profesional.



**Primer día del
Seminario-Taller**

Con la asistencia de presidentes regionales y ex presidentes regionales, representantes del JNE y representantes del PNUD, el seminario se inició con las palabras de bienvenida de la Dra. Rebeca Arias, Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Perú, y el Dr. José Luis Velarde Urdanivia, miembro pleno del Jurado Nacional de Elecciones, en representación del Presidente del Jurado Nacional de Elecciones.

Previo al inicio de las actividades, fueron expuestos los objetivos, el programa y la metodología del Seminario-Taller. La realización de los trabajos por grupos conformados por presidentes y ex presidentes regionales tuvo el objetivo de incorporar de forma activa sus diversos puntos de vista.

En el primer bloque de la mañana, los asistentes identificaron sus *expectativas* y observaciones o *alertas* que ellos consideraron que debían ser tomados en cuenta en el Seminario-Taller.

De esta manera, las *expectativas* y *alertas* ordenadas por los asistentes quedaron de la siguiente manera:

Expectativas	Alertas
1. Información práctica y teórica para mejorar la gestión de los gobiernos.	1. Taller dinámico y participativo.
2. Recojo de experiencias de los gobiernos regionales.	2. Presentaciones ágiles y se alcance información técnica a los asistentes.
3. Aclaración de dudas sobre los cambios en el marco jurídico de los gobiernos regionales.	3. No existan planteamientos discordantes sobre descentralización y otros temas.
4. Orientación para el fortalecimiento de la gobernabilidad, el buen gobierno, el cumplimiento de los compromisos y objetivos propuestos por los Gobiernos regionales, el crecimiento económico inclusivo y el desarrollo humano.	4. Nivel de participación igualmente intenso desde el primer día hasta el final.
	5. Cumplimiento de tiempos

Al final de la actividad, las *expectativas* estuvieron relacionadas con los objetivos propuestos por el taller, se notó la coincidencia de intereses entre los organizadores del seminario y los asistentes. En el caso de las *alertas*, aquellas fueron relacionadas con la metodología diseñada para el taller que ayudaron a ajustar algunos detalles del mismo. La elaboración de las *expectativas* y *alertas* fue un material valioso que permitió hacer un balance diario del evento.

En el segundo bloque, se dio paso a las exposiciones del primer día distribuidas en tres mesas temáticas.

3.1. Mesa N° 1: Análisis y perspectivas del avance del proceso de descentralización en el Perú

A. Principales ideas expuestas por el Dr. Luis Alberto Matos Zúñiga, Secretario de Descentralización de la PCM en su presentación “Análisis y perspectivas de la descentralización”

La descentralización constituye la principal política y reforma del Estado que requiere del concurso y la participación permanente en los tres niveles de gobierno.

La visión estratégica de 2011 del Estado peruano es contar con un país líder en la región con una democracia consolidada que crezca sostenidamente y con equidad; un país con una estructura descentralizada en un área metropolitana y en regiones integradas transversalmente al territorio nacional; y un Estado que promueva el desarrollo integral de las personas.

Uno de los objetivos estratégicos del proceso de descentralización es lograr un Estado democrático, transparente, unitario, promotor y regulador del desarrollo integral, sostenible y descentralizado del país.

Las cinco políticas nacionales en materia de descentralización son las siguientes:

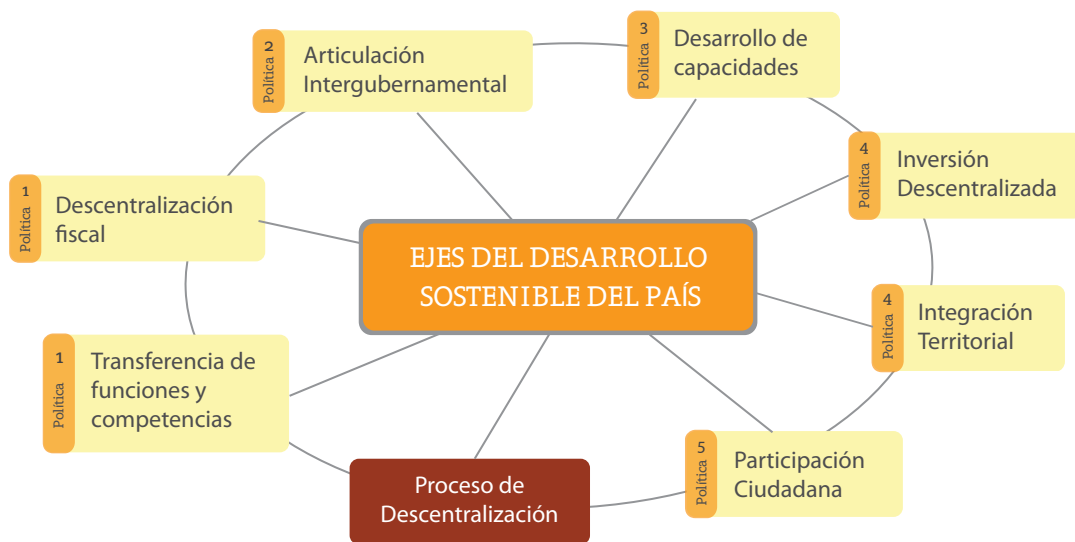
1. Asegurar la pronta y adecuada transferencia de las competencias, funciones y recursos a los Gobiernos Regionales y Locales.
2. Delimitar con precisión las funciones, competencias y esquemas adecuados de coordinación entre los niveles de Gobierno, a fin de determinar la responsabilidad administrativa y funcional en la provisión de servicios.
3. Capacitar sectorialmente a los Gobiernos Regionales y Locales a fin de generar y consolidar una conveniente capacidad de gestión.
4. Desarrollar plataformas regionales de competitividad que permitan el desarrollo, crecimiento y fortalecimiento de las economías regionales y locales.

- Institucionalizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y administrativas.

El siguiente gráfico (Gráfico N° 1) permite observar la interrelación entre políticas y los ejes de desarrollo sostenible del país:

Gráfico N° 1

Las políticas y dimensiones estratégicas del proceso de descentralización



Fuente: MATOS ZÚÑIGA, Luis Alberto, *Análisis y perspectivas de la descentralización*. Exposición en el Seminario-Taller "Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales", Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Política 01: Transferencias funciones, competencias y descentralización fiscal

A diciembre del 2010 se han transferido 4326 funciones a 26 gobiernos regionales de un total de 4810 funciones previstas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, quedando 484 funciones por transferir, lo que significa un 10.1% del total. Al respecto, 185 funciones corresponden a Lima Metropolitana y 299 a los restantes gobiernos regionales.

Asimismo, se han instalado 12 comisiones intergubernamentales conformadas como espacios de articulación y coordinación para garantizar el ejercicio de las funciones transferidas con la participación de ministerios, gobiernos regionales y locales. Están pendientes las comisiones del Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio del Ambiente y Ministerio de Cultura.

Han sido elaborados planes anuales de transferencia sectorial con acciones programáticas concertadas con los ministerios y gobiernos regionales y un plan de transferencias de mediano plazo (2011-2015) que incorpora el enfoque de la gestión descentralizada para el fortalecimiento de las acciones ya transferidas. El plan será administrado por el gobierno electo en el 2011.

Actualmente se cuenta con una propuesta técnica sobre descentralización fiscal a cargo de la Comisión Multisectorial de Descentralización Fiscal, en la que han participado la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Asociación de Municipalidades del Perú y la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE).

Política 02: Articulación intergubernamental

Es importante que se constituyan espacios de trabajo, articulación y construcción de políticas públicas que comprendan los tres niveles de gobierno. En el año 2010 se hizo el esfuerzo de elegir a los integrantes de la asamblea de representantes del Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI)²², a cargo de un comité electoral. Lamentablemente todavía el CCI no se ha logrado constituir.

Política 03: Desarrollo de capacidades

Existe el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades 2010-2012, por el cual 900 servidores públicos de gobiernos regionales y locales han sido capacitados en gestión pública descentralizada y desarrollo económico-territorial. Asimismo, se han desplegado planes de desarrollo de capacidades compuestos por 20 planes regionales, 20 plataformas regionales y 12 planes sectoriales. Se ha implementado, además, una oferta de desarrollo de capacidades para profesionales de gobiernos locales y regionales, organizaciones políticas y líderes locales.

22. **Nota de la edición:** El Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) fue creado por la Ley N° 29158, Orgánica del Poder Ejecutivo, y reglamentado por el Decreto Supremo N° 079-2009-PCM. El CCI es un órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, conformado por representantes del Gobierno Nacional, con la participación de los presidentes regionales y una representación de alcaldes. En la normativa se señala que el CCI tiene como objetivo fortalecer el proceso de descentralización y darle seguimiento como Política de Estado, a través del diálogo y coordinación entre los tres niveles de gobierno. El CCI además está integrado por el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros de Estado, el Secretario de Descentralización, el Presidente del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, los 25 presidentes de los Gobiernos Regionales, el Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Alcalde de la Municipalidad de la Provincia Constitucional del Callao, así como por doce alcaldes provinciales y doce alcaldes distritales, que deben ser elegidos por sus pares a nivel nacional.

Política 04: Integración territorial

Se ha avanzado hacia un Plan Nacional de Regionalización. Sobre la base de la coordinación e iniciativa de los presidentes regionales, se ha elaborado un expediente técnico para la constitución de la región Áncash-Huánuco-Ucayali. Igualmente se ha elaborado un modelo de mancomunidad regional que permitirá la planificación y gestión concertada como parte de la iniciativa de los presidentes de Amazonas, San Martín, La Libertad y Cajamarca.

B. Principales ideas expuestas por la Dra. Violeta Bermúdez Valdivia, Directora Adjunta del Proyecto USAID Perú ProDescentralización (PRODES-USAID) en su presentación “Estado actual y desafíos del proceso de descentralización”

En la exposición fueron desarrollados tres temas principales: i) la importancia de la descentralización en el país, ii) el diseño y el avance del proceso de descentralización; y iii) la agenda pendiente que queda en esta materia.

(i) Importancia de la descentralización

A pesar de las mejoras en el campo macroeconómico persisten brechas sociales en el territorio nacional. Como bien se señala en Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano Perú 2009²³, dichas brechas sociales son intolerables. La salud es uno de los servicios básicos que forma parte del estado de desarrollo humano en nuestro país. Si bien existe en Lima un promedio de 26 médicos por cada 10 mil habitantes, en Huancavelica, por el mismo número de habitantes, existen solo 5 médicos. Esto último alerta sobre las diferencias significativas entre los departamentos del país, aspecto que se puede volver aún más dramático si se hace la comparación a nivel de distritos.

La descentralización no es un fin en sí mismo, sino un medio para que el Estado brinde mejores servicios a su ciudadanía. Es un vehículo para acelerar el desarrollo de la población y del territorio. Por ello, se debe lograr un país que rompa con el histórico centralismo que ha producido un desigual desarrollo.

Por todas esas circunstancias, la descentralización tiene algunas particularidades que requieren ser recordadas permanentemente: (i) la descentralización contribuye a la gobernabilidad; (ii) su implementación participa de los objetivos nacionales que guían la acción en todos los niveles de gobierno (nacional, regional, y local); (iii) en su aplicación

23. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano / Perú 2006. Hacia una descentralización con Ciudadanía.

es importante la interacción entre el Estado y la ciudadanía, facilitando la participación democrática que equilibre el desarrollo a lo largo y ancho del país.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la descentralización es un proceso complejo. A partir de los proyectos que USAID está tratando de impulsar para apoyar al Estado peruano en sus esfuerzos por descentralizar el país, entre ellos el Proyecto Pro Descentralización, se ha identificado que si bien en teoría se habla de tres dimensiones de la descentralización, es importante desagregar estas dimensiones para abordarlas de manera organizada.

En tal sentido, se pueden identificar hasta 8 dimensiones de la descentralización:

Gráfico N° 2
Las ocho dimensiones de la descentralización



Fuente: BERMÚDEZ VALDIVIA, Violeta, *Estado actual y desafíos del proceso de descentralización*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

(ii) Diseño y estado actual del proceso de descentralización

¿Cuál ha sido o cuál debe ser el referente para evaluar el proceso de descentralización? El Perú cuenta con un marco constitucional que desarrolla la política de descentralización, a partir de la modificación de su carta política en el año 2002. Un importante documento es la octava política de Estado del Acuerdo Nacional, suscrito por los diversos grupos políticos ese mismo año. Asimismo, se han emitido una serie de normas que hoy conforman un importante conjunto normativo sobre esta materia. Por otro lado, se ha promovido su institucionalización mediante la creación o el fortalecimiento de nuevas instancias que han asumido este compromiso por la descentralización como la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE, la Asociación Municipal del Perú - AMPE y una serie de entes descentralizados que ya han venido reafirmando su compromiso con esta política.

Para evaluar el estado actual de la descentralización es necesario mirar el país en conjunto teniendo en cuenta que es un territorio complejo con más de 1800 gobiernos locales, 25 gobiernos regionales y un gobierno nacional, que comprende, además del Ejecutivo, de otras instancias como el Congreso de la República, el Poder Judicial y el conjunto de organismos constitucionales autónomos. Para que todo ello funcione se requiere de un engranaje articulado, así como del diálogo e interacción entre todas las instancias que conforman el cuerpo de gestión pública del Estado Peruano.

A continuación, se desarrollaron los siguientes temas:

a. Participación ciudadana

Los años iniciales del proceso de descentralización han reforzado la idea de que la ciudadanía tiene el derecho pero también la responsabilidad de participar en los procesos descentralizados de gestión pública. Tanto el planeamiento concertado como el presupuesto participativo se han convertido en prácticas donde la ciudadanía se siente involucrada, en algunos lugares con mayor o menor información. También las autoridades vienen dedicándole esfuerzos, innovando metodologías para que cada uno de estos mecanismos de participación sea utilizado de manera más eficiente.

Las debilidades se encuentran en el funcionamiento de los Consejos de Coordinación Local - CCL y los Consejos de Coordinación Regional - CCR, así como en los procesos de rendición de cuentas de las autoridades. Todavía no son muchas las experiencias donde estos procesos de rendición de cuentas se convierten realmente en un diálogo democrático entre autoridades y ciudadanía, en el cual las primeras transmitan la información de manera clara, didáctica

y accesible a la población de tal forma que se pueda comprender cómo es que se realizó la gestión y porqué se pudo o no cumplir con determinado compromiso.

b. Transferencias y gestión descentralizada

El proceso de transferencias debe ser gradual. Al respecto, en el 2006 se aceleró este proceso y se avanzó en un 90% la transferencia a los gobiernos regionales. Sin embargo, aún quedan temas pendientes, no solo para los gobiernos descentralizados sino también para el gobierno nacional. Por ejemplo, no se ha definido con claridad el rol rector de los sectores del gobierno nacional, al igual que los aspectos orientados a mejorar la gestión descentralizada.

c. Coordinación y articulación gubernamental

El Consejo Nacional de Descentralización se fusionó por absorción a la PCM y sus funciones se trasladaron a la Secretaría de Descentralización. El gran tema pendiente a nivel institucional es que se instale el Consejo de Coordinación Intergubernamental en los próximos meses. Este espacio instituido por norma para la articulación entre los tres niveles de gobierno aún no ha sido implementado.

d. Promoción y conformación de regiones sostenibles

La regionalización, siendo un elemento fundamental del diseño de la descentralización en el Perú, no ha avanzado. Sin embargo, la sociedad y las autoridades son conscientes de que la descentralización, con el componente de la regionalización, requiere del concurso de muchos elementos: el compromiso de las autoridades involucradas, el diseño de la propuesta de región y, sobre todo, el compromiso y conocimiento de la ciudadanía. En tal sentido, se pueden identificar algunas iniciativas interesantes de asociación y cooperación entre gobiernos regionales que pueden ser el germen de futuras regiones. En esta línea se ubican las iniciativas de formación de mancomunidades regionales y juntas de coordinación interregional.

e. Logros de la descentralización

Los actuales gobiernos regionales son fruto de tres elecciones previas y consecutivas que han permitido al menos consolidar sus jurisdicciones en términos de gestión territorial. Asimismo, se han creado y se han puesto en funcionamiento mecanismos importantes de participación ciudadana que, si bien requieren ser perfeccionados, ya vienen operando.

Cabe señalar que se ha dado un nivel de transferencias importante de competencias a nivel regional y se ha avanzado en la transferencia y ejecución de mayores recursos en

inversión pública. Además, se han impulsado diversas iniciativas de integración regional como las Juntas de Coordinación Interregionales, regiones pilotos o las propuestas de mancomunidades regionales.

(iii) Agenda pendiente

Los desafíos de la descentralización son múltiples, pero un primer aspecto es la necesaria renovación de un consenso político sobre el Estado unitario y descentralizado que queremos, dado el reciente cambio de autoridades regionales, locales y nacionales.

Un segundo desafío es la importancia de reforzar el marco institucional de conducción del proceso de descentralización. Es necesario reforzar la Secretaría de Descentralización de la PCM para que pueda cumplir de modo más eficaz sus funciones, poniendo en actividad la instancia de coordinación intergubernamental, una demanda formulada hace varios años.

Se requiere además institucionalizar mecanismos de diálogo entre el Estado y la ciudadanía que sean permanentes, en los tres niveles de gobierno, y avanzar en la reforma del sistema de gestión de recursos humanos para permitir que los gobiernos regionales y locales funcionen de manera eficiente. Ello permitirá profundizar el desarrollo de capacidades y fortalecer el Sistema de Planeamiento Estratégico Nacional, el cual deberá articular un sinnúmero de planes y espacios de toma de decisiones públicas que hoy existen.

Finalmente, la descentralización, si bien es una política permanente de Estado que involucra a los tres niveles de gobierno, debe involucrar también a todas las peruanas y peruanos que apuestan por una democracia y un buen gobierno descentralizado.

3.2. Mesa N° 2: Inversión pública, manejo presupuestal, presupuesto por resultados, rentas y canon

- A. *Principales ideas expuestas por el Dr. Roger Díaz Alarcón, Director General de Asuntos Económicos del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF en su presentación sobre “Inversión pública, manejo presupuestal, presupuesto por resultados, rentas y canon”*

Fueron desarrollados dos principales temas. En primer lugar, los antecedentes que sustentan la necesidad de un gasto efectivo y el Presupuesto por Resultados (PpR), y en segundo término el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Antecedentes: la necesidad de un gasto efectivo y el PpR

En los últimos 10 años el crecimiento promedio del PBI per cápita ha sido de 3,8% anual, el cual ha ido acompañado de la reducción sostenida de la pobreza hasta llegar al 34,8% en el 2010. El déficit previsto en el año 2010 fue de 1,5% pero debido al manejo macroeconómico se llegó al 0,5% de déficit. Este año, 2011, se espera llegar a 0, y en el año 2012 tener un superávit y una mejora notable para el 2013. Es así que en la actualidad tenemos una política contracíclica que busca entrar rápidamente al espacio fiscal.

Asimismo, se ha generado un crecimiento en los ingresos fiscales y el presupuesto disponible para el gasto público. En los últimos 5 años se ha producido un incremento del 80% del presupuesto global del país, de modo que para el año 2011 el presupuesto institucional de apertura aprobado es de 81.500 millones. Es un marco presupuestal importante que permitirá atender, las necesidades del país.

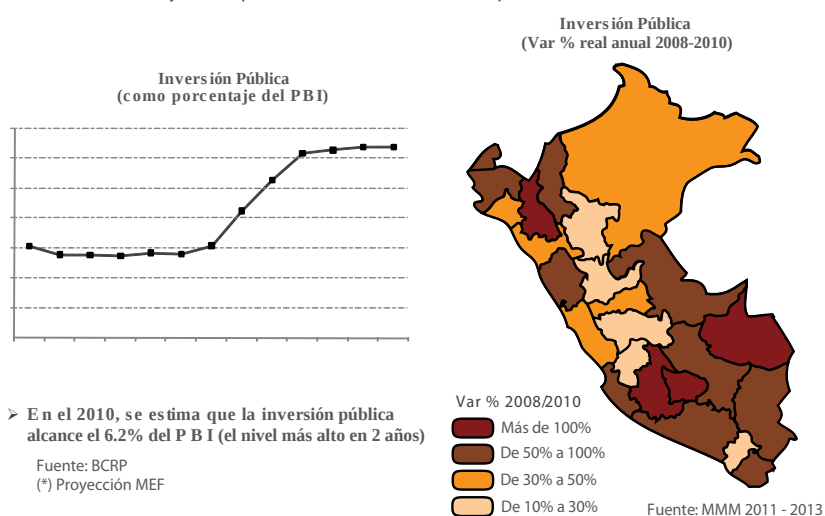
Sin embargo, la mayor disponibilidad de recursos todavía no refleja una mejor calidad en la inversión pública, sobre todo en algunos indicadores de pobreza o de accesos a servicios.

En ese sentido, el Gráfico N° 3 muestra cómo el aumento de la inversión no se ha dado de manera equitativa.

Gráfico N° 3

Incremento de la Inversión Pública

Tenemos mayor disponibilidad de recursos para invertir.



Elaboración: Banco Central de Reserva del Perú.

Fuente: DÍAZ ALARCÓN, Roger, *Inversión pública, manejo presupuestal y presupuesto por resultados*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Como se observa en el gráfico, existen cuatro regiones cuyo presupuesto se ha incrementado en más del 100%, mientras que cinco solo han crecido del 10 al 30%, registrando estas últimas también un bajo índice de desarrollo humano.

En ese sentido, la mayor disponibilidad de recursos para la inversión pública y gasto público en general no está produciendo una revolución de los indicadores de servicios que la población necesita, tal como se observa en el Cuadro N° 12.

Cuadro N° 12
Indicadores de servicios:

	2006	2007	2008	2009	2010
Telecomunicaciones (S/.)	91	112	180	152	186
Población de 14 a más años de edad que hacen uso de telefonía pública con moneda o tarjeta en áreas rurales	7.2	7.8	7.6	7.0	6.2
Hogares que tienen acceso a servicios de internet en áreas rurales	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2
Porcentaje de la población de 6 a más años de edad que hacen uso del servicio de internet en cabinas públicas en áreas rurales	4.8	6.3	7.2	7.8	6.6
Energía (S/.)	309	507	673	613	916
Porcentaje de hogares rurales con energía eléctrica	39.6	45.4	50.1	55.1	54.4
Saneamiento (S/.)	375	849	1,235	1,137	1,597
Población en hogares con abastecimiento de agua potable en áreas rurales	35.2	34.1	33.7	36.2	37.7
Población en hogares con disposición sanitaria de excretas en áreas rurales	35.8	34.6	39.7	43.9	49.7

Fuente: DÍAZ ALARCÓN, Roger, *Inversión pública, manejo presupuestal y presupuesto por resultados*. Exposición en el Seminario-Taller "Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales", Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

A partir de lo que se observa en el Cuadro N° 12, se aprecia el escaso crecimiento del uso de la telefonía pública en las áreas rurales que en los últimos 5 años ha estado alrededor del 7%; el casi nulo incremento de los servicios de Internet a domicilio en áreas rurales. El uso de cabinas públicas de Internet por parte de la población rural mayor de 6 años tampoco se ha incrementado lo suficiente (de 4,8% a 6,6%), a pesar de que se ha duplicado la inversión en el rubro de telecomunicaciones en las áreas rurales.

En el caso de la energía, existen programas de electrificación rural que están ejecutándose ya varios años, sin embargo, el porcentaje de hogares rurales con energía eléctrica ha llegado en estos 5 últimos años del 39,6% al 54,4%, es decir, existe todavía una brecha muy grande. Esto se produce a pesar de que la inversión en energía casi se ha triplicado en los mismos 5 años. Existen regiones que prácticamente han llegado a promedios cercanos de 80-90% de acceso a la energía eléctrica, pero en otros casos tienen todavía grandes brechas.

En lo que respecta a saneamiento, el acceso de los hogares rurales al agua potable está todavía en un 37,7%; cifra que no se ha movido significativamente.

Cabe señalar que la importancia de este tipo de servicios influye en la mejora de la salud, el bienestar y el desarrollo de la población. Esto sucede mientras se ha cuadruplicado la inversión en saneamiento en los mismos cinco años.

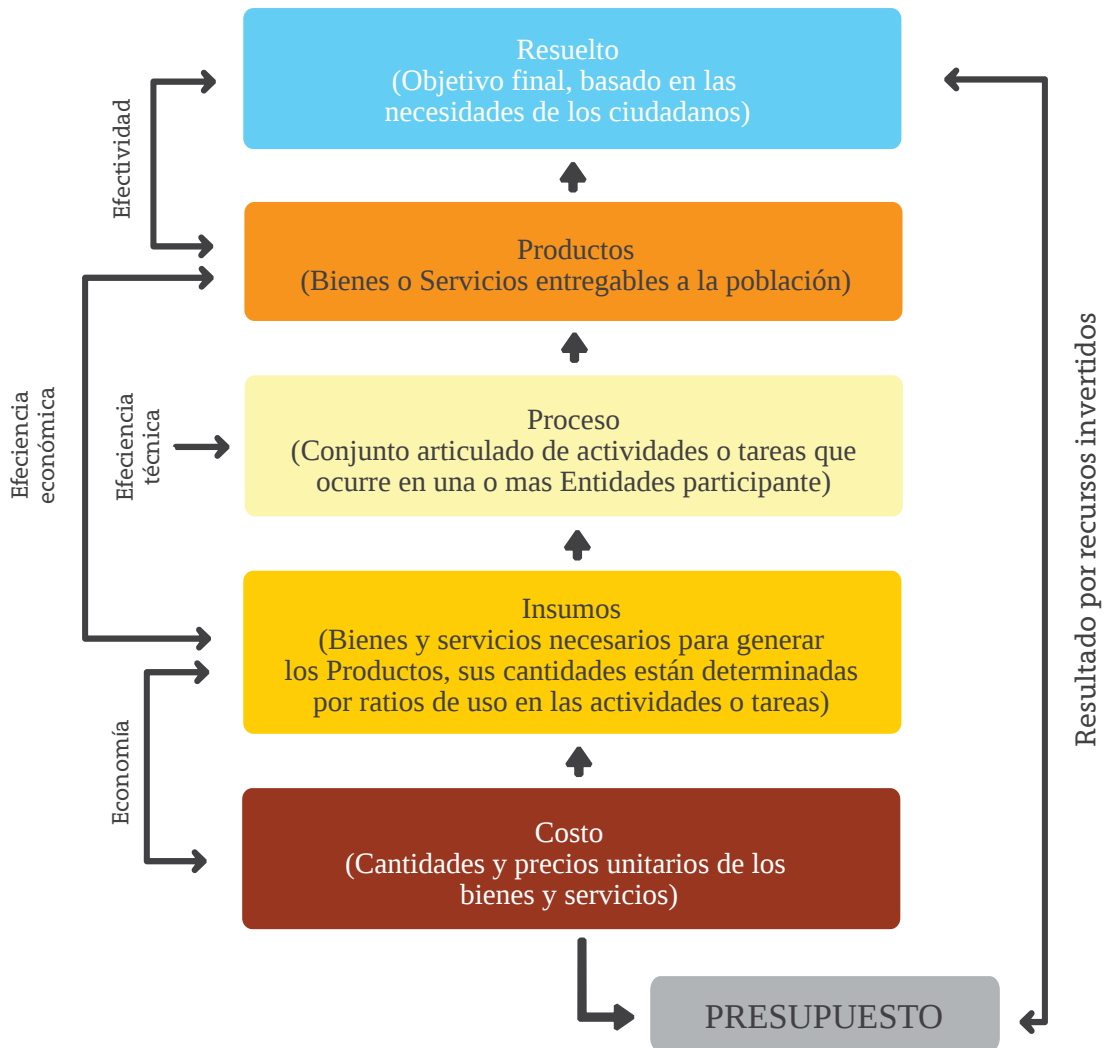
Presupuesto por Resultados (PpR)

Es un mecanismo que el MEF viene impulsando desde el año 2008. Dos principios claves guían este mecanismo. El primer principio está orientado a detectar los resultados que los ciudadanos esperan de la gestión pública. Este es un cambio fundamental para lograr una mayor eficiencia del gasto público. En función a esa necesidad identificada, se tiene que generar una serie de relaciones de causalidad, es decir de *causa-efecto*, para poder atender con mayor eficiencia las necesidades de los ciudadanos. A esto hay que agregar la elaboración de indicadores de resultado y hacer uso de evaluaciones independientes.

El segundo principio del PpR es que organiza los recursos en función a una serie de relaciones de *insumos-producto* que se denominan *funciones de producción*. Las funciones de producción están referidas a la estructura de costos y el presupuesto que se requiere para lograr un determinado resultado.

El Gráfico N° 4 ilustra la manera cómo el PpR ha invertido la lógica del pensamiento de la asignación de recursos. En primer lugar, se piensa cuál es el objetivo final que se busca alcanzar con una determinada intervención, es decir, se identifica la necesidad de la ciudadanía y en función a ello se define el resultado que se espera.

Gráfico N° 4
Fin último: Resultados que resuelven necesidades de la sociedad
¿Cómo se logran esos resultados?



Fuente: DÍAZ ALARCÓN, Roger, *Inversión pública, manejo presupuestal y presupuesto por resultados*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

En el primer trimestre y hasta mayo del 2011 se va a seguir un proceso intensivo de redefinición de los programas que ejecutan las organizaciones del Estado tanto en el nivel nacional como en el regional. Se van a empezar a diseñar los programas con una visión de mediano y largo plazo dado que la superación de los problemas de la población no se logrará en 6 meses sino en uno o más años. Una vez que está diseñado el programa, se registra en el nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF).

Por ello se debe tener claridad sobre los resultados esperados, los productos que se tienen que completar y la forma de medición. El propósito es tener una mirada objetiva e imparcial del desempeño de las instituciones y el logro de productos o resultados. A través de este proceso de información independiente y objetiva, la ciudadanía puede enterarse del desempeño del Estado en sus diferentes niveles.

En el año 2008 fueron asignados 2.800 millones a programas con el enfoque de PpR. Para el año 2011, 9.543 millones de soles están orientados a programas diseñados con el PpR, es decir, alrededor del 15% del presupuesto. En el futuro se tiene que dar un salto para lograr que por lo menos un 30% del presupuesto público llegue a ser ejecutado en el marco del enfoque del PpR.

El Cuadro N° 13 presenta en detalle los programas que siguen el enfoque de PpR y los montos asignados en el 2010 y 2011.

Cuadro N° 13

Programas Presupuestales Estratégicos		2010 (en millones de soles)	2011 (en millones de soles)
0001.	Programa Articulado Nutricional	1.182.4	1.384.6
0002.	Salud Materno Neonatal	447.1	900.7
0003.	Logros de Aprendizaje al Finalizar el III Ciclo	1.092.6	2.001.5
0004.	Acceso de la Población a la Identidad	28.0	89.8
0005.	Acceso a Servicios Sociales Básicos y a Oportunidades de Mercado	614.7	698.0
0006.	Acceso a Agua Potable y Disposición Sanitaria de Excretas para Poblaciones Rurales de 2000 habitantes o menos	109.9	159.6
0007.	Acceso y uso a Servicios Públicos Esenciales de Telecomunicaciones en Poblaciones Rurales de menos de 3000 habitantes.	97.3	77.4
0008.	Acceso a Energía en Localidades Rurales	444.6	574.8
0009.	Gestión Ambiental Prioritaria	17.6	20.7
0014.	Incremento de la Productividad Rural de los Pequeños Productores	177.9	171.0

Programas Presupuestales Estratégicos		2010 (en millones de soles)	2011 (en millones de soles)
0015.	Incremento de la Productividad de las MYPES	15.3	14.5
0016.	TBC-VIH/SIDA		275.6
0017.	Enfermedades Metaxenicas y Zoonosis		127.1
0018.	Enfermedades No Transmisibles		98.5
0019.	Seguridad Alimentaria		348.4
0020.	Gestión Integrada de los Recursos Naturales		27.4
0021.	Reducción de la Vulnerabilidad y Atención de Emergencias		63.2
0022.	Prevención y Control del Cáncer		30.5
TOTAL:		6.387.0	9.519.9

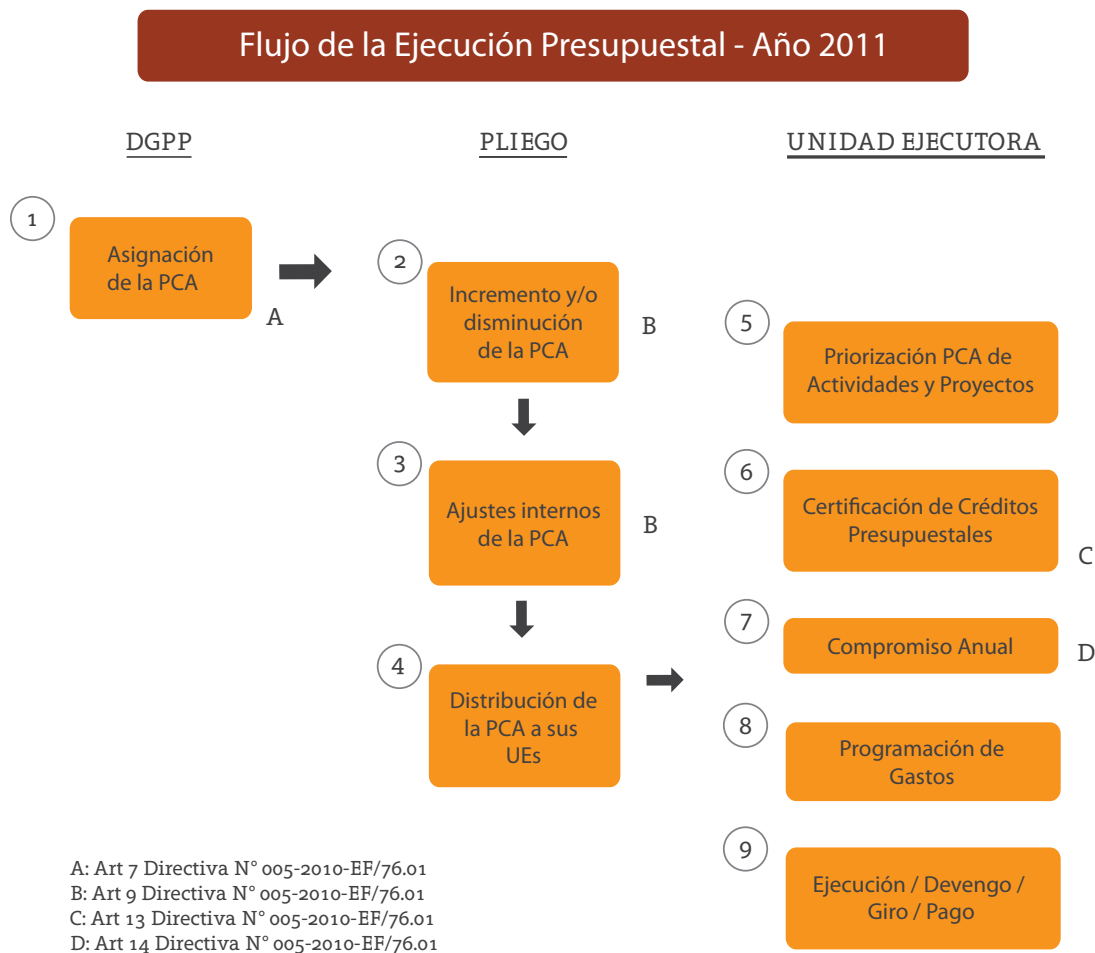
Fuente: DÍAZ ALARCÓN, Roger, *Inversión pública, manejo presupuestal y presupuesto por resultados*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Instrumentos del Presupuesto por Resultados (PpR)

Por un lado, se ha dejado sin efecto un instrumento utilizado en el año 2010 que se llamó Previsión Presupuestaria Trimestral Mensualizada - PPTM, creado con la intención de tener un mecanismo de control del gasto para cumplir las reglas fiscales pero que no llegó a ser muy eficiente. Además, se dejó sin efecto el mecanismo de la aprobación del Calendario de Compromisos Institucionales (CCI) que se dedicó exclusivamente a aprobar recursos ordinarios en base a la mensualización de la aprobación trimestral tomando como referencia la mejor fecha de pago.

Por otro lado, se ha introducido el mecanismo de Certificación de Crédito Presupuestario que busca garantizar que se cuente con un medio presupuestario antes de hacer un compromiso de gasto. El paso previo para iniciar cualquier compromiso es lograr una certificación presupuestaria, y para lograrla, el responsable de planificación y presupuesto debe identificar los saldos efectivos que tiene el pliego en el marco de su presupuesto anual. También se ha introducido el compromiso anual como mecanismo que está reemplazando a la PPTM. El compromiso anual busca generar una programación de los compromisos que tiene la entidad para todo el año. El Gráfico N° 5 presenta el flujo de ejecución presupuestal que resume el proceso para el año 2011:

Gráfico N° 5



Fuente: DÍAZ ALARCÓN, Roger, *Inversión pública, manejo presupuestal y presupuesto por resultados*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

El Ministerio de Economía asigna el nivel máximo de compromisos que se pueden asumir por pliego; a esto se llama la Programación de Compromisos Anualizado (PCA). En cada trimestre se aprueba un PCA que establece el límite máximo de compromiso, luego se sigue el circuito presentado en el gráfico. El PCA se aplica al gasto corriente y de capital de los gobiernos regionales y locales, así como a las entidades del gobierno nacional. Esta práctica expresa los principios del PCA: predictibilidad, presupuesto dinámico, perfeccionamiento continuo, prudencia y responsabilidad fiscal y eficiencia y efectividad.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)

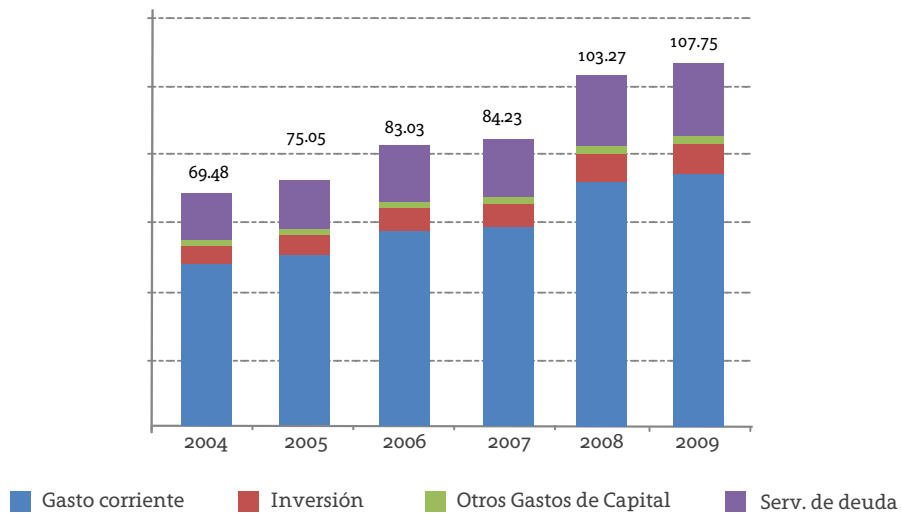
La inversión pública está orientada fundamentalmente a crear capacidades para potenciar el desarrollo, pues permite acortar las brechas de acceso a servicios como agua potable, carreteras, salud y educación.

El Gráfico N° 6 muestra el comportamiento del presupuesto entre los años 2004 y 2009.

Gráfico N° 6

SNIP en Cifras

Distribución del presupuesto, según niveles de gasto
(en miles de millones de nuevos soles)



	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gasto corriente	69%	71%	70%	71%	68%	66%
Inversión	9%	9%	10%	12%	14%	21%
Otros Gastos de Capital	2%	2%	3%	2%	3%	1%
Serv. de deuda	20%	18%	16%	15%	15%	12%

Elaboración: Cuenta General de la República.

Fuente: DÍAZ ALARCÓN, Roger, *Inversión pública, manejo presupuestal y presupuesto por resultados*. Exposición en el Seminario-Taller "Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales", Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

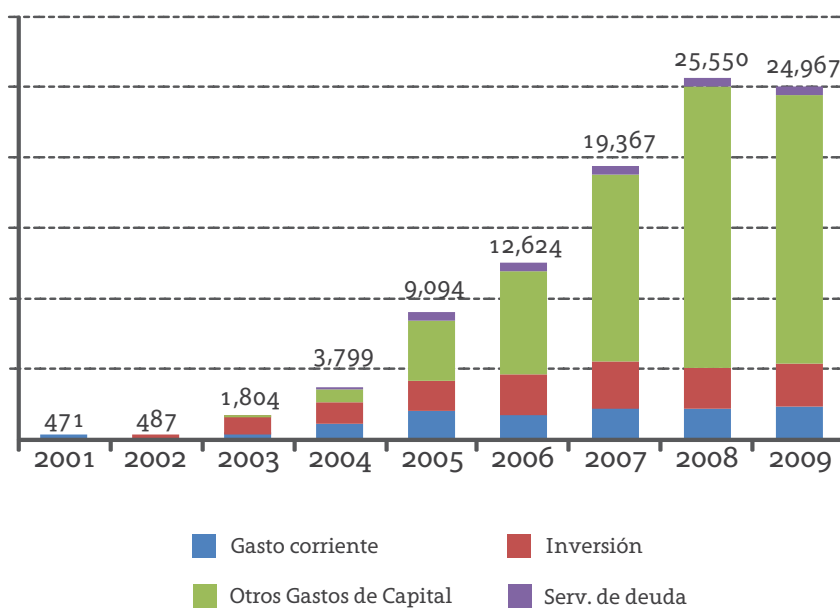
El color azul en el gráfico señala el gasto corriente. Existe un ligero incremento del gasto corriente fundamentalmente impulsado por el mantenimiento de infraestructura, el incremento de la carrera pública magisterial y el nombramiento de médicos. El color rojo es la evolución del presupuesto de la inversión pública y el color fucsia la evolución del servicio de la deuda.

En el Gráfico N° 7 se puede analizar la evolución del número de proyectos y la inversión que se ha llegado a tener entre el año 2001 y el 2009.

Gráfico N° 7

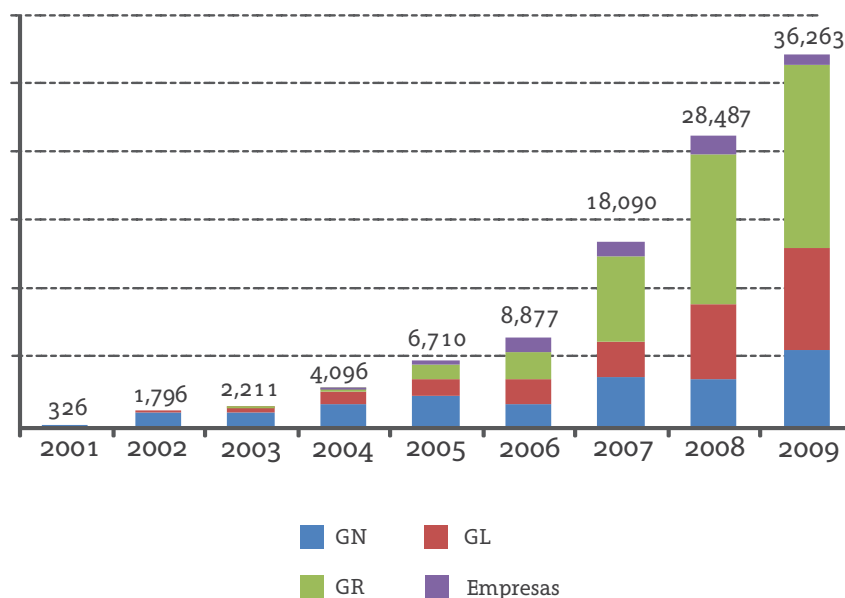
SNIP en Cifras

Proyecto viables por nivel de gobierno
(números de proyectos)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GN	100%	28%	29%	31%	24%	15%	12%	9%	10%
GR	0%	72%	71%	40%	22%	22%	16%	11%	12%
GL	0%	0%	0%	27%	48%	57%	69%	78%	76%
Empresas	0%	0%	0%	2%	6%	6%	3%	2%	2%

Proyecto viables por nivel de gobierno
(millones de soles)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GN	100%	95%	69%	58%	48%	28%	28%	17%	21%
GR	0%	5%	30%	30%	24%	26%	19%	25%	27%
GL	0%	0%	0%	9%	21%	30%	46%	52%	49%
Empresas	0%	0%	0%	3%	7%	16%	7%	6%	3%

Fuente: Banco de Proyectos, DGPM-MEF

Elaboración: Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas. Banco de Proyectos.

Fuente: DÍAZ ALARCÓN, Roger, Inversión pública, manejo presupuestal y presupuesto por resultados. Exposición en el Seminario-Taller "Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales", Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Existe un incremento importante de proyectos viables de gobiernos locales (verde) y gobiernos regionales (rojo), así como un incremento de inversión en soles, llegando a un total de 36.200 millones de soles declarados viables en el año 2009.

La inversión en el Perú tiene una gran deficiencia en relación a la calidad de los proyectos. Por ello, se tiene que encontrar el mecanismo para identificar y diseñar proyectos más grandes y que superen una serie de desafíos, sobre todo en el ámbito de la gerencia. Por ejemplo, un gobierno regional en el año 2008 o 2009, tuvo 400 proyectos en ejecución que

fueron casi imposibles de gerenciar de manera paralela y simultánea; mientras que otro gobierno regional tuvo 40 proyectos que se llegaron a ejecutar en un 95%-96%.

De esta manera, si un gobierno regional se concentra en los proyectos de impacto regional, puede lograr mayor resultado y así dejar que los gobiernos locales realicen proyectos a nivel local.

B. *Principales ideas expuestas por el Sr. Hugo Oropeza, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas- MEF en su presentación sobre “El canon minero”*

El artículo 77º de la Constitución peruana ha establecido que los recursos que perciben las circunscripciones por concepto de canon se asignan de acuerdo a ley. La Ley N° 27506 define un conjunto de recursos por canon: minero, petrolero, gasífero, hidroenergético, pesquero y forestal. El Gráfico N° 8, en su segunda columna, ilustra cómo se constituyen, generalmente en base al impuesto a la renta.

Gráfico N° 8
El canon en el Perú



Fuente: OROPEZA, Hugo, *El canon minero*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

El único canon que difiere del resto es el petrolero, en tanto se constituye en función al 12,5% del valor de la producción proveniente de las regalías que se obtienen.

En la última columna del Gráfico N° 8 se observa la periodicidad de la distribución del canon. La mayoría de los recursos se distribuye en forma mensual, el forestal se hace de manera semestral y el minero (a partir del año 2007) se viene distribuyendo en un solo depósito, generalmente en junio.

La distribución del canon

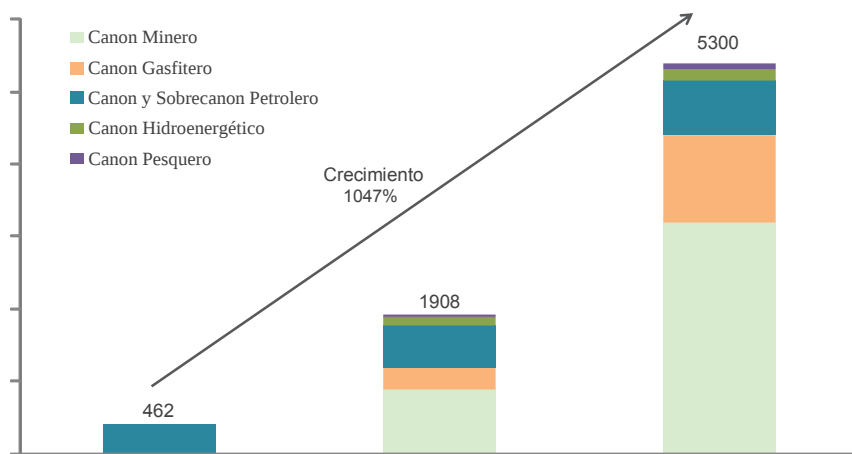
La ley es clara cuando se refiere a los criterios que se tienen que tomar en cuenta para la distribución. El primer 10% del canon se asigna a las municipalidades distritales donde se explotan los recursos naturales. Si existe más de una municipalidad en la cual esté ubicado el yacimiento, ese 10% se distribuye en partes iguales. El 25% siguiente del canon se distribuye entre todas las municipalidades provinciales en donde se explotan los recursos, pero en este porcentaje la participación es en función al número de población como al indicador de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas. Los indicadores de población y necesidades básicas insatisfechas son proporcionados por el INEI en base al resultado del censo y a la proyección que anualmente se realiza.

El 40% siguiente del canon se distribuye a nivel de departamento entre todas las municipalidades del departamento, en donde se explotan recursos naturales y se efectúa también en función al número de población y a las necesidades básicas insatisfechas de cada uno de los distritos. El 25% restante se asigna directamente al gobierno regional, quien tiene que transferir una nómina del 20% a la universidad o universidades de la región.

A continuación, en el gráfico N° 9 se señala cómo ha ido variando la transferencia de canon en los últimos 10 años.

Gráfico N° 9 Transferencias del Canon

Millones de Nuevos Soles



Fuente: OROPEZA, Hugo, *El canon minero*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

De esta manera, en el año 2000 se transfirieron 472 millones de soles y en el 2010 se ha llegado a alrededor de 5.300 millones de soles. En el resto de recursos, como el FONCOMÚN, se está llegando a distribuir por encima de los 11 mil millones de soles.

En relación a la distribución de la regalía minera, esto es, el pago que hacen los titulares de las concesiones por la explotación de recursos minerales metálicos y no metálicos, se observa en el Cuadro N° 14 que se paga en función al valor de venta concentrado o equivalente minero.

Cuadro N° 14 Determinación de la regalía minera (para materiales con cotización)

Rangos	Valor de la Base de Referencia		Regalía minera (Porcentajes)
	US \$ Millones ²⁴	S/. Millones	
Primero	Hasta 60	Hasta 172.1	1%
Segundo	Por el exceso de 60 hasta 120	Por el exceso de 172.1 hasta 345.5	2%
Tercero	Por el exceso de 120	Por el exceso de 345.5	3%

Nota: Por la explotación de minerales sin cotización se paga 1%. La pequeña minería y minería artesanal paga 0%.
Fuente: OROPEZA, Hugo, *El canon minero*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

24. Autorizados a llevar contabilidad en moneda extranjera.

Las empresas informan a la SUNAT el valor de venta mensualmente; a este valor de venta se aplican estos porcentajes del 1,2 o del 3% de acuerdo a los rangos de cada variable. En función a estos montos, se van cancelando y pagando las regalías que se transfieren mensualmente.

Finalmente, sobre la redistribución de la regalía minera, los criterios y porcentajes con los que se distribuye la regalía son muy parecidos a los del canon, excepto por algunos porcentajes que difieren, por ejemplo, el 20% que se asigna a la municipalidad distrital donde se explota el recurso o el 50% que debe ser transferido a las comunidades donde se explota el yacimiento que está más cerca de la zona donde se explotan los recursos.

Utilización de recursos

Como una manera de flexibilizar y asegurar el mantenimiento de las obras, desde los años 2006 y 2007 se viene otorgando la facultad para que se puedan utilizar hasta el 20% de los recursos de canon, sobrecanon y regalías para el mantenimiento de obras de infraestructura básica y hasta un porcentaje del 5% para la elaboración del perfil.

Las normas que regulan la utilización del canon son políticas importantes para favorecer y promover la inversión, al igual que reducir el uso de los recursos para gastos corrientes, como remuneraciones y compra de bienes y servicios.

3.3. Mesa N° 3: Sistema de control, transparencia, buen gobierno y gobierno electrónico

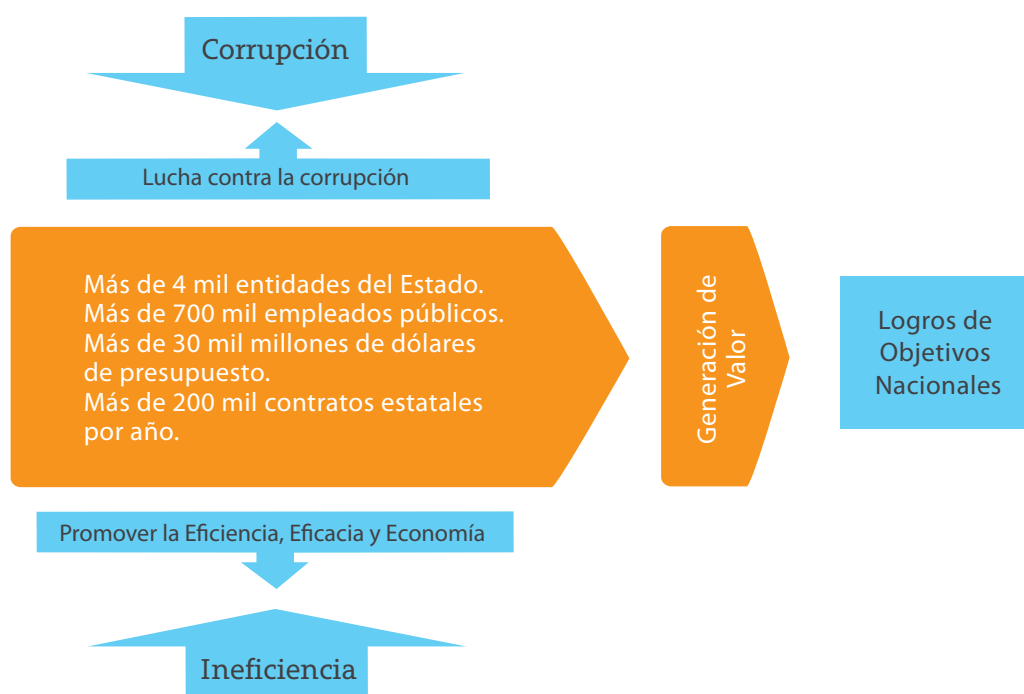
A. *Principales ideas expuestas por el Dr. Fernando Ortega Cadillo, Gerente de Prevención de la Corrupción de la Contraloría General de la República en su presentación sobre “Sistema de control, transparencia, buen gobierno y gobierno electrónico”*

El Sistema Nacional de Control, en líneas generales, es la incorporación de mecanismos de diferentes fuentes para controlar recursos públicos del Estado que se puedan orientar al desarrollo y bienestar de los peruanos. Se trata de un nuevo enfoque de control que se denomina Control Integral y que incorpora los siguientes aspectos:

- Control preventivo.
- Auditoría forense.
- Inteligencia y análisis de información.
- Auditoría de desempeño.
- Evaluación de cumplimiento de políticas públicas.
- Normalización de regulaciones.

La pregunta que surge es: ¿Por qué necesitamos del control integral? El Gráfico N° 10 ilustra la respuesta y permite observar al Estado peruano como una gran y compleja organización. Se requiere herramientas diseñadas para realizar eficazmente el control gubernamental, las cuales se utilizan no solo en el caso peruano sino en todas las partes del mundo. Los Estados se evalúan en términos de lucha contra la corrupción y la promoción de la eficiencia. Son esos elementos los que determinan quién está en mejor o peor condición para el logro de los objetivos nacionales.

Gráfico N° 10



Fuente: ORTEGA CADILLO, Fernando, *El nuevo enfoque de control y la lucha contra la corrupción*. Exposición en el Seminario-Taller "Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales", Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

La entidad estatal está integrada por individuos rodeados de un ambiente interno compuesto por políticas, infraestructura, costumbres, etc., entre otros aspectos. El problema surge cuando estos recursos públicos empiezan a destinarse hacia intereses privados en perjuicio del interés público. Eso es lo que internacionalmente se conoce como corrupción. La función del control gubernamental es precisamente compensar esta dinámica en la cual todas las entidades del Estado de alguna manera podrían estar inmersas.

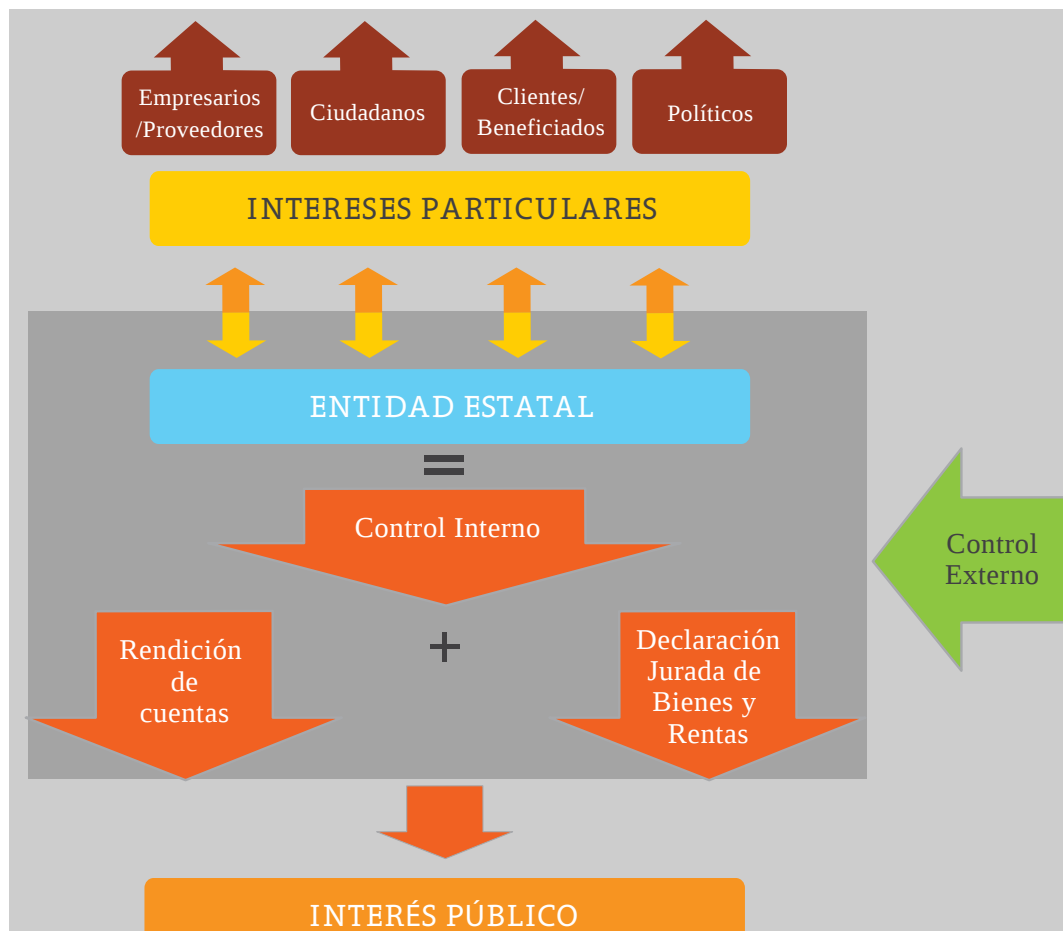
El control gubernamental, en función a quién lo ejerce, puede ser externo o interno. El *control externo* lo ejecuta la Contraloría General de la República a través de su Oficina Central en Lima, las 19 Oficinas Regionales de Control, los más de 800 Órganos de Control Institucional instalados dentro de las entidades y las sociedades de auditoría privadas contratadas para este fin. En términos más amplios se podría decir también que los medios de comunicación, los comités de vigilancia, los veedores ciudadanos, entre otros agentes sociales y políticos, ejercen este control externo a las entidades.

El *control interno*, por el contrario, es responsabilidad del titular, funcionarios y servidores de cada entidad; consiste en un sistema integrado de políticas, normas, métodos, acciones, actividades y registros diseñado para enfrentar los riesgos y para dar seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad se alcanzarán los objetivos con eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

Por ejemplo, a nivel institucional, la gestión por procesos y la inclusión de tecnologías de la información para la mejora de la gestión son también medidas que reducen el riesgo de corrupción y ayudan a la mejora en la gestión. A nivel de los funcionarios públicos, la presentación de declaraciones juradas de bienes y rentas, y la rendición de cuentas de los titulares, entre otras, son herramientas cuya aplicación por parte de las entidades demuestran su interés por la transparencia en la gestión.

El Gráfico N° 11 muestra la relación entre estos elementos.

Gráfico N° 11



Fuente: ORTEGA CADILLO, Fernando, *El nuevo enfoque de control y la lucha contra la corrupción*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Las entidades del Estado tienen que hacer control interno en sus procesos de decisiones sobre los recursos públicos y es responsabilidad del titular su implementación y no, como erróneamente a veces se piensa, que la responsabilidad de la implementación del control interno es de la Contraloría General, del OCI (Órgano de Control Institucional), del auditor externo o del auditor interno, cuando es responsabilidad de quienes realizan la gestión, esto es, de la propia administración. Si las entidades no implementan procesos de control interno no podrán cumplir con sus objetivos de ser transparentes, cumplir con la normativa, impulsar la práctica de valores, realizar procesos de rendición de cuentas o asegurar el adecuado empleo de los recursos públicos evitando su uso indebido.

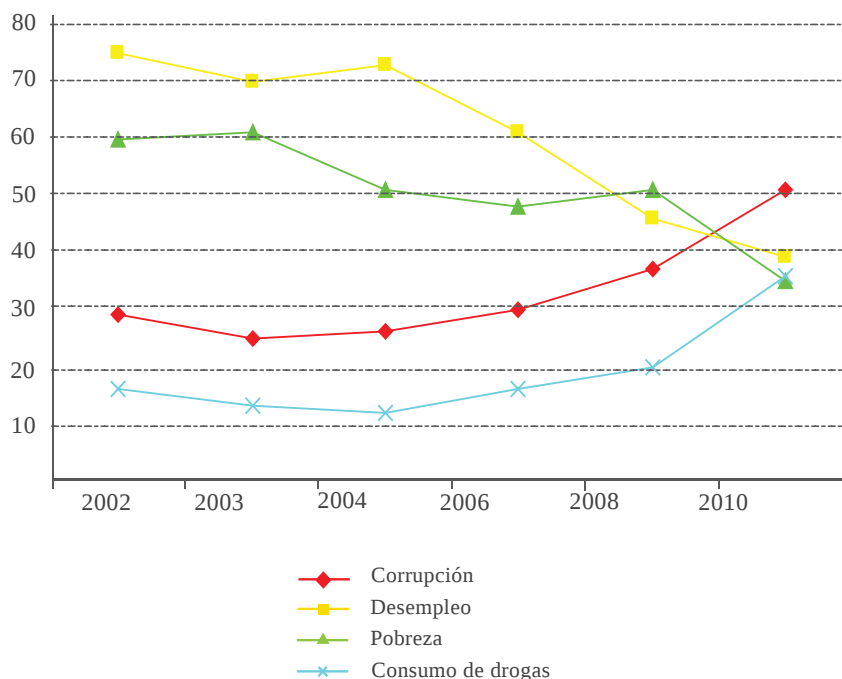
El control gubernamental está en pleno proceso de modernización por parte de la Contraloría General. Para ello se ha iniciado la descentralización a partir de las oficinas regionales de control y las oficinas de control institucional.

B. *Principales ideas expuestas por la Dra. Cecilia Blondet Montero, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional para la Ética Pública - PROÉTICA en su presentación “Transparencia y rendición de cuentas en gobiernos regionales”*

Hoy en día, de acuerdo a la Encuesta Anticorrupción 2010 de Proética, la corrupción aparece como el principal motivo de preocupación de la población a nivel nacional, desplazando al desempleo, la pobreza e incluso a la inseguridad ciudadana (Ver: Gráfico 12). Hace diez años el tema no estaba en la agenda política, hoy en cambio constituye un asunto de principal preocupación. Muchos de los conflictos sociales en las regiones se explican, en buena cuenta, por el malestar que siente la población por la impunidad frente a los actos de corrupción de sus autoridades. Esto es muy serio porque refuerza la desconfianza que los peruanos sienten frente a las instituciones y los funcionarios del Estado.

Gráfico N° 12

¿Cuáles son los principales problemas del país?



Fuente: BLONDET MONTERO, Cecilia, *Transparencia y rendición de cuentas en gobiernos regionales*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

¿Es suficiente la preocupación o molestia de la población en temas de corrupción? No, no es suficiente. Si la gente se preocupa y no pasa nada, si la justicia y las autoridades no actúan, la gente se frustra y tiene dos caminos, o se desanima y piensa que nada va a cambiar, dejando de interesarse por las actividades públicas, o bien se indigna y toma las calles, las carreteras y los locales públicos para demandar atención a sus denuncias. Si la población no encuentra canales de denuncia efectivos aumenta el desinterés o la violencia social.

La transparencia es fundamental. Si bien contamos con un instrumento clave como es la moderna Ley de Transparencia y Acceso a la Información, su aplicación continúa siendo un problema en muchas instituciones. Aduciendo un problema de falta de condiciones (de presupuesto, electricidad, de personal y otros), muchas autoridades no le dan la debida atención al tema de transparencia a la información. Bien sea por temor a dar información a sus enemigos políticos o por desconocimiento de la legislación y de la importancia de la transparencia en el ejercicio del poder, no se asigna presupuesto ni se toma al personal profesional que pueda introducir la transparencia en la gestión local. En cambio, por cumplir de cualquier manera se monta un servicio que funciona deficientemente, afectando el derecho de los ciudadanos y, en última instancia, afectando la legitimidad de la autoridad. Si queremos contar con ciudadanos de verdad, la información es la principal herramienta para su formación, y si las autoridades quieren revertir el problema de la desconfianza y la falta de legitimidad, deben informar a sus ciudadanos.

El control de la corrupción es un tema que compete al Poder Judicial, al Ministerio Público, a la Policía Nacional y a la Contraloría, el órgano oficial que vela por el correcto gasto de los fondos públicos. Pero no solo a ellos. También le compete a otras instituciones que no siendo del Estado, tienen una responsabilidad en el control público. En primer lugar, los *partidos políticos*, que tienen un rol fundamental en tanto son las instituciones que recogen los intereses de la población, proponen a los candidatos que luego serán las autoridades elegidas y deben ocuparse luego de guiar el trabajo parlamentario. Ellos, como representantes de la población deben ser transparentes y rendir cuentas de sus actos ante sus electores. Si los partidos políticos fueran efectivamente instituciones de control de sus propios militantes, otros serían los resultados, se tendrían partidos políticos sólidos y constituidos. Sin embargo, tenemos un sistema de partidos débil, en el que algunos partidos se forman para elecciones y se desactivan inmediatamente después, limitando así la realización de ese indispensable control. En segundo lugar, la *población organizada en la sociedad civil* tiene que asumir el rol de control social que le corresponde. En ese sentido, los medios de comunicación, los colegios profesionales, los gremios, las organizaciones de base y los organismos no gubernamentales tienen que estar alertas y cada quien en su lugar y nivel deben ejercer el control sobre sus autoridades. Esto es lo que se conoce como la participación ciudadana vigilante y fiscalizadora.

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) es una instancia relativamente nueva que busca articular las acciones de las instituciones del Estado en sus niveles nacional, regional y local frente a la corrupción, y donde participa también la sociedad civil. Precisamente, la relación entre las instituciones del Estado y la sociedad civil en la CAN puede avivar y hacer más eficiente la acción anticorrupción. Es un espacio que, apropiadamente utilizado, puede contribuir a apoyar los esfuerzos en la lucha contra la corrupción.

La CAN ha priorizado cinco puntos del Plan Nacional Anticorrupción que el Estado peruano, en sus tres niveles de gobierno, debe desarrollar para darle eficiencia a sus funciones, y que la sociedad civil debe vigilar su cumplimiento para reducir la corrupción en el país:

1. Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instituciones del Estado.
2. Promulgar e implementar la Ley de Carrera Pública para ordenar y garantizar la calidad del servicio civil.
3. Que las compras y contrataciones sean probadamente íntegras.
4. Fortalecer los mecanismos de control y el sistema anticorrupción
5. Promover la participación ciudadana informada y vigilante.

Finalmente, es importante reconocer que la corrupción existe en tanto hay problemas serios de funcionamiento del Estado. Además de la transparencia y el control, una Ley civil o de carrera pública, sistemas y procedimientos administrativos sencillos y eficaces, y mecanismos de compras y adquisiciones transparentes pueden reducir notablemente los riesgos de corrupción, la desconfianza de la población y aumentar la legitimidad de la autoridad. La corrupción no es únicamente un problema de falta de valores entre los peruanos; las prácticas transparentes, la rendición de cuentas, el control bien dirigido y procesos sencillos mejoran la calidad de los servicios y la relación del Estado y la sociedad. Está probado que un gobierno que informa con transparencia y rinde cuentas a sus ciudadanos es un gobierno apreciado que, a la larga, va a formar ciudadanos.

3.4. Trabajo de Comisiones

Las comisiones se organizaron alrededor de cuatro temas con el objetivo de reflexionar y discutir sobre los elementos más relevantes desarrollados el primer día del seminario. Los temas en las comisiones fueron los siguientes:

1. Avances y retos de la descentralización para la gestión regional.
2. Avances y retos de la inversión pública y la transparencia para la gestión regional.

3. Avances y retos en el manejo presupuestal y el Presupuesto por Resultados (PpR) para la gestión regional.
4. Avances y retos en los sistemas de control y gobernanza para la gestión regional.

En cada una de las comisiones, un ex presidente regional comentó una experiencia personal en torno al tema de la comisión elegida. Las reflexiones dieron pie a que los demás participantes plantearan **avances y retos** en la materia. A continuación se describe lo señalado por cada uno de los asistentes en relación a los *retos* y *avances*.

Comisión 1: Avances y retos de la descentralización para la gestión regional

Avances:

1. La descentralización es un proceso irreversible al que se está llegando con el liderazgo del gobierno central desde la anterior gestión. Es la tercera gestión que se inicia de manera continua. El proceso de descentralización está cambiando profundamente aspectos de la estructura del Estado.
2. La separación del poder legislativo (consejo regional) y el ejecutivo (presidencia regional).
3. La incorporación de los alcaldes provinciales dentro del organigrama del gobierno regional.
4. La descentralización de algunos organismos del Estado que presentan negativamente problemas de corrupción.
5. El presupuesto participativo local y regional que incorpora a la sociedad civil.

Retos:

1. Es necesario avanzar en los criterios para la conformación de las macrorregiones, así como una acción más decidida de las autoridades regionales para alentar estos procesos.
2. Fortalecer la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
3. Necesidad de desactivar a los organismos paralelos creados por el gobierno que no toman en cuenta el ámbito regional.
4. Recortes en las facultades de los municipios, como la declaración de zona intangible, son un retroceso.
5. Crear una ley en la que el gobierno nacional consulte a los gobiernos regionales en caso se tomen medidas de carácter regional y local.
6. La descentralización del seguro social.
7. Los movimientos regionales no pueden enviar representantes políticos al congreso directamente; solo lo pueden hacer a través de los partidos nacionales. Esto se percibe como una limitación.
8. Facilitar la descentralización hacia el exterior, no limitándola por aspectos políticos.

9. Algunos ministerios no quieren dejar ciertas funciones y ponen requisitos difíciles para transferirlas a las regiones.
10. Se critica la capacidad de gasto de los gobiernos regionales. Se revierten los fondos.
11. No existe una voz de los presidentes regionales en el Poder Ejecutivo.
12. Descentralizar lo económico, subordinándolo al poder político. Ello es todavía un gran reto.

Comisión 2: Avances y retos en inversión pública y transparencia para la gestión regional

Avances:

1. Se ha logrado avanzar en obras de inversión pública por acción de los gobiernos regionales y locales.
2. La creación de programas sociales.
3. Se ha optado por dar espacio a las organizaciones del pueblo y a las iglesias para que elijan veedores y vigilantes de obras, con el fin de cuidar la calidad de las obras.
4. Se ha avanzado con la rendición de cuentas normada por ley. Sin embargo, algunos no la cumplen y por eso es necesario una participación más activa de la sociedad civil.
5. La elaboración del presupuesto participativo se ha convertido en una práctica cotidiana aunque no siempre se cumplen los acuerdos realizados. Se deben fortalecer los mecanismos como el Consejo de Coordinación Regional – CCR.
6. Mediante el uso de la tecnología, existe mayor información y seguimiento a los documentos más fácilmente.

Retos:

1. Muchas obras se obstaculizan por las dificultades de responder al Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP, sobre todo para obras medianas y grandes. Por eso se debería descentralizar el SNIP, donde cada funcionario regional analice la pertinencia de las obras propuestas, considerando la realidad de la región.
2. Existe descentralización económica pero se presentan dificultades para utilizar los recursos económicos, incluso en situaciones de emergencia. Los procesos se hacen largos y no se realiza la ayuda oportunamente.
3. Disponibilidad del canon.
4. La Contraloría podría asumir un rol de prevención antes de que ocurran situaciones negativas.
5. La verdadera descentralización fiscal debería permitir mayor autonomía en la toma de decisiones en las regiones.

Comisión N° 3: Avances y retos en manejo presupuestal y presupuesto por resultados (PpR) para la gestión regional

Avances:

1. Implementación de la nueva metodología del PpR, que permite centrarse en los problemas principales de la población, empezando con los identificados en el sector salud.
2. El PpR va a permitir un mejor manejo de las finanzas públicas.

Retos:

1. Recién se está implementando el PpR. Se tiene que avanzar en los sectores de seguridad y justicia.
2. Es necesario que todos los funcionarios de los gobiernos regionales y locales manejen los mismos términos y comprendan el mecanismo del PpR.
3. Apoyo a través de herramientas informáticas. Se está realizando una nueva versión del SIAF.
4. Es necesario contar con una política remunerativa que responda a los esfuerzos de los profesionales en la gestión pública regional. Eso ayudaría también a prevenir la corrupción y atraer nuevos profesionales.

Comisión N° 4: Avances y retos en los sistemas de control y gobernanza para la gestión regional.

Avances:

1. Concertación de los gobiernos regionales con el gobierno central y los gobiernos locales, tratando de llegar a acuerdos que permitan avanzar hacia la gobernanza.
2. Voluntad política para hacer cambios, lo que genera confianza en la población.
3. Inversión en desarrollo humano, salud, educación y el sector productivo.

Retos:

1. Los medios de prensa muchas veces no ayudan a generar un trabajo concertado.
2. Algunos actores son reacios al diálogo. Representan un reto para la gobernanza.


En la plenaria del día se expusieron los avances y los retos que estableció cada una de las comisiones, aspecto que llevó a comentarios en torno a la necesidad de conformar macrorregiones.

3.5. Balance

Existe la percepción de que la descentralización es un proceso irreversible pues los avances dados en la transformación de la estructura del Estado son significativos. En este marco ha habido avances notorios en mecanismos de participación ciudadana, tales como el presupuesto participativo. También se señaló que el PpR es una herramienta destinada a generar vínculos entre el gasto público y los objetivos por alcanzar.

Otro aspecto importante fue la percepción sobre el fenómeno de la corrupción. Es un problema que se tiene que afrontar. Se necesitan afinar los mecanismos de control que incluyan a la población en general.

Los retos que se han identificado son varios pero deben ser entendidos como parte del proceso de transformación, como voluntades para acelerar el proceso de descentralización y como alertas para informar sobre los problemas que se pueden ver mejor desde el ángulo de las regiones. Un primer reto mencionado por muchos de los asistentes fue la dificultad para seguir los procesos de ordenamiento de gastos como los propuestos por el MEF y la necesidad de avanzar en la descentralización fiscal. Un segundo es la necesidad de dar un impulso serio a la conformación de las regiones. El gobierno nacional electo en el 2011 deberá hacer su parte en este esfuerzo, pero la iniciativa a nivel regional es también importante. Un siguiente reto es el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades y los funcionarios públicos que permita tener un mismo lenguaje y desarrollar iniciativas orientadas a que el Estado responda de una manera más eficaz y equitativa a los retos que enfrenta. Por último, se tiene que destacar la lucha contra la corrupción y orientar los esfuerzos a un cambio cultural que pase por el fortalecimiento de las medidas de control.



**Segundo día del
Seminario-Taller**

4.1. Mesa N° 4: Institucionalidad, democracia y gobernabilidad desde un enfoque de derechos

- A. *Principales ideas expuestas por el Dr. Eduardo Vega Luna, Primer Adjunto de la Defensoría del Pueblo en su presentación “Institucionalidad, democracia y gobernabilidad desde un enfoque de derechos”*

Existen cinco temas que la Defensoría del Pueblo (DP) considera prioritarios en la agenda de los gobiernos regionales. Son los siguientes: i) la transparencia y el acceso a la información pública, ii) la participación ciudadana, iii) la atención de los servicios básicos, iv) la conflictividad social y el medio ambiente, y v) la seguridad ciudadana.

La labor de la DP es la defensa de los derechos fundamentales y la supervisión de la administración estatal. Es en esa medida que se reciben quejas, consultas y reclamos de la ciudadanía en contra las distintas instituciones públicas.

Con relación a la gobernabilidad democrática, esta debe ser entendida como el ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para alcanzar objetivos sociales y económicos. El ejercicio es *eficiente* al alcanzar los objetivos del gobierno en forma transparente y sin dispendio de los recursos; es *eficaz* al lograr los objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político; y es *legítimo* en el sentido de que la ciudadanía reconozca el derecho de los gobernantes para ejercer el poder y la autoridad en su representación. Así, se pasa de un concepto tradicional de gobernabilidad, entendida como la eficiencia gubernamental en asuntos estrictamente económicos, a un concepto mucho más amplio de gobernabilidad como la capacidad del Estado para conducir a la sociedad en su conjunto.

La descentralización en el Perú representa actualmente la principal reforma del Estado pues implica su reestructuración basada en la distribución del poder en niveles de gobierno con autonomía económica, política y administrativa para los asuntos de su competencia. No obstante, es importante destacar que en el marco de un Estado unitario y descentralizado, como lo reconoce la Constitución peruana, la autonomía de los gobiernos regionales y locales no es absoluta pues encuentra sus límites en el propio ordenamiento nacional y en el interés general. El proceso de descentralización es una oportunidad para revertir la tradicional estructura centralista del Estado peruano, buscando mejorar la vida del ciudadano, asegurar la satisfacción de las demandas postergadas al interior del país, mejorar las relaciones entre el Estado y la sociedad, y contribuir a que se reduzcan las brechas de desconfianza entre la autoridad y la población.

Transparencia y acceso a la información pública

La transparencia en la gestión pública y la rendición de cuentas de los gobernantes frente a los gobernados son obligación y pilares de un Estado democrático. Un gobierno confiable, eficiente y con mayor legitimidad en sus instituciones es aquel que cumpla con tres condiciones básicas: 1) brindar información a la población a través de los portales institucionales y de la atención de las solicitudes de acceso a la información pública; 2) rendir cuentas periódicamente manteniendo informada a la población sobre los avances y dificultades de su gestión; y 3) involucrar a la población en la toma de decisiones, mediante los diferentes espacios de participación ciudadana, como los Consejos de Coordinación Regional (CCR).

A partir de las supervisiones realizadas en el año 2010 a los portales de transparencia de los gobiernos regionales, la DP constató que el promedio general del cumplimiento en la difusión de la información es de aproximadamente 64%, lo cual refleja que aún existen debilidades en los portales. Los rubros menos difundidos están referidos a las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, dado que no se brinda información sobre las convocatorias y los resultados de los procesos de selección. Por otro lado, en el rubro de prácticas de buen gobierno, no se presentan los informes de rendición de cuentas, ni las actas de sesión de los consejos de coordinación regional.

En ese sentido, las gestiones que se inician o continúan deben mejorar el nivel de difusión de información de sus respectivos portales y terminar de implementar el portal de transparencia aprobado por la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene por finalidad uniformizar la presentación, contenido e información usando formatos con lenguaje sencillo y amigable.

Todas las entidades del Estado, entre ellas los gobiernos regionales, deben emitir lineamientos internos para organizar adecuadamente la información pública de modo que garanticen su acceso de forma permanentemente.

En ese sentido, se debe implementar un procedimiento de acceso a la información pública conforme a lo señalado por la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, e incorporar las tecnologías de la información y comunicación como herramientas para potenciar la transparencia, y así permitir el acceso de manera rápida, no onerosa y en tiempo real.

Participación ciudadana

Si bien nuestro ordenamiento ha definido mecanismos para garantizar la participación y vigilancia ciudadana, aun es necesario promover su adecuada implementación. Por ejemplo,

pese a que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señala que los CCR forman parte de su estructura orgánica como órgano consultivo y de coordinación, en la práctica cumplen un rol muy limitado en la gestión regional dado que sus opiniones no son vinculantes.

Asimismo, la participación permite un mayor control de la gestión de los gobiernos regionales, la cual a su vez se complementa con la labor de los organismos públicos a los que la Constitución asigna la misión de supervisar, fiscalizar y controlar. La transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas, además de ser principios que rigen el funcionamiento de la administración pública, constituyen prácticas de buen gobierno y mecanismos para prevenir la corrupción.

Atención de los servicios básicos

En este tema, las políticas públicas que los gobiernos regionales adopten deben orientarse a atender las necesidades e intereses de la población, a promover su desarrollo personal y, principalmente, a asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de los derechos fundamentales.

El Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009: Por una densidad del Estado al servicio de la gente, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se identifican cinco servicios básicos vinculados a los derechos fundamentales de las personas que deben ser atendidos por el Estado. Estos servicios básicos son: salud, educación, identidad, saneamiento y electrificación. Las quejas más recurrentes que la DP ha recibido en materia de educación están vinculadas a los cobros indebidos en las matrículas, a la ausencia de maestros en las escuelas en las horas de clase y a la inadecuada infraestructura educativa.

Con relación a este último punto, la DP ha denunciado el 28 de enero del 2010 [sic] que no se han transferido 127 millones de nuevos soles para la reparación de los colegios antes del inicio del año escolar²⁵.

En materia de salud, el mayor número de quejas están referidas a las deficiencias en atención médica, a la falta de personal especializado en las postas médicas y al desabastecimiento de medicinas en los centros de atención.

En ese sentido, es necesario que los gobiernos regionales diseñen políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a la educación, mejorar la prestación de los servicios de

25. Ver Nota de Prensa N° 032/2011/DP/OCII, “Beatriz Merino exhortó a los Ministerios de Economía y Educación que atiendan con urgencia problemas de infraestructura de colegios públicos (28 de enero del 2010 [sic])”. En: <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2011/NP-032-11.pdf>>.

salud, promover proyectos de electrificación urbana y rural, y trabajar coordinadamente con los gobiernos locales para proveer servicios de saneamiento a la población.

La conflictividad social y el medio ambiente

Los reportes sobre conflictos sociales en el país que la DP elabora mensualmente muestran a nivel regional un gran porcentaje de conflictos causados por factores como: poca transparencia en la ejecución del presupuesto público; falta de diálogo entre las autoridades nacionales, regionales y locales; falta de diálogo entre autoridades y la población; y ausencia de una plataforma de mediación de los conflictos.

A las autoridades regionales les corresponde asumir un rol protagónico en la prevención y solución de los conflictos sociales a través de sus sistemas de monitoreo y análisis, pero sobre todo es importante prevenir los estallidos sociales que ponen en riesgo la integridad de las personas y la estabilidad democrática con transparencia, manejo eficiente de los recursos públicos y prevalencia del interés público.

No obstante, si los conflictos ocurren, se deben abrir espacios de diálogo para escuchar a los involucrados y llegar a acuerdos. Ignorar los conflictos conllevará la confrontación y el desprestigio del sistema democrático. Es así que los presidentes regionales tienen la oportunidad extraordinaria de demostrar que los liderazgos dialogantes pueden ser efectivos y que dialogar es construir consensos básicos sobre los que se asientan proyectos democráticos de largo aliento.

Por lo general, un conflicto pasa por una fase temprana, una fase de escalamiento, crisis, desescalamiento y una fase de estancamiento. En el país y en las regiones muchas veces se inicia un proceso de diálogo luego de la crisis o del estallido de la violencia. En lugar de eso, es en la fase temprana en la que se debe optar por el diálogo para evitar la fase de escalamiento y la crisis del conflicto.

Cabe señalar que el tema ambiental es uno de los que genera mayor conflictividad en el país, sobre todo al interior de las regiones. Por eso, el fortalecimiento de las capacidades en materia de gestión ambiental de los gobiernos regionales permitirá que cumplan con eficiencia sus funciones. Esto último también servirá para atender los temas de fondo como el manejo de los bosques naturales, la gestión de cuencas, el manejo de las áreas naturales protegidas, la minería de pequeña escala, entre otros.

La seguridad ciudadana

El tema de la seguridad ciudadana es un tema prioritario en la agenda del país y de los gobiernos regionales porque es una condición necesaria para asegurar la democracia y la calidad de vida de los peruanos y peruanas. La ciudadanía demanda soluciones urgentes frente al robo, el asesinato y la delincuencia en general. Por ello, la DP ha llamado la atención sobre la necesidad de hacer frente a este problema, al detectar que si bien las instancias están obligadas por ley a establecer y ejecutar planes de lucha contra la inseguridad ciudadana, no cumplen adecuadamente sus funciones en las regiones.

Los presidentes regionales deben prestar principal atención a las siguientes obligaciones: a) convocar y desarrollar las sesiones del comité de seguridad ciudadana; b) nombrar formalmente a los secretarios técnicos; c) aprobar y ejecutar los planes de seguridad ciudadana; d) implementar las actividades de capacitación; y e) suscribir convenios interinstitucionales de cooperación.

La gestión regional es importante para el fortalecimiento del sistema democrático, la vigencia de los derechos fundamentales y el desarrollo equitativo de los pueblos. Es importante fortalecer el proceso de descentralización, la participación ciudadana y el desarrollo de proyectos que beneficien a todos los peruanos, especialmente a aquellos que se encuentran en condición de pobreza y exclusión social.

4.2. Mesa N° 5: Planes de desarrollo concertado y mecanismos de participación ciudadana

- A. Principales ideas expuestas por el Dr. Federico Arnillas Lafert, Presidente de la Mesa de Concertación para la lucha contra la Pobreza- MCLCP en su presentación “Plan de desarrollo concertado, mecanismos de participación ciudadana y gestión con resultados”

El modelo de la gestión por resultados propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado²⁶. La Mesa de Concertación-espacio mixto en el que

26. MAKÓN, Marcos Pedro, *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional*, ponencia en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (Santo Domingo, República Dominicana, 24 al 27 de octubre del 2000), p. 3. Versión en línea: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038509.pdf>>.

existen representantes del Estado y de la sociedad civil con presencia nacional- tiene un enfoque de intervención que considera a la persona y su bienestar como centro de atención.

El Gráfico N° 13 muestra la lógica con la que la Mesa de Concertación trabaja, en donde puede apreciarse que el concepto de vida digna implica varios aspectos. Si bien son expresiones de una aspiración, en tanto existe una distancia entre lo que el modelo plantea y la realidad, es la realidad desde la perspectiva del bienestar.

Gráfico N° 13



Fuente: ARNILLAS LAFERT, Federico, *Plan de desarrollo concertado, mecanismos de participación ciudadana y gestión por/con resultados*. Exposición en el Seminario-Taller "Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales", Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Existe un malestar de la población en relación a la pobreza, inseguridad, aislamiento, exclusión e ineficacia. Durante años se ha hablado de la ineficiencia del Estado. El Estado es percibido como ineficaz no solo porque no está cuando se lo necesita, sino que cuando está no brinda los servicios de calidad con la oportunidad que se requiere. La solución pasa por tener objetivos y metas claras vinculadas al bienestar social por construir. El proceso electoral reciente ha sido una oportunidad para avanzar en la identificación de esos objetivos. Existen 25 acuerdos que se han trabajado en las regiones y 20 presidentes regionales han suscrito estos acuerdos.

Existe la necesidad de tener una gestión que tenga resultados para la gente, es decir, que la legitimidad de la gestión regional esté medida por generar resultados y articule la acción de los diversos niveles del Estado y sectores de gobierno. La articulación es clave. El gobierno regional no puede solucionar todos los problemas de la región; al lado de su gestión está la del distrito, la provincia y del gobierno nacional. Se requiere, además, un compromiso activo de la población que comprende a la persona, al ciudadano y sus organizaciones.

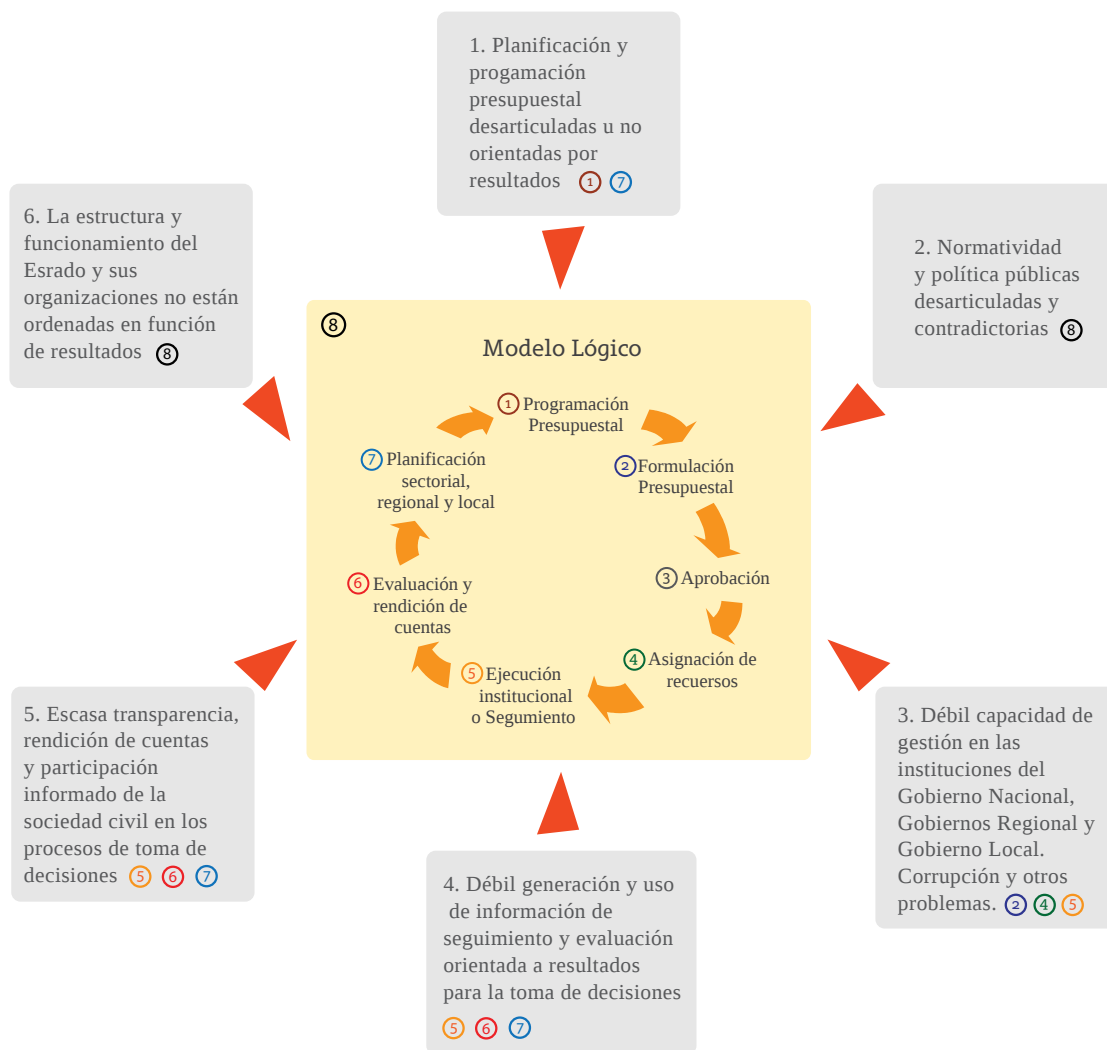
Por otro lado, existe distancia entre lo que la gente demanda y lo que el Estado ofrece. Los presidentes regionales tienen que preguntarse qué demandas ciudadanas les toca responder como parte del Estado y qué aspectos no están resolviendo.

Existe evidencia empírica recogida por el Ministerio de Economía y Finanzas en la cual se da cuenta de los problemas de eficacia y de calidad en el gasto público, ya sea porque la población no tiene acceso a los servicios, la calidad de los servicios es inferior a la óptima o los recursos públicos no están consiguiendo revertir la tendencia del bajo desempeño de algunas instituciones públicas. Si se hace una correlación entre gasto público per cápita y la pobreza por departamento, se encontrará que los departamentos más pobres están por debajo del promedio nacional. Es decir, el Estado no está construyendo equidad en el país, está manteniendo y eventualmente incrementado las desigualdades existentes.

El Gráfico N° 14 presenta un análisis ordenado sobre las causas de los problemas actuales del presupuesto público.

Gráfico N° 14

ANÁLISIS DEL PROBLEMA CENTRAL. IDENTIFICACIÓN DE CAUSAS



El presupuesto no contribuye a la eficacia y calidad del gasto público en la medida que no responde a Derechos y la planificación para garantizarlos, y no se orienta al logro y medición de resultados para la población.

Fuente: ARNILLAS LAFERT, Federico, *Plan de desarrollo concertado, mecanismos de participación ciudadana y gestión por/con resultados*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Existe un conjunto de problemas relacionados con la información, el seguimiento y la rendición de cuentas. El tema central es cómo se logran resultados. Existen instrumentos de carácter participativo e instrumentos de gestión institucional, ambos coexisten aunque responden a lógicas diferentes. En el ámbito participativo está el Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo y los instrumentos sectoriales participativos, como el proyecto educativo regional que se debe elaborar con la participación del gremio de docentes, de padres de familia y organizaciones estudiantiles. En los instrumentos institucionales de gestión pública está el Plan Estratégico Institucional, las herramientas de programación multianual, el Plan de Inversión Nacional, el marco macroeconómico que determinará los techos presupuestales, el Plan Operativo Anual y, finalmente, el Presupuesto Institucional.

El Plan de Desarrollo Concertado es un marco general de acciones del gobierno regional y de los otros actores del desarrollo que debe ayudar a que la acción individual de cada sector relevante de la región no genere efectos negativos para el resto y que el conjunto de la región camine en la dirección correcta. Eso plantea un desafío de liderazgo regional.

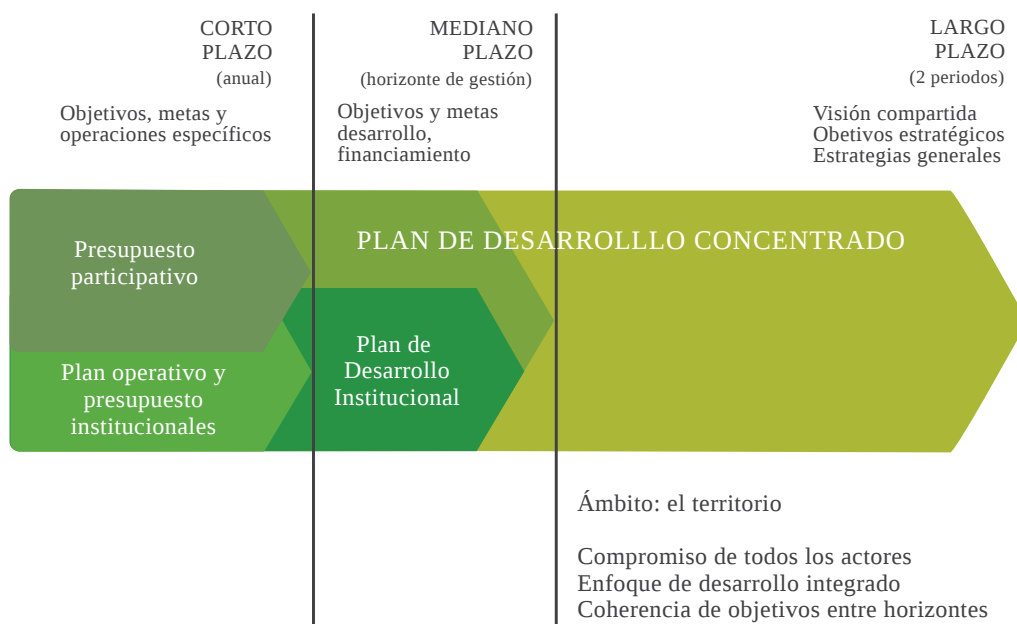
Existen dos maneras de operar. Por un lado, encerrarse en la gestión y en el plan estratégico institucional con los recursos que se tiene en el presupuesto. Otro camino es colocarse a la cabeza de los actores regionales y empezar a trabajar una estrategia conjunta que movilice los recursos del gobierno central, el gobierno regional, los gobiernos locales y el sector privado.

Desde la Mesa de Concertación se ha promovido que existan metas concertadas porque ello permite a los presidentes regionales tener un foco de atención para la conducción estratégica y permite una mayor relación con la ciudadanía. En consecuencia, la meta es la concreción de una orientación política.

En cada región existen metas de gestión o herramientas para formularlas. Es importante que los presidentes regionales las discutan con cada una de las gerencias o direcciones de línea que están vinculadas con la conducción estratégica. Una síntesis de las distintas herramientas y de la relación entre ellas se puede apreciar en el Gráfico N° 15.

Gráfico N° 15

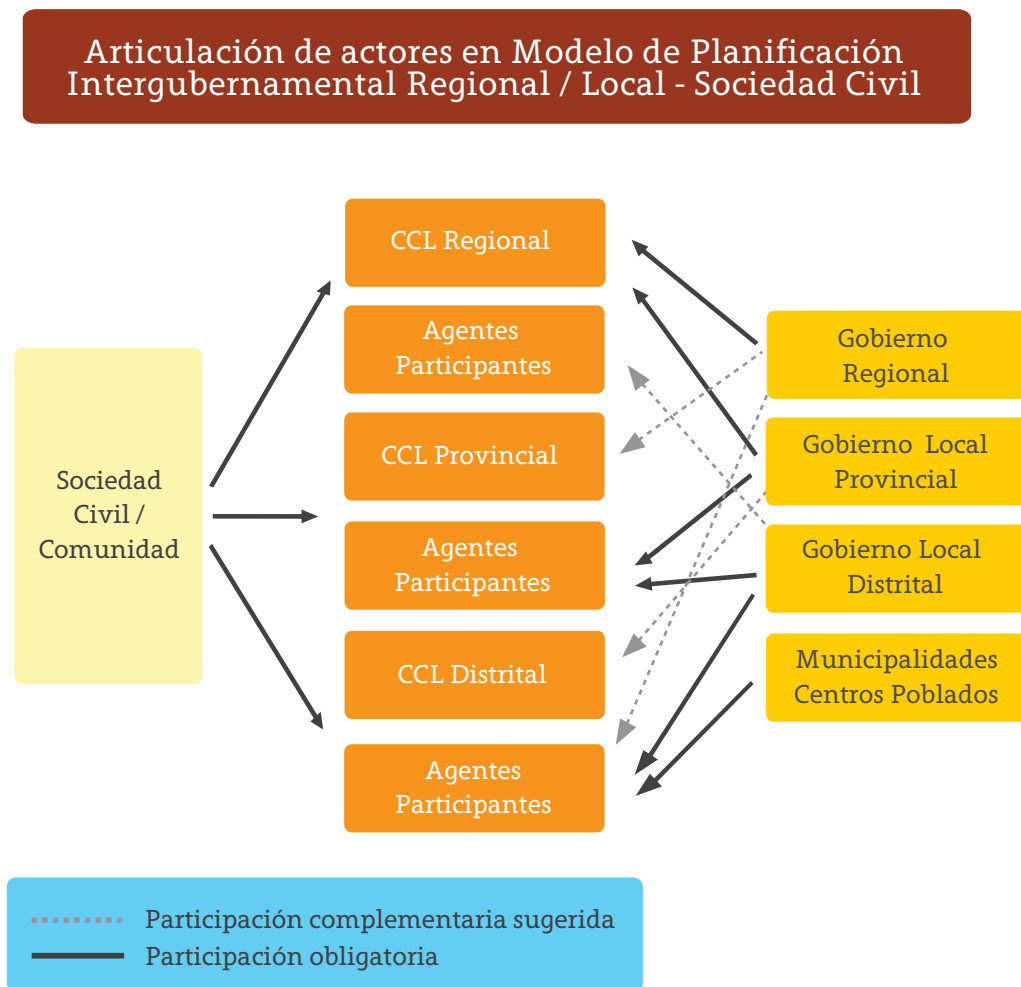
Principales instrumentos de planificación y sus vínculos



Fuente: MOLINA, Raúl, *Planeamiento concertado del desarrollo territorial*, 2007.

El Plan de Desarrollo Concertado es, en resumen, un marco general de acciones del gobierno regional pero también de otros actores de desarrollo dentro del Estado. Es un proceso que se debe desarrollar y ampliar en calidad y profundidad, buscando el vínculo provincial, distrital, regional y sectorial. Esta sinergia es la que se debe construir, involucrando a la sociedad civil en cada nivel, como se muestra en el Gráfico N° 16.

Gráfico N° 16



Fuente: ARNILLAS LAFERT, Federico, *Plan de desarrollo concertado, mecanismos de participación ciudadana y gestión por/con resultados*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Desde la perspectiva de la sociedad civil se alude a la vigilancia ciudadana, vista por algunos gestores públicos como una amenaza. Sin embargo, desde la experiencia de la Mesa de Concertación, se considera que aquella genera una sinergia positiva.

Finalmente, con objetivos y metas claras se pueden alcanzar buenos sistemas de información.

B. Principales ideas planteadas por el Dr. Eduardo Ballón Echegaray, Investigador principal del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - DESCO en su presentación sobre “Planes de desarrollo concertado y mecanismos de participación ciudadana”

En el marco de lo expuesto por el Dr. Federico Arnillas Lafert, se plantearán seis ideas sobre lo ocurrido en los últimos años sobre la importancia de la concertación y la participación, a partir de algunos instrumentos que han sido ejercitados por los antecesores a los actuales presidentes regionales.

La Constitución Política del país establece un conjunto de elementos básicos del régimen de participación de la ciudadanía en las decisiones y la gestión del Estado. Contempla una profusión de mecanismos que van desde los derechos de participación, en el marco de la democracia representativa, hasta distintos mecanismos de participación directa como el referéndum, la revocatoria o la remoción de autoridades. Son mecanismos de participación en la gestión pública que cuentan con instrumentos básicos en el desarrollo concertado y en el presupuesto participativo, así como instrumentos de control como el derecho de acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la iniciativa legislativa.

La combinación de instrumentos ha hecho que la legislación peruana sea la más compleja de América Latina en este aspecto. La participación y concertación apuntan a dos objetivos que si bien no son los mismos, tampoco son antagónicos. Pueden ser complementarios buscando un equilibrio.

Por un lado, se apunta a la democratización de la gestión al acercar e involucrar en el gobierno al ciudadano, yendo más allá de la idea clásica de representación; de otro lado, se apunta a mejorar el acceso y la calidad en un conjunto de servicios públicos que son responsabilidad del gobierno.

La participación y concertación son procesos de larga duración como la descentralización. Se trata de procesos largos y conflictivos dada la presencia de distintos actores, perspectivas, intereses, al igual que la fragmentación de la sociedad y la debilidad del sistema político.

Para que el conflicto tenga sentido y sea útil en una sociedad, se deben buscar formas de solución que no lo nieguen sino que lo incorporen. No cabe duda que la asociación entre participación y descentralización se inició desde la construcción del marco legal descentralista con la Ley N° 27680, la cual reforma la Constitución, establece el Consejo de Coordinación Regional y define un conjunto de criterios iniciales.

El Presupuesto Participativo (PP) es una experiencia polémica sobre la que se han afirmado aspectos a favor y en contra, lo cual genera resquemores en las autoridades regionales, en el gobierno nacional pero también en la sociedad civil, es decir, en los participantes y en los que no participan. Es el mecanismo participativo más masivo y que más sostén ha tenido a lo largo del tiempo, de acuerdo al Ministerio de Economía y Finanzas. En el año 2007 el número de agentes participantes pasó los 320 mil y una primera estimación del ejercicio hecho para el presupuesto participativo 2011 (elaborado el 2010) indica que la cifra aumenta a 350 mil en todo el país; es decir, la masividad es clarísima.

Uno de los elementos que explica la continuidad del PP es el tipo de resultados que empieza a mostrar empíricamente, que está relacionado a los servicios, la democratización y la lucha contra la corrupción. En cuanto a los servicios, frecuentemente se ha afirmado que el problema fundamental del PP es que atomiza el presupuesto público. La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, en el balance que ha hecho para el 2007, demostraba empíricamente que dicha afirmación no era cierta. El informe del Banco Mundial del año 2010 demuestra que, en los niveles regional y local, el PP es *pro pobre*, en tanto los proyectos priorizados han estado concertados fundamentalmente en salud, educación y saneamiento básico.

Existen límites en el PP y en los planes de desarrollo concertado. El primero está referido a los niveles de pobreza y de miseria, que hace que sectores de la población no participen por tener demandas muy urgentes, difíciles de ingresar en un proceso de negociación. El segundo está referido a las casi seis mil comunidades campesinas y más de 1700 comunidades nativas existentes en los que no se contempla la especificidad de dichas organizaciones que son parte de la vida del país. El tercero está referido a la dificultad que existe para articular intereses políticos con el proceso de transición que estamos viendo a nivel de élites subnacionales.






El proceso inicialmente previsto para el PP ha cambiado en los últimos tiempos, hoy en día el equipo técnico debe establecer la priorización de los proyectos que deben de tener códigos de viabilidad en el Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP. Estos cambios limitan el rol de la sociedad civil en la definición de prioridades. Ahora es el presidente regional o el alcalde quien selecciona, de la cartera de proyectos con viabilidad del SNIP, qué proyectos se adecuan a las prioridades establecidas por los agentes participantes, los cuales ya no establecen prioridades; definen también qué proyectos se priorizan de la lista nacional. Esta situación va generar problemas y tensiones con la sociedad, los mismos que deberán ser afrontados por las autoridades subnacionales. La tensión tiene que ver con la relación de PpR y el PP; este último es un ejercicio anual que fortalece una línea de responsabilidad hacia abajo, se organiza por producto y se prioriza territorialmente, mientras que el PpR es parte de una estrategia de largo plazo con una línea de responsabilidades hacia arriba.




4.3. Mesa N° 6: Análisis del avance hacia el cumplimiento de las metas de los ODM en el marco del enfoque de Desarrollo Humano.

- A. Principales ideas expuestas por el Dr. Francisco Santa Cruz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en su presentación “Objetivos de Desarrollo del Milenio y Desarrollo Humano”

Los Objetivos del Desarrollo de Milenio, suscritos por casi todos los Estados incluyendo al Perú son los siguientes:

Cuadro N° 15

LOS ODM Y SUS METAS		
Erradicar la pobreza extrema y el hambre		
	META 1A:	Reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a un dólar por día.
	META 1B:	Lograr empleo pleno y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes,
	META 1C:	Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.
Lograr la enseñanza primaria universal		
	META 2A:	Asegurar que en 2015 los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria
Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer		
	META 3A:	Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015
Reducir la mortalidad infantil		
	META 4A:	Reducir en dos terceras partes entre 1990 y 2015 la mortalidad de niños menores de 5 años.
Mejorar la salud materna		
	META 5A:	Reducir entre 1990 y 2015 la mortalidad materna en tres cuartas partes
	META 5B:	Lograr para el 2015 el acceso universal a la salud reproductiva

LOS ODM Y SUS METAS		
Combatir el VIH/Sida, paludismo y otras enfermedades		
	META 6A:	Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en 2015
	META 6B:	Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/Sida de todas las personas que lo necesiten
	META 6C:	Haber detenido y comenzado a reducir la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves
Garantizar la sostenibilidad ambiental		
	META 7A:	Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente
	META 7B:	Reducir la pérdida de la biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida
	META 7C:	Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento
	META 7D:	Para el 2020, haber logrado una mejora en las vidas de al menos 100 millones de habitantes de los asentamientos humanos y tugurios
Fomentar una asociación mundial para el desarrollo		
	META 8A:	Desarrollar aún más un sistema comercial y financiera abierto basado en normas, previsible y no discriminatorio
	META 8B:	Atender las necesidades especiales de cooperación internacional de los países en desarrollo
	META 8C:	Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo
	META 8D:	En colaboración con las empresas farmacéuticas, facilitar el acceso a los medicamentos a precios razonables, en los países de desarrollo
	META 8E:	En cooperación con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de la información y las comunicaciones

Fuente: SANTA CRUZ, Francisco, *Objetivos de Desarrollo del Milenio y desarrollo humano*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Los avances logrados en el Perú hasta el año 2009, se muestran en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 16
Algunos indicadores ODM en el Perú

Metas	Indicadores en Perú	Avances reportados en 2009	Meta 2015
ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre			
1A	Tasa de pobreza extrema	11,5	11,5
	Tasa de pobreza total	34,8	27,3
1B	Desnutrición infantil global	6	5,4
	Desnutrición infantil crónica	18,3	16,0 (meta nac. 2011)
ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal			
2A	Tasa neta de matrícula en primaria (edades entre 6 y 11 años)	96,8	100
	Tasa de analfabetismo (edades entre 15 y 24 años)	96,2	100
ODM 3: Promover la igualdad entre géneros y la autonomía de la mujer			
3A	Relación entre niñas y niños en la matrícula enseñanza secundaria	-	1
	Relación entre mujeres y hombres en la enseñanza superior	-	1
ODM 4: Reducir la mortalidad infantil			
4A	Mortalidad infantil	20	19
	Mortalidad en la niñez	26	26
ODM 5: Mejorar la salud materna			
5A	Razón de mortalidad materna	103 (2004-2009)	66,25
5B	Cobertura de atención prenatal	94,3	
ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo			
8E	Población en hogares con algún miembro que tiene celular	70,7	-
	Población en hogares con tenencia de computadoras personales	22,1	-

Fuente: SANTA CRUZ, Francisco, *Objetivos de Desarrollo del Milenio y desarrollo humano*. Exposición en el Seminario-Taller "Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales", Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

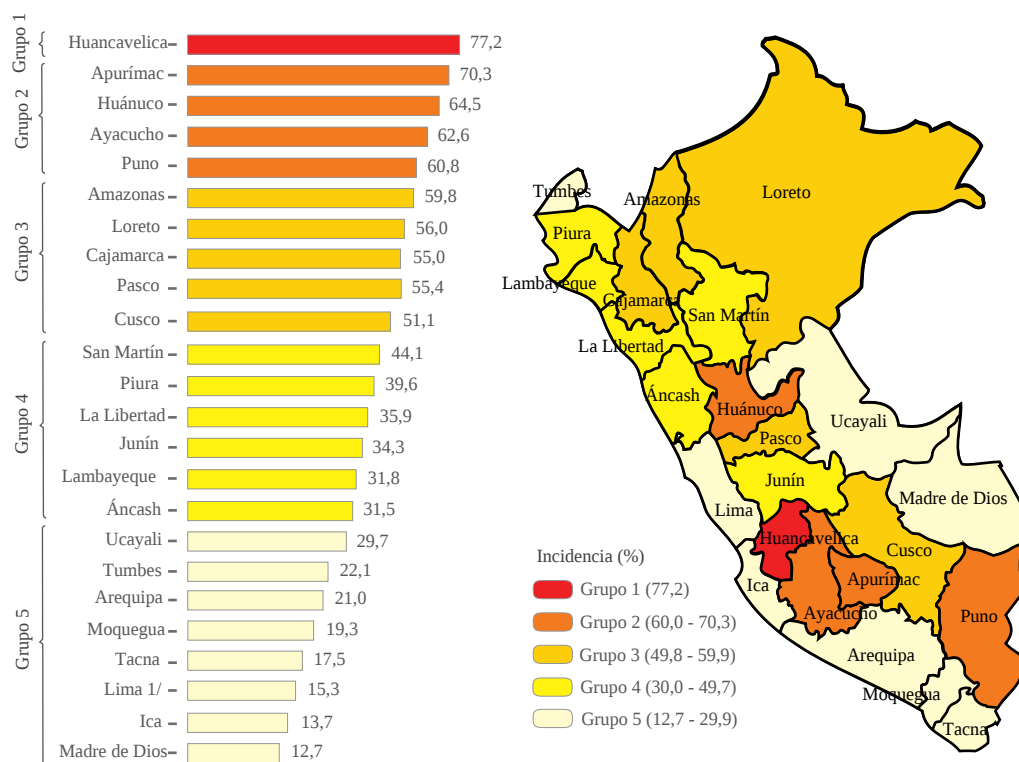
El Cuadro N° 16 señala que en cifras promedio, el Perú se encuentra bastante bien encaminado hacia el cumplimiento de las metas. Sin embargo, hay que subrayar que el Perú es un país de grandes contrastes, de espacios muy heterogéneos y, por tanto, de condiciones económicas y sociales bastante diferenciadas según los distintos territorios.

De acuerdo a las cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática - INEI, en el año 2009 la pobreza en el Perú alcanzó un promedio nacional de 34% pero si se consideran los espacios urbanos y rurales, las diferencias son abismales. En promedio, la pobreza promedio urbana es de 21% mientras que en el medio rural alcanza al 60%; es decir, la diferencia es de 3 a 1. En Lima Metropolitana, la pobreza está alrededor del 14% y en la sierra rural asciende a 65%; aquí la diferencia se extiende de 5 a 1, es decir, en la sierra rural del país existen cinco veces más pobres que en Lima Metropolitana. Este corte rural-urbano indica las abismales diferencias de las condiciones de pobreza y de vida de la población.

Según la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO 2009, si se considera la pobreza extrema —que toma en cuenta a la población cuyos ingresos no le permiten acceder a una canasta mínima de consumo alimentario— el promedio nacional es de 11,3%. En el nivel urbano la pobreza extrema está en 2,8%, mientras que en el rural alcanza al 27,9%. Aquí, la diferencia llega a ser de 10 a 1: En las zonas rurales hay 10 veces más pobres extremos que en las zonas urbanas. En términos de dominios geográficos, mientras que en Lima Metropolitana la pobreza extrema prácticamente ha desaparecido, en la sierra rural asciende a 33%, es decir, uno de cada 3 hogares rurales de la sierra vive en pobreza extrema. El Perú es pues un país escindido, fragmentado y con dos mundos sociales totalmente distintos según se trate del área urbana o rural en términos de pobreza y de pobreza extrema.

En el Gráfico N° 17 se muestran los departamentos por sus niveles de pobreza. Los de menor nivel promedio de pobreza son Lima, Arequipa, Tacna, Ica; es decir, departamentos de la costa que tienen ciudades muy grandes; en el otro extremo, la mayor pobreza corresponde a Huancavelica, Apurímac, Huánuco, Ayacucho, esto es, departamentos ubicados mayoritariamente en la sierra y con una significativa población rural.

Gráfico N° 17
ODM 1: Agrupación de departamentos según niveles de pobreza 2009



La mayor distancia relativa se encuentra si se compara Lima, cuya pobreza está en 14% con Huancavelica, donde las cifras del INEI al 2009 registran un 77%. Así, en Huancavelica tres de cada cuatro pobladores son pobres. Cabe anotar que las cifras promedio departamentales no revelan la situación concreta que existe al interior de cada uno de estos espacios. En el país, existen departamentos altamente heterogéneos en su interior, como es el caso de Arequipa, La Libertad e inclusive en Lima. Aquí las diferencias entre las áreas urbano-costeras son muy fuertes respecto de las provincias serranas o alto andinas. Por ejemplo, es muy grande el contraste entre la provincia de Trujillo y las provincias de Bolívar o Pataz en La Libertad. Son asimismo enormes las diferencias entre la provincia de Arequipa y las provincias de la Unión o Caylloma ubicadas en las partes altas de este departamento. La ciudad de Lima versus Huarochirí u Oyón tiene también indicadores muy dispares.

El Cuadro N° 17 indica cómo la pobreza se acrecienta a medida que disminuye el nivel de urbanización o aumenta el nivel de ruralidad. Cuando se hace el escalamiento y se va pasando de mayor urbanidad a mayor ruralidad se constata claramente que la pobreza va

creciendo. Lo mismo ocurre con la pobreza extrema: los valores van creciendo conforme se pasa de Lima hacia las provincias más rurales del país.

Cuadro N° 17
Dinámica de la pobreza por tipo de provincia (1981, 1993 y 2005)

Tipo de provincia	Incidencia de Pobreza			Incidencia de Pobreza Extrema		
	1981	1993	2005	1981	1993	2005
Lima Metropolitana	32	48	31	3	5	1
Principales ciudades	42	52	44	10	13	7
Ciudades intermedias 1	42	52	55	13	16	15
Ciudades intermedias 2	49	62	59	18	22	17
Provincias rurales 1	42	57	61	18	25	25
Provincias rurales 2	42	60	79	21	32	41

Nota: No incluye a los departamentos de Apurímac, Loreto y San Martín.

Fuente: Estimaciones propias en base a los censos de Población 1981, 1993 y 2005, las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV) 1985, 1994 y la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2006.

Fuente: Escobal, Javier y PONCE, Carmen, Desigualdad espacial en el Perú en las últimas tres décadas, Grupo de Análisis para el Desarrollo - GRADE, Lima, [2010].

Es necesario realizar un esfuerzo para identificar qué factores juegan por el lado positivo y cuáles por el lado negativo para explicar estos resultados tan dispares en términos de reducción de la pobreza en el Perú.

Por el lado de los factores positivos, el primero de ellos es el crecimiento económico sostenido que ha tenido el país ininterrumpidamente en los últimos años. Un segundo factor, es la presencia de algunos programas sociales importantes destinados a reducir la pobreza.

Entre los factores que han jugado un papel limitante está lo que los economistas llaman la distinta elasticidad crecimiento-pobreza. Eso quiere decir que no en todos los territorios el crecimiento tiene igual efecto reductor de la pobreza. En Lima, por ejemplo, por cada punto de crecimiento la pobreza se reduce en 2,5%, mientras que en las zonas rurales más alejadas, por cada punto que se crece, la pobreza se reduce solo en 1% o incluso menos. Si estas condiciones no se modifican en los próximos cinco años y, si el Perú crece 6% al año sostenidamente hasta el 2015, entonces la pobreza urbana en general, que hoy está en 24-22%, se reduciría a la tercera parte, es decir, a un 7 u 8%. Pero la pobreza rural que actualmente se ubica en 65% se reduciría solamente en un tercio, es decir, bajaría de 60% a 40%. En el Perú terminaríamos el quinquenio

2015, con una pobreza urbana de 8% y pobreza rural de 40%. Es decir, la distancia rural-urbana que hoy es 3 a 1, aumentaría a 5 a 1. Ello significa que el país se encuentra en una dinámica de crecimiento donde las brechas territoriales en lugar de reducirse tienden a acrecentarse.

Otro factor limitante en la reducción de la pobreza es la presencia desigual del Estado en las provincias del país. Esta presencia estatal en el PNUD la examinamos utilizando un Índice de Densidad del Estado (IDE) que mide la provisión de una canasta de servicios básicos para el desarrollo humano: identidad, salud, educación, saneamiento y electricidad. Un mapa elaborado a partir de esta medición indica que la mayor presencia del Estado se ubica en la costa y en las capitales de departamento. En el otro extremo, la precaria o muy baja presencia del Estado se localiza en la sierra norte y en la selva baja del país. Existen provincias casi abandonadas por el Estado como Condorcanqui en Amazonas, Datem del Marañón en Loreto, Purus y Atalaya en Ucayali, todas ellas pertenecientes a la selva. En el norte se puede apreciar un corredor longitudinal de las provincias serranas de Piura, La Libertad y Huánuco con reducida presencia estatal en provisión de servicios. Igual situación se verifica en las provincias altas de Cusco, Arequipa, Ayacucho y Huancavelica. Estas brechas de atención estatal en el país tienen una correlación muy cercana con la distribución del desarrollo humano a lo largo del territorio.

Así, los mapas de desarrollo humano y de la densidad del Estado en el Perú son casi idénticos y nos muestran el papel decisivo que tiene la acción estatal para crear, a través de sus servicios básicos, condiciones elementales para el desarrollo de la gente.. Esta es una responsabilidad irrenunciable del Estado y de la sociedad.

B. Principales ideas expuestas por el Dr. Max Hernández Camarero, Secretario Técnico del Acuerdo Nacional en su presentación sobre “Objetivos de Desarrollo del Milenio y Desarrollo Humano”

El Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio del 2002 por las principales fuerzas políticas del país, es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática.

El Acuerdo Nacional debe entenderse desde dos perspectivas. Por un lado, es un documento que contiene 32 políticas de Estado, distribuidas en cuatro grandes objetivos, y, por otro, es un foro de diálogo y construcción de consensos.

Las políticas de Estado, agrupadas alrededor de cuatro objetivos, se diseñaron el año 2001. En ese entonces el Perú salía de un último cuarto de siglo durante el cual se pasaron por situaciones muy complicadas. Por un lado, la crisis producto de la subversión terrorista no

solo había afectado la economía nacional sino que también había conmocionado la fibra social y moral del país. Por otro lado, una crisis económica gravísima en la que se pasó de una hiperinflación a un ajuste dramático que culminó a fines del siglo pasado en una recesión económica; y una crisis política muy fuerte, a la cual contribuyó la debilidad de los partidos que no estuvieron a la altura de lo que se planteaba, frente a lo cual se ejerció una solución autoritaria.

Hacia el 2001, los partidos políticos y diversas instituciones de la sociedad civil concurrieron al llamado del Presidente de la República y reconocieron dos cosas: que en América Latina ninguna oferta política por sí sola podía resolver los problemas nacionales y/o sub nacionales, y que era mucho más importante la búsqueda del consenso que continuar en una lógica de confrontación, es decir, era necesario tratar al rival político como adversario y no como enemigo.

En ese clima se pactaron, primero 29 y luego 32 políticas de Estado, profundamente inspiradas en los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Las 32 políticas del Acuerdo Nacional tienen cuatro objetivos. El primero es el de la Democracia y Estado de Derecho; el segundo objetivo es la reducción de la pobreza, la equidad y la justicia social; el tercero es la productividad y competitividad del país; y el cuarto corresponde a la necesidad de tener un Estado eficiente, transparente y descentralizado. Cabe destacar que ningún objetivo es más importante que otro. El Acuerdo Nacional se planteó teniendo en cuenta, más bien, una lógica de tipo sistémico.

El Acuerdo Nacional es un espacio que trata de ver en qué medida se están cumpliendo sus objetivos y trata de buscar otros objetivos dentro de estos u otras políticas que sea importante impulsar. Por ejemplo, se ha aprobado la Política 32 que se refiere a la gestión del riesgo de desastres.

Cuando se ha vivido durante varios años en condiciones de precariedad y de pobreza es poco menos que imposible tener una visión de futuro; para tener una visión de futuro es importante tener resueltos los problemas elementales de la existencia, caso contrario, el futuro se reduce a lo inmediato de la supervivencia.

Pensar en el futuro demanda una transformación de las mentalidades que rompa esquemas que dividan a los peruanos. El Acuerdo Nacional ha ido a muchas regiones y ha sostenido reuniones con los presidentes regionales, con miembros de la Asamblea de Municipalidades del Perú, entre otros actores. Muchas veces se ha llegado a un punto de tensión conflictiva, donde las autoridades nacionales desconfían de las capacidades de gestión de los gobiernos subnacionales y locales y, a la inversa, las autoridades regionales y locales desconfían de las autoridades nacionales a las cuales ven profundamente centralistas.

Finalmente, si existe una tensión muy radical entre presupuesto participativo (PP) y presupuesto por resultados (PpR), ello no dependerá de la sociedad ni del gobierno. Es lo que se denomina conflicto estructural. En el PP la gente quiere participar pero también quiere evidenciar resultados. Es necesario un vasto proceso de educación en la cual los gobiernos regionales, los presidentes de los gobiernos regionales y las organizaciones políticas tienen un rol fundamental.

4.4. Mesa N° 7: Mujer, niñez y juventud en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

- A. *Principales ideas expresadas por la Dra. Eugenia Fernán-Zegarra, Adjunta para los Derechos de la Mujer de la Defensoría del Pueblo en su presentación sobre “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres”*

La Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, Ley N° 28983, está orientada a “promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer”, estableciendo un marco para las políticas públicas a nivel nacional y local.

Cabe indicar que la Ley de Igualdad de Oportunidades se enmarca en la Constitución y promueve el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. Define que discriminación son todas aquellas distinciones, exclusiones o restricciones al ejercicio de un derecho por tratarse de ser mujer u hombre. Esta clase de distinción, exclusión o restricción tiene un impacto al vulnerar el derecho de las personas en tanto no se trata de cualquier tipo de discriminación por razón de sexo, sino que se priva a las personas de ejercer otros derechos importantes.

Por otro lado, la discriminación se puede presentar en diferentes ambientes o esferas como la política, la económica, la social, la cultural, etc. En el actual contexto se debe estar atento a las restricciones que tienen las mujeres para ejercer cargos políticos en varios ámbitos, desde el interior de una organización política, hasta el ámbito externo, en el que pueden existir pocas condiciones para que las mujeres ejerzan sus derechos políticos.

Frente a la discriminación, el Estado tiene el mandato especial de promover y garantizar las condiciones para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En la práctica se trata de observar y sensibilizar sobre aquellos aspectos que no generan igualdad de condiciones en la vida democrática en un Estado de Derecho. El Estado tiene la obligación de adoptar medidas de acción positivas como la cuota electoral de género, por

ejemplo. Existen también otras acciones que de alguna manera propician la participación de la mujer como promover el uso del lenguaje inclusivo.

La Defensoría del Pueblo ha asumido el compromiso de supervisar que las cuotas se implementen en los diferentes niveles de gobierno. A la Defensoría le preocupa hacer un seguimiento de esta implementación, por lo que se ha enviado a los presidentes regionales un oficio solicitando información al respecto. Esta información sirve para elaborar los reportes anuales que la Defensoría hace al Congreso de la República. Desde el año 2008 hasta la fecha se han presentado tres reportes anuales. El cuarto reporte ha sido publicado en el mes de marzo de 2011²⁷.

Con relación a la labor que ha hecho la Defensoría en los gobiernos regionales, se han identificado acciones que han propiciado la igualdad de oportunidades, se ha visto si existen o no condiciones para que se pueda implementar las cuotas y se ha verificado cuál es el papel de las mujeres en las diferentes instancias regionales.

En cuanto a los Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades, 15 de los 25 gobiernos regionales han logrado implementar estos planes. Se espera que el resto lo haga en los próximos meses.

Por otro lado, se ha observado el presupuesto, la capacitación, si existen o no órganos dedicados exclusivamente al cumplimiento de la ley dentro del organigrama del gobierno regional y si en los planes de desarrollo concertado se ha considerado lo que la ley estipula. En el presupuesto de las regiones del año 2009, 15 de ellas no han asignado ningún tipo de presupuesto al tema de igualdad de oportunidades.

Asimismo, se ha observado si se recurre al lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones oficiales, si se ha generado algún tipo de norma que permita la inclusión o que trate de erradicar la discriminación por sexo y si se ha establecido alguna medida afirmativa o acción positiva a favor de la población que históricamente ha quedado relegada.

Otro dato importante es conocer si los gobiernos regionales han producido o no información desagregada por sexo. Muchas veces se realizan acciones que favorecen a la comunidad, pero no se sabe cuál es el impacto real de esas acciones o actividades en las mujeres o los varones.

27. Informe de Adjuntía N° 001-2011-DP/ADM, Cuarto Reporte de la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2010). Supervisión de los presupuestos de los Gobiernos Regionales. Versión en línea: <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/vari0s/2011/Informe-de-Adjuntia-N-001-2011DP-ADM.pdf>>.

En cuanto a las estrategias para prevenir la violencia contra la mujer se ha constatado que solo en Piura se han elaborado algunas estrategias. La capacitación sobre violencia familiar se da en 5 de las 15 regiones que han aprobado su Plan Regional de Igualdad de Oportunidades (PRIO). Asimismo, se ha observado si existe normativa que permita prevenir y sancionar el hostigamiento sexual. Al respecto, son pocas las regiones que han creado una norma especial para combatir la violencia contra la mujer.

Cuadro N° 18
Porcentaje de mujeres en los consejos regionales elegidos en el 2006

Gobierno regional	Total	Número de mujeres	Porcentaje
Apurímac	7	4	57,1%
Loreto	7	4	
Huancavelica	7	3	42,9%
Tacna	7	3	
Pasco	10	4	40,0%
Arequipa	8	3	37,5%
Ayacucho	11	4	36,4%
Puno	13	4	30,8%
Callao	7	2	28,6%
Lambayeque	7	2	
Moquegua	7	2	
Tumbes	7	2	
San Martín	8	2	25,0%
Ucayali	8	2	
Junín	9	2	22,2%
Ancash	20	4	20,0%
Huánuco	11	2	18,2%
La Libertad	12	2	16,7%
Cajamarca	13	2	15,4%
Madre de Dios	7	1	14,3%
Piura	8	1	12,5%
Total	194	55	28,3%

Fuente: FERRÁN-ZEGARRA, Eugenia, *Los objetivos de desarrollo del milenio y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Los datos corresponden a las elecciones del 2006, en las que de un total de 194 consejeros regionales, solo 55 (28,3%) son mujeres. Queda por analizar los resultados de las recientes elecciones para ver si se ha mantenido el promedio o se ha mejorado²⁸; lo mismo hay que hacer en relación a los CCR. Se debe destacar que en Moquegua, la conformación del CCR debe ser de 50% para cada género. En Arequipa, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Ucayali y La Libertad, a través de sendas ordenanzas, se ha establecido que el 30% de mujeres debe estar presente en esta instancia de participación.

Cuadro N° 19
Participación de mujeres en los CCR

Cuota de género	Gobiernos regionales
50% de mujeres y hombres	Moquegua
30% de mujeres	Arequipa Huancavelica Huánuco Loreto Ucayali La Libertad
1 de 4 representantes debe ser mujer	Callao
3 de los representantes deben ser hombres o mujeres	Lima
No precisan	Lambayeque Madre de Dios Moquegua

Fuente: FERRÁN-ZEGARRA, Eugenia, *Los objetivos de desarrollo del milenio y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Con relación a las brechas de género, se tomaron en cuenta los siguientes indicadores:

A. Tasa de mortalidad materna: En el Perú se produjeron 103 muertes maternas por cada 100 mil nacimientos en el año 2009. La cifra es alarmante.

²⁸ **Nota de la edición:** En las Elecciones Regionales 2010, de un total de 256 consejeros regionales elegidos, 72 fueron mujeres (28,1%).

- B. Violencia contra la mujer:** El 38,8% de las mujeres del país han sufrido violencia física por parte de su esposo o compañero. De acuerdo al área de residencia, se ha observado que en la zona urbana es mucho más elevada la violencia que en la zona rural.
- C. Departamentos con mayor índice de violencia:** Apurímac, La Libertad y Cajamarca, según datos extraídos de una encuesta realizada en el año 2009.
- D. Tasa de analfabetismo:** El Censo Nacional 2007 evidencia que ha disminuido desde 12,8% en 1993, a 7,1% en el año 2007. Los departamentos con mayor tasa de analfabetismo son: Apurímac, Huancavelica y Ayacucho. En Huancavelica, 9,8% de hombres son analfabetos frente a un 30% de mujeres. Algo similar ocurre en Ayacucho, con 8,4% de hombres y un 26,9% de mujeres.
- E. Participación en el mercado laboral:** En el Censo del 2007, las diferencias en la participación de ambos géneros en la actividad económica estaban así: 37.7% de mujeres y 71,2% de hombres.
- F. Brechas salariales:** Según el INEI, en la PEA ocupada urbana los hombres tienen un ingreso promedio de 1261 soles y las mujeres 753 soles. La brecha de género también se acentúa en un rango de edades entre los 25 a 44 años con una diferencia de 581 soles favorable a los varones.

Por otro lado, los avances del cuarto reporte del presente año son:

1. Gobiernos regionales con Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PRIO): 15
2. Gobiernos regionales que asignan presupuesto específico para la Ley de Igualdad de Oportunidades (LIO): 4
3. Gobiernos regionales sin PRIO: 10

Recomendaciones a los gobiernos regionales:

- Dotar a las gerencias de desarrollo social de personal capacitado y de recursos presupuestales para que asuman las funciones transferidas en materia de igualdad de oportunidades, incorporen lo previsto en los PRIO en sus respectivos Planes de Desarrollo Regional Concertado. Esto ayudará a integrar una visión común.
- Promover los Observatorios-Mujer, ya que solo cuatro regiones lo tienen. El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social puede brindar asistencia técnica dado que es el ente rector en materia de igualdad de oportunidades.
- Promover la participación económica, social y política de las mujeres indígenas, amazónicas y afro-descendientes.

- Implementar políticas de prevención de la violencia contra la mujer con especial énfasis en la modificación de todos los patrones socioculturales que toleran o permiten de alguna manera la violencia.

B. Principales ideas expuestas por el Dr. Paul Martin, Representante del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-Unicef en su presentación “Objetivos de Desarrollo del Milenio y niñez peruana en el contexto de descentralización”

La exposición está referida a tres aspectos principales: en primer lugar, la identificación de los ODM relacionados con la niñez y la adolescencia; en segundo lugar, la identificación de las situaciones de inequidad de los ODM en los ámbitos nacional y sub-nacional; y, finalmente, la especificación de desafíos existentes para los gobiernos regionales.

Cuando se alude a pobreza extrema y hambre, normalmente se trata de temas relacionados con la infancia. Seis de los ocho ODM son explícitamente medidos a través de temas de la infancia. Por ello es muy importante saber que el país no puede trabajar en torno a lograr los ODM sin asumir lo que está sucediendo con la infancia. No es cuestión de compasión. La infancia es importante porque es el capital humano del país. Un país no va a poder ni competir ni avanzar en el siglo XXI si no invierte en la salud, educación, nutrición y protección de sus niñas, niños y adolescentes.

El uso de indicadores es elemental para medir cómo se está avanzando en el cumplimiento de los ODM, especialmente en relación con la niñez y la adolescencia.

Identificación de los **principales ODM** referidos a la **infancia**:

- **ODM 1: se relaciona con la situación de pobreza y extrema pobreza.** Este tema es amplio. Si bien en la situación de pobreza se encuentran muchas personas, sean niñas, niños, adultos y/o ancianos, es importante reconocer que la mayoría de los pobres son niños. Entonces no se puede atacar el tema de la pobreza sin analizar y responder a la problemática infantil.
- **ODM 2: está vinculado con la conclusión de la educación a la edad oportuna.** La oportunidad de terminar los niveles educativos (inicial, primaria y secundaria) en los rangos de edad esperados, favorece el proceso de incorporación de las niñas, niños y adolescentes dentro de la vida social. Quienes lo hacen a una edad distinta, muchas veces por encima de las edades deseadas, pierden o limitan sus oportunidades.
- **ODM 4: centra su atención en la mortalidad infantil.** La mortalidad infantil habla por sí sola. Niñas y niños muertos no van a gozar de sus derechos y, además, no van a

contribuir con el desarrollo del país. La ocurrencia de mortalidad infantil representa un costo alto sobre el capital humano.

- **ODM 5: está relacionado con la mortalidad materna y el sistema de atención del parto institucional.** Las condiciones en que ocurren los nacimientos afectan no solo a las parturientas, sino sobre todo a las niñas y niños.

Situaciones de inequidad en el país respecto a los ODM

Los ODM plantean un desafío específico en América Latina y, particularmente, en el Perú. Dicho desafío es el de la equidad, es decir, el desarrollo no se da por igual en todas y todos. Hay brechas importantes entre distintos grupos de personas.

La tasa nacional de mortalidad infantil en el Perú llega a ser de 17 por cada mil nacidos vivos en el 2010. Pero si se diferencia por área de residencia, se puede identificar que es mucho más alta en el área rural: 22 por cada mil nacidos vivos, mientras que en el área urbana alcanza la tasa de 14. A pesar de la gravedad de la actual tasa de mortalidad infantil, se puede identificar que en los últimos años han ocurrido avances importantes ya que dicha tasa era mucho más alta.

En relación con la reducción de la pobreza y pobreza extrema, si bien el Perú ha tenido avances importantes en los últimos años y no se encuentra dentro del grupo de países como Argentina, Costa Rica o Uruguay, el país ha avanzado significativamente y es bastante probable que logre mejorar los índices en relación con la pobreza y la pobreza extrema. Las cifras señalan que la pobreza y la pobreza extrema se están reduciendo. Pero si este dato se desagrega en base a la lengua materna de las personas, se observan diferencias muy marcadas: mientras que el 29% de la población que habla castellano vive en situación de pobreza, el 81% de la población que habla alguna lengua amazónica se encuentra en dicha situación. Esto refleja claramente la disparidad e inequidad existente en el país.

La reducción de la desnutrición crónica a nivel nacional ha sido muy significativa en el país. Incluso dicha disminución ha sido mucho más importante que en otros países del continente. Sin embargo, las diferencias en cuanto a dicha reducción entre las regiones del país son impresionantes: mientras Tacna no tiene casi nada de desnutrición crónica, Huancavelica, Huánuco, Cajamarca, Ayacucho, Apurímac, tienen valores muy altos. Esta situación refleja un problema de inequidad entre las regiones. Aquí es crucial el rol de los gobiernos regionales y locales para atacar el problema específicamente en las áreas más afectadas al interior de sus regiones.

Alrededor del 95% de niñas y niños del país están estudiando. Sin embargo, la diferencia entre las zonas urbanas y rurales es notoria. Esta situación expresa otra dimensión de la inequidad

existente en el país. Entre las mismas regiones también existen brechas importantes en cuanto al acceso y asistencia de niñas y niños al sistema educativo. No se puede asegurar una educación de calidad sin enfrentar estos problemas. Otra expresión de la referida brecha se encuentra al identificar que mientras el 86% de niñas y niños que hablan castellano estudian el nivel primario, el porcentaje de ellas y ellos que hablan lenguas amazónicas y que estudian dicho nivel educativo es mucho menor.

En cuanto a la mortalidad materna, la tasa no es positiva en el país, pero sí se ha mejorado en comparación a los últimos años. Existe una correlación significativa entre cantidad de partos no institucionalizados, es decir, no atendidos dentro de establecimientos de salud, y la ocurrencia de la muerte de la madre durante el parto. Para resolver este tipo de problemas, la extensión de los servicios como el parto institucional podría tener un gran impacto.

Frente a todo este panorama, una de las respuestas posibles es el diseño e implementación de políticas públicas específicas provenientes tanto de los gobiernos regionales como del gobierno nacional, las cuales pueden tener la asistencia técnica y financiera de la cooperación internacional.

Desafíos para los gobiernos regionales

UNICEF considera que el proceso de descentralización favorece la participación directa de las personas. La participación no solo es una opción de la vida política, sino también un derecho humano consagrado, entre otros documentos, en la Convención de los Derechos de los Niños.

Hoy en día existe mayor disponibilidad de recursos a nivel de las regiones. El canon minero y la descentralización incrementan constantemente su porcentaje en la conformación del presupuesto nacional; además están los recursos del sector privado y de la sociedad civil. Los presidentes regionales tienen que pensar no solo como gerentes de los recursos del Estado, sino como articuladores de todos los recursos de la sociedad.

De esta manera, UNICEF apuesta por el trabajo con los presidentes regionales para disminuir las brechas a partir del desarrollo de capacidades de gestión de sus equipos técnicos, fortaleciendo además las capacidades locales para una buena utilización de los recursos existentes y para una mayor movilización en la búsqueda de nuevos recursos necesarios para acabar con los problemas de infancia.

Finalmente, es imposible avanzar en los temas de los ODM sin erradicar las inequidades. El problema de los promedios es como poner la mano derecha en un balde con agua helada y la mano izquierda en un balde con agua hirviendo. El promedio de ambos no ofrece una situación

satisfactoria. Si no podemos garantizar los derechos de todas las niñas y niños a nivel de las regiones, el país va a tener una deuda muy grande y problemas en la gestión de desarrollo.

C. *Principales ideas expuestas por el Dr. Luis Nunes Bertoldo, Experto Internacional en temas de Juventud del Instituto Nacional Demócrata - NDI en su presentación sobre “Juventud y Objetivos de Desarrollo del Milenio”*

El tema de la juventud es transversal a los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Los jóvenes pueden ser muy buenos aliados si los presidentes regionales plantean en sus planes de gobierno causas importantes por las cuales luchar. Temas como el medio ambiente, la salud, la educación, el deporte, la cultura o el trabajo con grupos vulnerables son temas que les gusta trabajar a los jóvenes. Sin embargo, lo que menos le gusta a la juventud es que le presenten “recetas“. Ellos esperan que se elaboren planes para la juventud con las/los jóvenes.

Es necesaria una hoja de ruta con ocho puntos referidos a los ocho ODM. El **primero** de ellos es garantizar el acceso a la educación y salud integrales, el enriquecimiento cultural, recreación y formación en valores. El **segundo** punto es promover y fortalecer las capacidades en los jóvenes con un sentido emprendedor en las actividades productivas y sociales. En **tercer** lugar se trata de promover el liderazgo de las/los jóvenes para el desarrollo de una gestión regional y local que brinde oportunidades laborales en la administración pública. Asimismo, el **cuarto** tema está referido a la interculturalidad regional y local. El Perú tiene una increíble diversidad cultural que se puede aprovechar en su totalidad. Esto tiene que ver con el **quinto** punto referido al deporte y recreación cultural en tanto los jóvenes buscan una cultura con un estilo de vida saludable. Los dos últimos puntos (**sexto** y **séptimo**) implican la conveniencia de que los gobiernos regionales desarrollen programas para prevenir conductas violentas y delictivas con la atención especial a los jóvenes con las llamadas “capacidades especiales”.

Finalmente, se tiene que hacer un esfuerzo colectivo para la integración de los/las jóvenes en un mundo bastante complejo en el aspecto social, político, económico y cultural. Es necesario invertir en la juventud. Una inversión así no puede considerarse un gasto.

4.5. Mesa N° 8: Gestión de riesgos

A. *Principales ideas expuestas por el Gral. Luis Palomino, Jefe del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) en su presentación sobre “La gestión del riesgo de desastres en el Perú”*

La Defensa Civil ha pasado de ser una acción netamente de respuesta o de atención de una emergencia a ser parte de la gestión del riesgo de desastres. Es un nuevo marco conceptual y operativo para el desarrollo de sus acciones.

El enfoque de la Gestión del Riesgo de Desastres que tiene el Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI) responde a procesos, estrategias para fortalecer la capacitación, el desarrollo de capacidades, la acción de los gobiernos regionales y a las herramientas para realizar acciones de contingencia y declaratoria del Estado emergencia a nivel nacional o regional.

El crecimiento de una economía es una curva ascendente, pero si surge algún desastre o una emergencia, esta curva ascendente tiene una brusca caída. Un desastre afecta considerablemente el normal desarrollo de una economía de cualquier nivel, nacional, regional, local o hasta familiar. Sin embargo, si se ha estimado el riesgo, la modificación de la curva no va a sufrir mucho. La pregunta es si se puede alcanzar el desarrollo sostenible sin tomar en cuenta el riesgo de un desastre, lo cual es difícil dado que un desastre significa interrupción o retroceso del desarrollo, agudizando incluso la pobreza.

Existe una doble interacción entre desastre y desarrollo, en tanto el desarrollo también puede generar desastres y causar daños (entre ellos el humo de refinerías y fundiciones o los relaves que pueden contaminar el ambiente). La gestión del riesgo de desastres es un proceso que implica políticas, estrategias y tácticas para reducir el riesgo o minimizar sus efectos. Ante situaciones que no se pueden evitar como los sismos, las lluvias o las heladas, se deben minimizar efectos o reducir los riesgos.

Por otro lado, el **peligro** se puede definir como la probabilidad de ocurrencia de un evento de origen natural o inducido por el hombre. En el Perú, los peligros o las emergencias más frecuentes y el mayor número de incendios son producidos por el hombre. Pero esto se da en un espacio y tiempo determinado. Si el peligro es grande produce daños físicos, económicos o ambientales, pero sobre todo afecta muy gravemente a personas y sus medios de vida.

Cuando se señala la **vulnerabilidad** se alude a la susceptibilidad de una unidad social, de cualquier tipo, que sufre daños por acción de un peligro. Una isla inhabitable con un volcán a punto de erupcionar no presenta esta vulnerabilidad; en cambio, una población cerca al volcán sí puede sufrir daños catastróficos por la erupción de este fenómeno geológico.

El **riesgo** es la probabilidad de pérdida y daños como resultado de la interacción de un peligro en una situación de vulnerabilidad. El peligro sumado a una vulnerabilidad genera el riesgo. El riesgo es igual a peligro por vulnerabilidad. Si bien no se pueden impedir los sismos, las lluvias o las heladas, sí se puede actuar sobre la vulnerabilidad. Asimismo, no se puede pensar en modificar una ciudad que está en una zona de riesgo, pero sí es posible defenderla o establecer algunos elementos de desviación del peligro. Por ello, se pueden hacer obras para minimizar las consecuencias de los peligros y reducir las vulnerabilidades. Esto compete a los científicos y técnicos pero sobre todo a la voluntad política de quien está en el cargo.

La Gestión del Riesgo de Desastres podría ser parte de una mirada al futuro. Se podría realizar un estudio de estimación del riesgo que vaya de la mano con la estrategia de desarrollo que se tenga al invertir. La inversión es necesaria en las regiones pero se debe tener en cuenta que la inversión no debe generar una situación de vulnerabilidad. Asimismo, es necesario fortalecer la gestión reactiva del riesgo que haga frente a las emergencias.

Por su parte, los presidentes regionales, por ser los responsables de la Defensa Civil en sus respectivos ámbitos, tienen la responsabilidad de desarrollar en sus jurisdicciones los componentes de la Gestión del Riesgo de Desastres: gestión prospectiva, gestión correctiva y la gestión reactiva del riesgo.

La misión del SINADECI es articular las acciones de las entidades públicas, privadas y la población al igual que proteger la vida y el desarrollo sostenible del país. En el ámbito regional, el Sistema Regional de Defensa Civil (SIREDECI) es presidido por el presidente del gobierno regional, dentro del cual están los gobiernos locales de nivel provincial o distrital y/o algunas comunidades. Ellos son los que deben estar fortalecidos, ya que son la base y el sustento del Sistema para que los gobiernos regionales sean fuertes y capaces de actuar en sus respectivas provincias, y sobre todo para dar apoyo cuando sea pertinente.

Entre las medidas por implementar está la actualización de los Comités de Defensa Civil en el marco de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres, contar con un Jefe de Oficina de Defensa Civil con un perfil profesional adecuado, actualizar los planes y tener disponibles los recursos asignados, los cuales deben ser correctamente utilizados.

Como parte de las herramientas, el SINADECI cuenta con una biblioteca virtual de fácil acceso. Además existe información a través de páginas web institucionales. Otra herramienta importante es el Centro de Operaciones de Emergencias Nacional (COEN), que registra las emergencias en el nivel nacional. Es necesario establecer también los Centros de Operaciones de Emergencia Regional (COER) en cada región.

El INDECI cuenta además con un presupuesto para contingencias de 50 millones de soles, que sirven para apoyar acciones de emergencia o peligro inminente. No tiene que haber un incendio o un sismo para que sea usado; si existe un peligro inminente también se puede emplear este fondo de contingencia, el cual se solicita a través de fichas formuladas por las autoridades regionales.

Finalmente es recomendable que los presidentes regionales conozcan las 10 recomendaciones hechas por las Naciones Unidas²⁹ en los casos de desastre con el fin que las apliquen en sus respectivas regiones en la medida de lo posible.

Comentarios finales

Los bienes y recursos en general están bajo responsabilidad y administración de los gobiernos regionales en sus respectivas jurisdicciones. En relación a los problemas en desastres de origen natural que afrontan las regiones, se han dado algunas respuestas en coordinación con los organismos estatales.

4.6. Trabajo de Comisiones

A. Actividad 1: Carteles y ODM

Los asistentes realizaron un ejercicio que estuvo orientado a identificar las prioridades de las autoridades regionales en relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sobre la base de estos se debía discutir con mayor profundidad sobre el tema en su gestión regional.

La dinámica empezó con la narración de la historia del pueblo de *Acolla*, que se organizó para desaparecer el analfabetismo. En la historia narrada, los pobladores confeccionaron un cartel de bienvenida en la entrada del pueblo en el que se decía “*Bienvenidos a Acolla, pueblo sin analfabetos*”.

De esta manera, en la dinámica se pidió a los presidentes regionales redactar un cartel que sintetizara aquello que quisieran lograr al final de su mandato regional y colocarlo a manera de cartel a la entrada de su región. Ello en conexión a la historia del pueblo de *Acolla*.

Los presidentes regionales tuvieron unos minutos para el trabajo individual para luego colocar sus carteles en un cuadro preparado previamente en el cual se señalaban siete de los ocho ODM. Los presidentes regionales debían optar por el objetivo que estuviera más vinculado con sus carteles. El siguiente cuadro recoge la experiencia:

29. **Nota de la edición:** Se refiere al documento “La verificación de diez puntos para los gobiernos locales: Diez aspectos esenciales para lograr ciudades resilientes”, publicado por el Sistema de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (EIRD) de las Naciones Unidas. Versión en línea: <<http://www.eird.org/camp-10-11/docs/lista-10-puntos-verificacion.pdf>>.

Cuadro N° 20
Carteles de bienvenida y objetivos de desarrollo del milenio

OBJETIVO 1	OBJETIVO 2	OBJETIVO 3	OBJETIVO 4	OBJETIVO 5	OBJETIVO 6	OBJETIVO 7
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Lograr la enseñanza primaria universal	Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	Reducir la mortalidad infantil	Mejorar la salud materna	Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
Huánuco, región con menos pobreza.	Alfabetizar a nuestros hermanos es tarea de todos: hemos reducido al 3% el analfabetismo en Pasco			Bienvenidos a Ayacucho, región con menor mortalidad materna en el Perú.		Madre de Dios, capital de la biodiversidad. “Destino Turístico”.
Huancavelica erradica la pobreza.						Bienvenidos a Loreto. Río Amazonas, fuente de vida y desarrollo en una Amazonía productiva y protegida.
Ilo, Moquegua y Sánchez Cerro abren las puertas a la agroindustria: región rumbo a la modernidad.						
Bienvenidos a Moquegua, una región integrada que trabaja por el desarrollo social, salud y educación con inclusión.						
Bienvenidos al Gobierno Regional de Lima, estamos por cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Analfabetismo Cero, Muerte Materna Cero.						
Bienvenidos a Cajamarca, con mejores servicios en salud, educación, integración vial, como base de su desarrollo humano sostenible.						
Puno integrado vialmente por sus carreteras.						
Toda la población de la ciudad de Arequipa a fines de 2014 cuenta con agua potable y desagüe, pistas, veredas y títulos de propiedad.						
Bienvenidos a Puno con sistemas de irrigación, líder en producción agropecuaria, un sistema de comunicación multimedia, educación, salud y desarrollo de capacidades.						
Bienvenidos al rebelde Ancash libre de brechas sociales, con mejor salud, educación y nutrición.						

Fuente: Participantes del Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

El cuadro da una idea de los temas priorizados, discutidos y analizados por los presidentes regionales como resultado del ejercicio. Por un lado, es evidente que el Objetivo N° 1 fue el de mayor preocupación en los presidentes regionales, lo cual obedece en parte a los temas señalados por los ponentes en el seminario como la urgencia de reducir las brechas de inequidad en el país.

Un segundo tema de importancia en los presidentes regionales estuvo vinculado al sector de la educación, que en los ODM está enfocado a la enseñanza primaria universal. El aspecto más importante en lo educativo es cómo garantizar una educación de calidad que permita a los jóvenes ubicarse en el mercado de trabajo y/o en las instituciones de formación superior.

Por un lado, mientras algunos de los carteles plantearon como prioridad general el tema educativo, otros plantearon metas concretas, partiendo de sus propias realidades. Uno de los casos fue en la región Pasco, en la cual se colocó como meta la reducción del analfabetismo al 3%.

También se dio un enfoque muy concreto en relación al Objetivo N° 5, referido a la reducción de la mortalidad materna. Uno de los casos fue el de la región Ayacucho, que señaló que se puede influir en estos indicadores si hay claridad técnica y voluntad política.

Desde la selva, las regiones de Madre de Dios y Loreto priorizaron el Objetivo N° 7 referido a garantizar la sostenibilidad medioambiental. En ambas regiones se planteó enfatizar en la biodiversidad y en la necesidad de tener una Amazonía productiva y protegida. Es necesario recordar que una de las metas planteadas en este objetivo también se refiere al acceso sostenible a servicios de agua potable y saneamiento,

La preocupación sobre el medio ambiente ha tenido un peso importante en las discusiones de un grupo de autoridades regionales. Otro grupo de autoridades optó por un enfoque más integral de los ODM, que supuso sistematizarlos salvo el Objetivo N° 3, referido a promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

En ese sentido, es necesario recordar la exposición de la Dra. Eugenia Fernán-Zegarra y encontrar un vínculo entre los avances en materia de género y el logro del desarrollo en general. Esto último plantea un reto especial al conjunto de las nuevas autoridades regionales electas, entre las cuales, existen solo 2 casos de mujeres en cargos regionales como vicepresidentas. El reto consiste en observar las inequidades que afectan a las mujeres porque al tratar de superarlas se alcanzarán los ODM de manera más integral.

Cabe destacar que los asistentes al Taller señalaron que no existe una estructura que permita la participación de la mujer por lo que es necesaria una reestructuración de la instancia que aliente su participación.

Finalmente, los presidentes y ex presidentes regionales señalaron que es importante que se atienda específicamente a la población de la tercera edad y con discapacidad; asimismo, se planteó la necesidad de contar con mayor inversión en tecnología con la finalidad de que la población tenga mayor acceso a la misma.

4.7. Balance

Las exposiciones y los debates permitieron avanzar y clarificar varios aspectos relevantes. En primer lugar, la importancia de reconocer que la gestión regional debe ser orientada a la búsqueda del consenso, como parte de una práctica cotidiana e intencional.

En ese sentido, la autoridad electa debe legitimarse a partir del respeto a la ley y de los distintos mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, debe tener en cuenta una acción preventiva de los conflictos sociales que ocurren en periodos de gestión. Se deberían abrir mayores espacios de diálogo posibles antes del estallido de los conflictos

En segundo lugar, se dieron varios insumos que ayudaron a establecer vínculos entre las distintas herramientas de gestión regional como: el Plan de Desarrollo Concertado, el Plan de Desarrollo Institucional y el Presupuesto Participativo, al igual que planes específicos como el Plan Regional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y el Plan Regional de Educación. Esto último es crucial, sobre todo en el caso de los presidentes regionales electos que deberán liderar los distintos planes y, al mismo tiempo, responder a las demandas constantes de la población. En los referidos documentos es importante garantizar la participación de la sociedad civil que deberá traducirse en metas consensuadas en respuesta a los distintos problemas por los que atraviesa cada una de las regiones.

En tercer lugar, se avanzó en explicitar la importancia que tiene el proceso de cambio en la orientación del manejo presupuestal: de un sistema por partidas históricas, a otro en el cual la definición de resultados y metas conduce y orienta la definición del presupuesto y su ejecución.

Como cuarto elemento, ha sido importante establecer un vínculo entre los temas señalados por los presidentes regionales y las planteadas a nivel global con los ODM. El conocimiento del compromiso del país en relación a los ODM ha sido importante y contribuye a que los presidentes orienten sus prioridades en ese sentido. Sin embargo, se trata de un proceso que

requiere mayor reforzamiento directo a lo largo del tiempo del mandato de las autoridades regionales. En ese marco, ha sido posible dar especial atención a los temas de mujer, juventud e infancia, relevantes para el logro de los ODM.

Finalmente, el tema de Gestión de Riesgos encontró conexión con la Agenda del Desarrollo, permitiendo además plantear una alerta importante para el reforzamiento de una cultura de prevención de riesgos.



**Tercer día del
Seminario-Taller**

5.1. Mesa N° 9: Sector privado y desarrollo. Contribución del sector privado a la generación de las condiciones para el desarrollo.

- A. *Principales ideas expresadas por Pablo Bustamante Pardo, Coordinador de Campaña Integral de Comunicaciones de la CONFIEP en su presentación sobre “Sector privado y desarrollo”*

Es importante ver algunos datos o realidades para construir una visión objetiva y compartida de desarrollo que permita al país alcanzar el potencial que debiera tener. Creemos que existen las capacidades para que el país sea distinto y mucho mejor del que ha sido por décadas. El Perú cuenta con gente y recursos naturales maravillosos; no existe ninguna razón que justifique que el país sea pobre.

En el año 1950, el Perú tuvo un PBI per cápita, ajustado por precios, de 3500 dólares y una esperanza de vida de 43 años. Casi todos los países tenían una esperanza de vida e ingresos relativamente bajos por menos de 4000 dólares. Desde el año 1950 casi todos los países empezaron a tener mayores ingresos y mayor esperanza de vida. El Perú, por ejemplo, incrementó su ingreso per cápita a 7900 dólares y la esperanza de vida en el año 2009 fue de 73 años. Esto sucedió con casi todos los países del mundo, excepto en el África subsahariana.

En los indicadores sobre la esperanza de vida y en los ingresos, ha habido un progreso importante en las últimas décadas en el mundo. La revista *The Economist* señaló que se ha creado una clase media de 2500 millones de personas, especialmente en el Asia; esta clase media se define como aquella que dispone del 30% de sus ingresos para hacer lo que guste.

Si se compara a países como Perú y Corea del Sur, se observa que este último era mucho más pobre que el Perú, pues tenía un ingreso de 340 dólares por persona al año, mientras que el Perú tenía un ingreso de 3400 dólares, compartiendo ambos más o menos la misma esperanza de vida. Sucedió que el Perú se estancó en los años 80, mientras que Corea del Sur siguió una pendiente de 45 grados, llegando a tener una esperanza de vida de 79 años con un ingreso per cápita de 25 mil dólares al año. El Perú apenas pudo alcanzar los 7900 dólares al año. Por el lado de recursos, nada podría explicar que en esos años Corea haya hecho ese progreso y el Perú se haya estancado. Sin embargo, podrían darse dos razones fundamentales para encontrar una explicación.

La primera razón es que mientras en Corea del Sur se buscó una educación de excelencia, en el Perú se improvisó la educación pública. Otro factor se debió a que mientras en Corea del Sur se abrió la economía, en el Perú esta se cerró. En las décadas de los 60, 70 y 80 se prohibieron la inversión en las regiones, la inversión privada en el campo, en la minería, en la pesca y hasta en el turismo, sectores que fueron capturados por el Estado. Ello generó exclusión y una terrible migración de los jóvenes al extranjero, dándose un desbalance impresionante. Durante 45 años, la performance del Perú en el PBI per cápita fue de 0,7%, mientras que el promedio en América Latina, en ese mismo periodo, fue el doble cada año.

Entre el 2002 y 2009 el Perú estuvo entre los países con más crecimiento en el mundo, la pobreza bajó sustancialmente y los niveles de desigualdad también se redujeron. Los ingresos familiares entre 2003 y 2009 aumentaron, y los sectores bajos y medios mejoraron en comparación a los niveles altos.

En la última década (2001-2009), la región de Ica creció 9,3%. En el Cusco se duplicaron los ingresos familiares. El Perú ha crecido en los últimos años a un ritmo de 6%, mientras que la tasa promedio mundial de desarrollo ha sido del 3,6%.

Por otro lado, el Perú tiene muy pocos habitantes mientras que se tiene espacio para ser absolutamente ricos. Se puede multiplicar la minería por 5 y aprovechar el ciclo de los precios con el fin de tener recursos fiscales para cerrar brechas sociales y económicas, al igual que en infraestructura, salud, educación, ciencia y tecnología para los próximos siete años. En bosques cultivados se puede crecer 30 veces; en agricultura y en agroexportaciones se puede multiplicar la producción. El Perú puede ser uno de los diez mejores países emergentes.

En ese sentido, se han detectado tres aspectos fundamentales de país: alta calidad de vida, excelente cocina y buen clima de inversión. Sin un buen clima de inversión, lo demás no es sostenible. Evidentemente se tiene que completar con una visión, con una estrategia de desarrollo que genere inclusión, calidad de vida y presencia de un Estado fuerte. El Perú necesita un Estado fuerte y un buen desarrollo de mercado.

En lo económico, los objetivos para el desarrollo tendrían que ser incluyentes (por ejemplo, con una eficiente integración comercial). Se trata de avanzar con un proceso de inclusión y de reestructuración interna que no solo baje los costos de las grandes empresas sino que sirva también para democratizar el acceso al mundo moderno.

Otro aspecto fundamental es el acceso de los pobres a la economía de mercado. Existen personas que luchan contra la economía de mercado para defender a los pobres o pretenden que todos los peruanos hagan aquello. Ello es un error dado que se tiene que incluir a los pobres a la economía de mercado para empoderarlos y darles dignidad; no se puede pretender que los pobres vivan del asistencialismo eternamente, se les tiene que ayudar a salir de ese proceso en tanto se tienen las capacidades. El mejor ejemplo es el programa Sierra Productiva³⁰, aplicado en 37 distritos del país con el que 45 mil familias han salido de la pobreza en 17 años de ejecución. Los personajes claves de este programa son los 2700 *yachachiqs* (el que sabe y enseña). Se trata de campesinos que enseñan a otros campesinos. No existen consultoras ni instituciones que ordenen lo que debe hacer al campesino, por el contrario, el campesino escucha, va, mira y dice al final: “yo quiero aquello”. La trasmisión es de campesino a campesino, y en esto lo ayuda el *yachachiq*. El programa, con pocos recursos, les da la posibilidad de salir de la pobreza.

Los primeros resultados de este programa indican que los campesinos tienen una buena alimentación en las 52 semanas del año e ingresos muy superiores en comparación a los que tenían años atrás; los recién nacidos tienen más estatura, existe menos deserción escolar y menor índice de alcoholismo, entre otros resultados.

Además, el campesino multiplica su alimentación, la de sus reses, cuyes, gallinas y demás animales a partir del sistema de *riego por aspersión*³¹, con el fin de tener actividad agrícola y ganadera todo el año y no depender de la lluvia estacional. Esto último, aunado a una buena combinación de cuatro variedades de pastos cultivados y nutritivos permite tener, por ejemplo, cinco cortes de un metro en el año. Es decir, un minifundio puede dar vida rica, digna y saludable a nuestros habitantes de la sierra, y los que ya participan en ello se sienten conformes.

30. **Nota de la edición:** Sierra Productiva es un programa que promueve una revolución productiva, económica y social, sostenible a lo largo del tiempo. Se basa en utilización de las mismas potencialidades del campesino y la incorporación de 18 tecnologías (adaptadas a la sierra peruana) que les permite a los campesinos dar inmensos saltos en productividad y eficiencia. Cfr. <<http://www.sierraproductiva.org/>>.

31. **Nota de la edición:** Forma de riego que bajo diferentes mecanismos hace que el agua para el cultivo llegue a la tierra por precipitación. Permite un uso más racional del agua y evita la erosión.

Finalmente, se podría concluir en lo siguiente:

- Se necesita una visión positiva de futuro. Es la única manera de salir de la pérdida de confianza.
- Se necesita crecimiento alto y sostenido porque es la base de la inclusión, de la reducción de la pobreza y de la disminución de la desigualdad.
- Se debe priorizar el acceso de los pobres a la economía de mercado.

B. *Principales ideas manifestadas por el Dr. Baltazar Caravedo Molinari, Director del Centro de Liderazgo de la Universidad del Pacífico en su presentación sobre “Responsabilidad social y desarrollo sostenible”*

Empezaremos la ponencia definiendo el concepto de *sistema*. Un sistema es un patrón de vínculos, una manera de relacionarse, donde los vínculos son los que hacen posible la subsistencia y la reproducción del sistema. Todo sistema tiene propósitos, objetivos y normas. En todos los sistemas, las personas involucradas desempeñan roles; por lo mismo, en todo sistema, existe un conjunto de perspectivas, visiones y afectos que se van dando en el proceso de interrelación de unos con otros. Las personas naturales o jurídicas se despliegan por diferentes campos y por diferentes fuerzas. Es decir, pasan de un campo a otro (económico, a uno social, subjetivo, etc.).

Al interior de los sistemas existen también tensiones positivas y tensiones negativas. Un sistema por lo general está amenazado por una tensión que probablemente genere su ruptura; sin embargo, también hay tensiones positivas. Esa dialéctica entre las tensiones positivas y negativas va redefiniendo, reorganizando y reconstruyendo el sistema.

Por otro lado, la capacidad auto-generadora del sistema se conoce como la estructura *disipativa* de cambio y continuidad de todo sistema. Existe un proceso de autogeneración y transformación cuando las tensiones positivas ayudan a la reformulación, redefinición y reestructuración del sistema; si existe ruptura, se empieza de cero.

En el ámbito del desarrollo sostenible, se puede asegurar en la medida que concurren los siguientes elementos:

- **Gobernabilidad:** está referida a la estructura de gobierno, la participación, la renovación, la libertad, es decir, la institucionalidad.
- **Subjetividad:** tiene que ver con el sentido común, la ética, la moral, los afectos, valores y los comportamientos.
- **Medio ambiente:** se habla de conductas contaminantes que pueden ser físicas o sociales, pero también se trata del uso de recursos humanos y naturales, y la generación constante de un bienestar desde la óptica del medio ambiente.
- **Competitividad:** referido a la educación, colaboración y cohesión.

En resumen, todo sistema es una relación de vínculos y dimensiones. Por ejemplo, si en la subjetividad existe un predominio de cargas negativas, este afectará la gobernabilidad; si en la gobernabilidad hay un patrón de cargas negativas, se afectará al medio ambiente y a la competitividad. Lo ideal es que las cargas estén más o menos orientadas para asegurar la reproducción sostenible del sistema.

Las cuatro dimensiones tienen diferente peso y tamaño pero también difieren en la distancia, es decir, cuanto más lejos está una dimensión de otra, la capacidad de autogeneración del sistema se torna más difícil. Por el contrario, la autogeneración fuerte del sistema se puede dar gracias a la igualdad de las dimensiones y a la cercanía que existe entre cada una con el fin de que el sistema funcione sin mayores complicaciones. Existe una dinámica permanente entre los distintos actores. La idea es que en todo sistema haya una alternancia, lo que asegura un patrón de vínculos que hace posible la autogeneración del sistema.

La construcción de una Matriz de Energía o Carga Social, como la del Cuadro N° 21, puede ayudar al análisis de esos factores. Se puede aplicar tanto en el nivel regional, local e inclusive dentro de las propias organizaciones.

Una vez identificadas las entidades, se identifican las cargas negativas que la dinámica pueda estar generando. Por ejemplo, en el ámbito de la subjetividad: *viveza, corrupción, drogadicción, alcoholismo, violencia familiar, violencia ciudadana*, etc. Todo ello se encuentra en el universo inconsciente de las personas. Lo que se encuentra en el inconsciente es el patrón que guía el comportamiento cotidiano, está presente cuando tomamos una decisión de cualquier nivel, en cualquier espacio, en cualquier ambiente.

Cuadro N° 21
Matriz de energía social subjetividad

Entidad/ Proyecto/ Iniciativa/Norma	Carga negativa	Indicador	Carga positiva	Indicador
Pública Privada Social	Desconfianza hacia empresas privadas	54% desconfía de las empresas privadas	Mejoramiento de la confianza hacia empresas privadas	Mejora en la confianza de las empresas
Pública Privada Social	Mantenimiento o incremento de la desigualdad	0,51 el IDH ajustado por desigualdad pérdida global de 30,7%	Reducción de la desigualdad	Crecimiento del PBI Crecimiento de oportunidades de negocios en la base de la pirámide
Pública Privada Social	Mantenimiento o incremento de la pobreza	Altos niveles de pobreza extrema	Disminución de la pobreza	Bajos niveles de pobreza extrema
Pública Privada Social	Conflictos sociales (CS)	Elevado número de CS	Espacios de diálogo	Disminución del número de CS
Pública Privada Social	Baja densidad vial	6 kms por km ² de superficie terrestre	Alta densidad vial	Incremento de la densidad vial
Pública Privada Social	Nivel de informalidad	38% de las pequeñas empresas son informales / 74% de las micro empresas son informales	Nivel de formalidad	Disminuir el nivel de informalidad en las pequeñas y micro empresas

Fuente: CARAVEDO MOLINARI, Baltazar, *Responsabilidad social y desarrollo sostenible*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Si se identifican cuáles son las cargas negativas que trae la sociedad, y a partir de qué dinámica se van generando, se puede establecer dónde están los principales problemas. Así se aligera el patrón de comportamiento subjetivo que tiene el sistema.

En resumen, en toda dinámica social existen cargas positivas y negativas pero en el balance suele ocurrir que la carga negativa predomina. Se tiene que detectar entonces cuáles son las cargas sociales o energía social que se están desarrollando y, sobre esa base, saber dónde acentuar el trabajo y la acción en los diferentes niveles de gobierno con los actores que se ven involucrados en estos procesos. La matriz propuesta pueda guiar para descubrir qué es lo que está ocurriendo en el proceso social.

En el caso de la gobernabilidad destaca el comportamiento de las organizaciones, lo que sería la carga negativa: organizaciones —y no solo empresas— que no practican responsabilidad social, aspecto que deberían tener en cuenta. Desde el sector, público, privado o social siempre se generan impactos positivos y negativos, identificarlos es fundamental para encontrar el sentido general del balance de la energía social.

La deslegitimación de la representación

Lo que suele ocurrir en el Perú es la sensación del “cheque en blanco”. Si ser representante es representar al ausente, lo que es recurrente en el Perú es duplicar la ausencia. ¿Cómo hacer para que esto no suceda? ¿Cómo sintonizar con aquellos a los que supuestamente se representa? La representación no se concreta solo en el acto electoral; la representación es continua y renovable. Tener un comportamiento que permita fortalecer o legitimar la representación constituye un elemento fundamental para la consolidación de una sociedad o economía que apunte al desarrollo sostenible.

De igual forma ocurre con la insatisfacción hacia la Democracia. En el Perú existe un porcentaje muy bajo de personas que se sienten satisfechas con el sistema democrático, se debe incrementar esa satisfacción y esto nuevamente tiene que ver con la legitimación de la representación y con una construcción de confianza en las instituciones públicas.

Para construir la confianza del ciudadano hacia las instituciones públicas se requiere modificar el patrón de comportamiento. Evitar la deslegitimación de la representación es una tarea fundamental.

En el caso de la competitividad, el elemento resaltante es la desconfianza hacia la empresa privada. El 54% de las personas encuestadas hace poco no tienen confianza en las empresas privadas, mientras que un 46% sí la tiene. Lo mismo sucede con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Ello contribuye al debilitamiento de las instituciones, lo cual a su vez impacta en la competitividad de la localidad, de la región o del país.

Por otro lado, la falta de infraestructura vial distancia a los pueblos unos de otros, al igual que el nivel de informalidad deteriora las capacidades para la competitividad del Perú frente a un mercado que se va haciendo para un sector de la población y cada vez más ancho por las oportunidades que brinda el mercado global.

Finalmente, si se altera el patrón de vínculos del sistema, ese patrón va transformar el sistema en beneficio de los que forman parte de él. Eso implica monitorear permanentemente a partir de la propuesta de una matriz integradora de aspectos que van desde la subjetividad, pasando por la gobernabilidad, luego el medio ambiente y finalmente, la competitividad.

5.2. Mesa N° 10: Corredores económicos.

- A. *Principales ideas expresadas por la Dra. Edna Armendáriz, Economista Senior del Banco Interamericano de Desarrollo - BID en su presentación sobre “Descentralización y crecimiento regional”*

Desde hace más de 20 años se iniciaron los procesos de descentralización en América Latina sobre la base de argumentos económicos. El primer argumento alude a que los gobiernos subnacionales están más cerca de la población y de su territorio, por lo tanto, conocen mejor las necesidades, preferencias y, sobre todo, pueden costear de mejor manera los servicios públicos. Eso da lugar a una mejor asignación presupuestal y una manera más eficiente de producir servicios públicos.

El segundo argumento está referido a que la descentralización genera un ambiente de competencia. Si existen varios gobiernos subnacionales con distintas asignaciones presupuestales, y si se da libre flujo de inversión y de capital humano, todas las regiones querrán competir por tenerlos en sus ámbitos. Eso generaría incentivos para producir mejores servicios públicos y un ambiente de políticas públicas innovadoras.

El tercer argumento es que en los procesos de Descentralización —con gobiernos subnacionales— hay mayor participación de la población en los procesos políticos y mayor transparencia y control, aspectos positivos de la Democracia que generan incentivos para proveer buenos servicios públicos. Asimismo, aparecen instituciones intangibles positivas para el desarrollo, como los liderazgos locales y confianza entre la población y las autoridades.

El último argumento es que existen altos costos de información. Es muy costoso para un gobierno nacional saber qué es lo que necesitan las poblaciones más alejadas. Así, resulta más efectivo descentralizar y tener gobiernos más cercanos a la población.

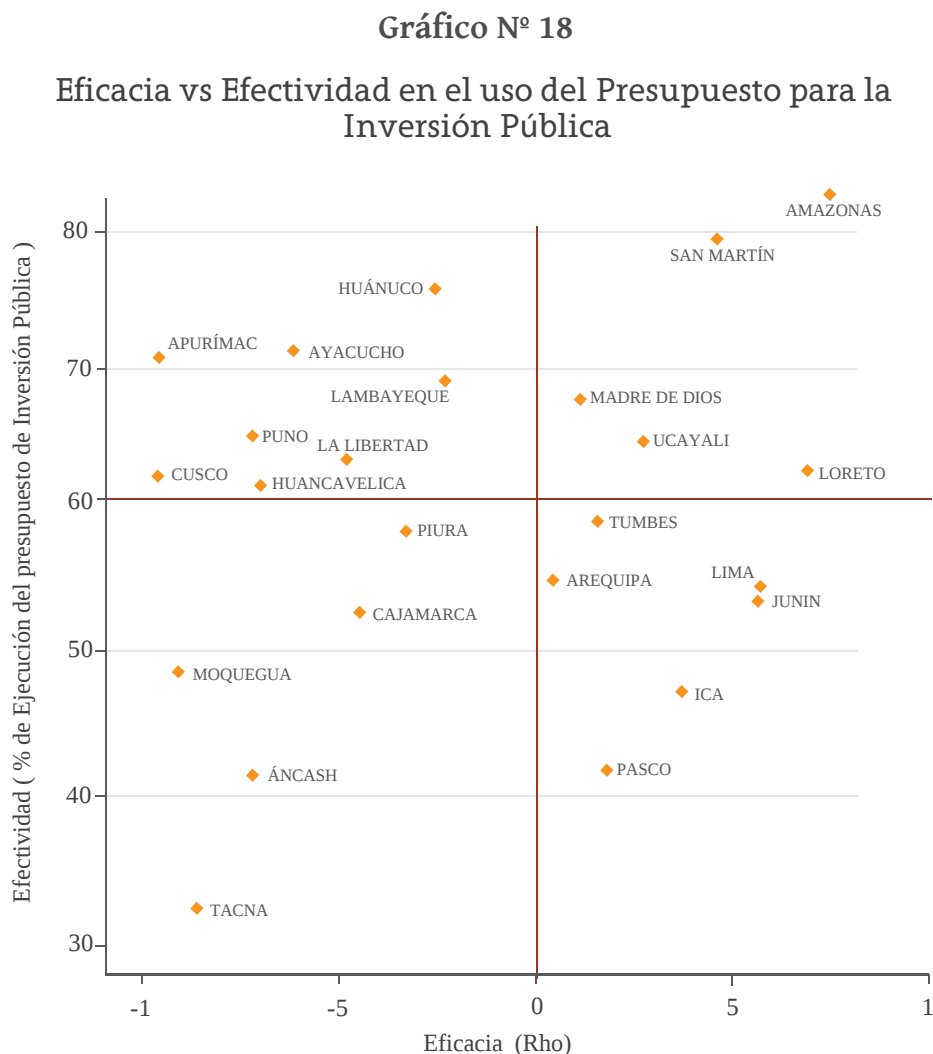
Cabe señalar que la Descentralización tendría que llevar a una convergencia regional, donde las regiones más pobres tendrían que crecer más rápido para alcanzar a las más desarrolladas. En esto la evidencia ha sido mixta: en algunos casos se ha dado pero en otros no.

En América Latina, en la última década, los ingresos en el nivel subnacional han aumentado significativamente, pasaron de 5,6% al 7% del PBI; el gasto pasó de 5,4%, en el 2003, a 6,6% del PBI. Esto significa que existen mucho más responsabilidades de gasto y de ingresos a nivel subnacional en la región. En Argentina y Brasil, el gasto en el nivel subnacional llega al 12% del PBI. En el 2007, en el Perú el gasto en el nivel subnacional estuvo por debajo del promedio de América Latina pero si se toman cifras del 2009, se va acercando más o menos al nivel promedio de América Latina.

Por otro lado, existen distintos sectores en los cuales existe mucho más responsabilidad de los gobiernos subnacionales: relaves de desechos sólidos, transporte, salud, educación, vivienda, etc.

El Perú inicia su proceso hace casi una década, estableciendo en su marco legal, políticas, transfiriendo recursos, competencias y funciones. En el 2005 los gobiernos regionales ejecutaron más o menos el 14,6% del PBI; en el 2008 el 22,5%. En el caso de los gobiernos locales en el 2005 se trató de un 33% y en el 2008 de 50%. Actualmente, cerca del 70% de la inversión pública se ejecuta en el nivel subnacional. Esto es clave para cerrar las brechas de desarrollo en el país. Si bien los montos que recibe cada región son diferentes, lo interesante es observar que existe una tendencia creciente, prácticamente en todas las regiones del Perú desde el 2005 al 2007, en la inversión pública ejecutada.

En el Gráfico N° 18 se observa, en el eje vertical: la efectividad, representada por el porcentaje del presupuesto ejecutado de inversión pública; y en el eje horizontal: la eficacia, que mide las relaciones entre asignación presupuestal y las brechas de desarrollo.



Fuente: ARMENDÁRIZ, Edna, *Descentralización y crecimiento regional*. Exposición en el Seminario-Taller “Fortalecimiento de capacidades de presidentes en gobiernos regionales”, Lima, 28 al 30 de enero del 2011.

Como se observa en el gráfico, se encuentran distintos resultados. Existen regiones que han ejecutado menos del 60% de su presupuesto (eje vertical), pero también están las regiones que si bien ejecutan menos del 60% de su presupuesto, lo están asignando donde se dan brechas más grandes de desarrollo (eje horizontal). Las brechas más grandes están en los sectores de salud, educación, agua, electricidad, etc.

Con relación al crecimiento de las regiones no se detecta una convergencia. Las regiones más pobres del Perú no son las que necesariamente están creciendo en forma más acelerada para alcanzar a las más avanzadas; existen muchas diferencias en los niveles de competitividad, en las brechas sociales y en el aspecto institucional.

Si hubiera convergencia, todas las regiones que están debajo del PBI per cápita tendrían que haber crecido a tasas muy rápidas, y más que las regiones más ricas al inicio de la década. Algunas lo han logrado, pero otras se han quedado rezagadas.

Crecer a tasas aceleradas significa generar más empleos y mayores ingresos para las familias. Las regiones del Perú crecen a distinto ritmo y no debe de sorprender que las tasas de pobreza también varíen enormemente. Existen departamentos con 9% de pobreza y otros con niveles de 77%; tampoco sorprende que las regiones con mayor nivel de pobreza sean las que han tenido un crecimiento más rezagado. Si se va al detalle de lo que sucede en provincias estas diferencias son mayores, van del 6% al 88%.

En cuanto a los índices de competitividad se presentan las mismas disparidades. Esto sucede en el acceso a servicios sociales, calculado con indicadores de salud, educación, acceso a agua, electricidad y de identidad. Hay una relación bien estrecha entre competitividad y acceso a servicios públicos. En el Gráfico N° 18, en la parte superior aparecen las que tiene mejor acceso a servicios públicos: Arequipa, Tacna e Ica; en la parte inferior, están las regiones con bajos niveles de competitividad, como Huancavelica, Amazonas, etc.

En el caso de las instituciones, si se toma como ejemplo el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, los procesos presupuestales, etc., en una calificación de 0 a 100 en el tema de rendición de cuentas, existen regiones que llegan a 60 y otras a 80.

El BID considera que realizar estudios de caso puede ser útil para dar respuesta a muchas de las interrogantes referidas al crecimiento regional.

El enfoque utilizado es el de tratar de identificar y concentrarse en los factores principales, desarrollando políticas y proyectos con relación a estos factores. Este enfoque maximiza la posibilidad de que el efecto sobre el crecimiento sea positivo y significativo. Sin embargo, esta metodología no es una panacea, tiene sus límites sobre todo cuando se aplica en

regiones donde parece que todo es importante; aún así, es una herramienta que puede ayudar a pensar sistemáticamente en los procesos de crecimiento y tratar de priorizar las políticas a nivel regional.

Por otro lado, si en la región existen bajos niveles de producción y crecimiento económico, entonces se debería promover la inversión y el acceso al financiamiento. Por ello se analiza el sistema financiero y su funcionamiento en la región; otro problema puede ser que existan bajos retornos a la actividad económica en la región. Esto último se puede presentar por la geografía accidentada del país, bajo capital humano, mala infraestructura, altos niveles de corrupción, mal manejo de las finanzas públicas o insuficiencia en el gasto. También pueden suceder fallas de mercado o poca coordinación para sacar proyectos adelante entre el sector público y privado. Esto hace que los productos que se producen en la región no sean de mucho valor agregado o simplemente sean lentos.

Reflexiones finales

Existen disparidades regionales muy fuertes y es evidente la necesidad de cerrar las brechas sociales e institucionales para poder conseguir convergencias en el Perú. La riqueza de cada región es única, al igual que sus potencialidades. Los estudios de caso, utilizando diagnósticos de crecimiento, pueden ser un marco útil para identificar los obstáculos más importantes y priorizar los tipos de políticas por implementar.

B. Principales ideas expresadas por el Dr. Ricardo Vergara, Director del Grupo SASE Consultores en su presentación sobre “Corredores económicos en una perspectiva de promoción de crecimiento regional y promoción del desarrollo”

En primer lugar me referiré brevemente a la ponencia de Pablo Bustamante, específicamente a la diferencia mencionada en cuanto al modelo de desarrollo seguido por el Perú y Corea. Al respecto, me gustaría mencionar que Corea se desarrolló como una economía exportadora gracias a que contaba con el apoyo de una potencia como los Estados Unidos, que estaba interesada en fortalecer ese tipo de países para que no cayeran en las manos del expansionismo soviético. Gracias a eso se les permitió exportar y beneficiarse del mercado americano. En cambio, la industrialización sustitutiva de nuestro país acogió empresas transnacionales como las ensambladoras de automóviles que solamente podían vender dentro de nuestras fronteras; se trataba de beneficiar al país receptor con un producto más barato, manufacturado con mano de obra más barata pero no existía la posibilidad de competir en el mercado internacional. Asia tuvo la posibilidad de integrarse a los mercados internacionales, en especial de Europa y Estados Unidos. Eso posibilitó que se desarrollen grandes empresas como Hyundai, mientras que las industrias ensambladoras de América Latina fueron un fracaso. Esto último marca un primer valor: la posibilidad de integrarse al mercado mundial es una ventaja; no existe un país autárquico que haya podido desarrollarse.

Además, si se analiza la relación existente entre nivel de desarrollo y tamaño, se encuentra que los países más integrados al mercado mundial son los más ricos y los más chicos. Por el contrario, en África los países están muy poco integrados y son absolutamente pobres. Son países que consumen todo lo que producen y consumen poco.

Un país que se desarrolla es un país que se reestructura, que se reinventa y la principal reinención tiene que ver con el proceso de urbanización indesligable de la transición demográfica. La transición demográfica comienza con el aceleramiento del crecimiento poblacional originado por la reducción de la mortalidad infantil, causada por las mejoras en la alimentación y la medicina. Luego se reduce la fecundidad y se va moderando el crecimiento de la población hasta que fecundidad y mortalidad se igualen y la población tiende a estabilizarse. Durante el lapso de crecimiento explosivo la gente sobra en el campo; no sobra porque los gobiernos sean buenos o malos, sobra porque el campo no puede absorber indefinidamente mano de obra.

En el Perú, si se comparan los departamentos limítrofes de Ica y Huancavelica (que están en el primer y último puesto de la superación de la pobreza), puede constatarse que mientras en Huancavelica la pobreza se reduce lentamente, en Ica la pobreza disminuye aceleradamente. La diferencia sustantiva entre ambos departamentos radica en que en Ica la población rural disminuye aceleradamente mientras que en Huancavelica aumenta. En Huancavelica, la principal limitación es que los productores rurales están lejos de las principales ciudades que constituyen los mercados y, por ello, no pueden vender sus productos de manera competitiva. Si se quiere desarrollar a las zonas rurales alejadas, hay que pensar en el desarrollo de las pequeñas ciudades que en ellas anidan porque son las que brindan mercado, trabajo y son las que van a modernizar estos departamentos aislados.

Con el crecimiento demográfico, la población se va a las ciudades, y las ciudades crecen y se multiplican. Cada vez existen más ciudades medianas y pequeñas. La gente se va a las ciudades para construirse un futuro. Lo que se necesita es que no sean solamente tres o cuatro ciudades principales; se necesita que sean 40, 50, 60, 100, las ciudades intermedias para crear un desarrollo regional consistente. Gracias a este proceso de urbanización, la población rural descende como viene ocurriendo en la mayoría de los distritos del Perú. En el último censo, el conjunto de la población rural ha llegado al crecimiento cero, y para el próximo periodo intercensal tendrá un crecimiento negativo. Este es el proceso en el cual el Perú está inserto, proceso que incluye cambios en la cultura, en las oportunidades laborales y en los roles de las mujeres principalmente. Una mujer que estudia, por ejemplo, es una mujer que se integra al mercado laboral; una mujer que no tiene un embarazo adolescente difícilmente llega a tener 10 hijos. La disminución de la natalidad conduce a mejoras manifiestas en las condiciones de vida de las personas.

El asfaltado de las carreteras conduce a un aumento de la tasa de crecimiento de las ciudades y no a su disminución; la gente usa la carretera no para irse, sino para hacer negocios; conduce a la integración de los mercados urbanos, que es lo que mueve las economías regionales.

En la ciudad hay una propensión hacia el aumento de la división del trabajo, se van haciendo cosas más complejas, aumentan las actividades que se hacen, y conforme aumenta el tamaño de la ciudad, aumentan los cambios productivos. Cuando se regresa a cualquier ciudad después de 15 o 20 años, no solamente se constata que esa ciudad ha crecido sino que se constata la existencia de nuevas actividades; y, algo importante, también se constata un aumento de la demanda no alimenticia propio de quienes tienen más ingresos.

Por todas estas razones conviene mencionar que no existe ningún país donde la pobreza haya sido superada, ni donde la industrialización haya sido conquistada sobre la base de una federación de aldeas, se necesita de una centralidad para poder generar los bienes y los servicios que todo el mundo requiere. China trató de hacerlo cuando se puso en cuestión el capitalismo. Hicieron pequeñas fábricas que las diseminaron por el campo; los resultados fueron catastróficos.

La población rural disminuye porque el costo de oportunidad de migrar a las ciudades es bajo. La ciudad atrae gente porque puede remunerar mejor a sus habitantes y lo hace porque la acumulación del capital es más importante en ella que en el campo y porque, además, la acumulación del capital en la ciudad genera más oportunidades. En el campo, la acumulación del capital tiende hacia el monocultivo mientras que en la ciudad lleva a la diversificación productiva.

La ciudad se puede densificar porque el suelo es apenas el soporte de las actividades. En un área de 5 mil metros cuadrados se puede colocar un edificio de 4 pisos o uno de 25. En el campo, la tierra no es el soporte, sino que es el objeto del trabajo. Existe también un problema de inviabilidad del minifundio, porque es más caro trabajar en un minifundio. Este solamente se vuelve competitivo porque trabaja con la mano de obra no remunerada, no pagada. Uno de los grandes problemas que tiene la sierra rural del Perú es que un cuarto de su población económicamente activa trabaja bajo la modalidad de ayuda familiar no remunerada.

Es por todo esto que se deben fortalecer los sistemas urbanos, no el crecimiento de las grandes ciudades, sino del conjunto de las pequeñas y medianas ciudades que acompañan este proceso y permiten que los campesinos se acerquen al mercado.

Las personas creen que Lima es enorme por decisión de la clase política, pero lo es porque tiene condiciones geográficas únicas: es el centro de la costa con 1300 kilómetros hacia el

norte y otros tantos hacia el sur. No hay mejor lugar para colocarse mercantilmente que en el centro; además, en el departamento de Lima está el mejor puerto del país, el Callao. La geografía coloca retos y pone límites que es necesario comprender para poder establecer planes de desarrollo urbano regional que puede contribuir a la lucha contra la pobreza.

El subdesarrollo regional tiene que ver primero con la centralidad ausente; porque existe poca centralidad. La única centralidad prácticamente existente en el Perú, luego de Lima, está en Arequipa, pero es débil; en otras partes del Perú, esa centralidad es aún más débil. Eso da lugar a una comunidad económica y política muy precaria, porque al no existir sistemas urbanos consolidados, no existen intereses políticos claros en el sector empresarial. Entonces la política se centra en cómo administrar el presupuesto y no en cómo crear las condiciones que permitan una mayor y mejor producción.

Finalmente, se tiene que pensar seriamente que no hemos regionalizado el país. Solo hemos cambiado el nombre de los departamentos y ahora los denominamos regiones.

Existe una superposición de niveles de gobierno y una multiplicación de gastos burocráticos y no existe centralidad. Con excepción de ciudades como Lima y Arequipa, ningún departamento es realmente un sitio principal de contactos con otros departamentos.

5.3. Aprendizajes y aportes para los gobiernos regionales

Una forma de evaluar un seminario como éste, en el que se socializa información relevante y se tienen espacios de debate y discusión entre autoridades, es identificar las ideas principales aprendidas en la discusión, así como saber cómo el evento puede contribuir a orientar la acción de los presidentes regionales. En esta oportunidad se planteó una actividad en la que los participantes debían responder individualmente a dos preguntas y frases planteadas por la facilitadora:

- A. *Mi aprendizaje más significativo durante el seminario.*
- B. *Lo que me llevo para el trabajo en mi región.*

La actividad incluyó el reparto de papeles de colores, tijeras y goma. Con estos materiales, se solicitó a los asistentes, trazar la silueta de sus manos y luego recortarlas. En cada silueta debían escribir la respuesta a cada tema y luego pegarla en el panel respectivo preparado para tal fin.

El sentido de orientar a una actividad manual permite que en ese proceso, se realicen reflexiones para responder a cada uno de los temas planteados.

A continuación se presentan, agrupadas de acuerdo a sus semejanzas, las respuestas que los asistentes dieron a los dos temas planteados por la facilitadora. Las tarjetas se transcriben tal cual fueron escritas.

A. APRENDIZAJE MÁS SIGNIFICATIVO DURANTE EL SEMINARIO

Sobre la Descentralización:

- La descentralización es de suma importancia para disminuir la pobreza en el país.
- La descentralización debe ser irreversible. Sabemos poco del Perú y sus problemas pero hay que articularnos más.
- Es importante conocer algunos lineamientos para mejorar la nueva gestión regional cuyo fin es consolidar el proceso de descentralización.
- La necesidad que tienen los gobiernos regionales de mantener vínculos estrechos con el gobierno central en el lugar de origen y reducir la necesidad de venir a Lima.
- Contradicción entre centralidad o centralismo y Descentralización en la búsqueda del desarrollo.

Sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

- La importancia de conocer los ODM.
- La realidad del país y los ODM.
- Aprendizaje de los ODM y su aplicación en mi región.
- La información y el avance de otros gobiernos regionales en relación a los ODM.
- Desarrollo de los ODM en busca de elevar la calidad de vida de las personas de mi región.
- Reafirmar que lograr los ODM es posible en el Perú.

Sobre la lucha contra la pobreza:

- Los desafíos por la lucha contra la pobreza.
- Aprendí el trabajo del Estado en la lucha contra la pobreza y la desnutrición, y que los gobiernos regionales con su presupuesto deben invertir en salud y educación para combatir la pobreza.
- Temas participativos creativos para el desarrollo de mi país especialmente para mi región.

Sobre acceso a nueva información:

- Haber obtenido información que muy poco se comparte entre las instituciones.
- Últimas estadísticas y algunos datos oficiales.

- Conocer de cerca la realidad de cada región y sus objetivos en general.
- Datos y cifras sobre el desigual desarrollo del país.
- Indicadores económicos sobre pobreza y extrema pobreza. Conocer las regiones con más desarrollo económico, más empleo, etc.

Otros temas:

- Intercambio de experiencias con los ex presidentes regionales y conocer a los nuevos presidentes regionales.
- Mi aprendizaje más significativo fue promover y garantizar condiciones de igualdad.
- La importancia de los corredores económicos para el crecimiento económico regional.
- Reconocer que el Perú es un país tan diverso que amerita también estrategias diversas.

B. LO QUE ME LLEVO PARA EL TRABAJO EN MI REGIÓN

Importancia de una visión estratégica:

- Implementación de planes de desarrollo realistas y objetivos para mi región.
- Lo que me llevo para mi trabajo en la región es el incentivo de hacer las cosas con mayor visión.
- Se afirman algunos conceptos de desarrollo estratégico regional.
- Tenemos que organizarnos y construir el país desde las regiones.

Género y juventud:

- Incidir en un mayor trabajo de género con énfasis en niñez y juventud en los espacios urbano y rural.
- Tarea pendiente: lo poco que hemos trabajado y debemos profundizar en género y juventud.

Sentido colectivo:

- Alegría, emoción, trabajo en equipo y buenos amigos para trabajar por mi país y mi región.

Intercambio de experiencias:

- Me llevo experiencias del trabajo realizado por algunos ex presidentes regionales en la lucha contra la pobreza y la reducción del analfabetismo.

- Herramientas, conocimientos para un buen gobierno en base a las experiencias de los ex presidentes regionales.
- Nuevas experiencias para apoyar las mejoras en la conducción regional.

Tareas que deberán priorizarse:

- Las formas de planificación en los temas de desarrollo a partir de las herramientas transmitidas por los expositores y ponentes.
- Sensibilizar al sector laboral comprometido con el gobierno regional en mejorar el nivel productivo educacional, de salud y trabajo en pro de nuestra gente.
- Acelerar la ejecución del gasto para estar apto para una efectiva descentralización fiscal.
- Priorizar mis esfuerzos en solucionar el problema de las principales brechas sociales y económicas.
- La tarea de trabajar en forma concertada contra la pobreza.
- Seguir trabajando por la descentralización.
- Me llevo para mi región: Objetivo de Desarrollo del Milenio. La lucha contra la pobreza.
- Me llevo documentación y material para mejorar las propuestas.

En ese sentido, las respuestas en esta parte estuvieron centradas, fundamentalmente, a los compromisos individuales que las autoridades regionales asumieron al final del evento.

Han sido diversas las prioridades que cada participante se planteó, pero entre ellas es posible destacar el peso que le han dado a la visión estratégica en la gestión regional, lo cual permitirá darle un sentido que va más allá de la atención inmediata a los problemas.

También ha sido notorio cómo el Seminario-Taller ha ayudado a recoger las experiencias de las anteriores gestiones y a clarificar prioridades para la próxima acción de las autoridades regionales.

5.4. Clausura


Con la presencia de la economista Caterina Oliva-Monti Hayden, funcionaria del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), asistiendo por encargo de la Representación del PNUD, y el Director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, Dr. Virgilio Hurtado Cruz, se dio paso al acto de clausura del Seminario-Taller.

Acto seguido, solicitó la palabra el presidente regional reelecto de Ancash, Sr. César Álvarez, quien a nombre de los presidentes y ex presidentes regionales agradeció la oportunidad del

Seminario-Taller y sugirió que prevalezcan eventos de este tipo dado que se requieren estos mismos espacios de intercambio de experiencias entre autoridades regionales al igual que vasos comunicantes con autoridades del gobierno central, del sector privado e instancias académicas en temas relevantes para la gestión pública. Adicionalmente, se sugirió la formación de una asociación de ex presidentes regionales que tenga como finalidad compartir experiencias aprendidas hacia las nuevas autoridades.

Luego de la intervención del presidente regional de Ancash se dio inicio a las palabras de clausura a cargo del Dr. Virgilio Hurtado, quien señaló que el evento ha sido una experiencia fructífera, al tratarse de un encuentro entre funcionarios del Estado y autoridades regionales. De esta manera se genera un espacio de articulación y aprendizaje de instrumentos destinados a que la Democracia funcione. En este momento se agradeció el valioso apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en esta labor.

El Dr. Virgilio Hurtado también señaló que a través de las intervenciones y el diálogo abierto con los presidentes regionales se han fortalecido conocimientos sobre el funcionamiento del Estado, aspecto que contribuirá al mejor cumplimiento de las funciones de los presidentes regionales. Señaló que experiencias como el Seminario-Taller deben tener sostenibilidad porque significan un gran paso en la labor del Jurado Nacional de Elecciones que no solo se limita a que se elijan a las autoridades, sino que se cumpla la voluntad popular, es decir, que se realice la transferencia del cargo a las nuevas autoridades y que aquellas puedan concluir sus funciones adecuadamente, luego de sus cuatro años de mandato. Finalmente, a nombre del presidente del Jurado Nacional de Elecciones, Dr. Hugo Sivina, se dio por clausurado el Seminario-Taller.



Balance final del Seminario-Taller

6.1. Evaluación del Seminario-Taller

La presente evaluación ha tomado como insumos las opiniones de los presidentes y ex presidentes regionales que asistieron al evento, así como las conclusiones de los trabajos de grupos y los comentarios en las plenarios.

Se empezará señalando que el evento ha aportado en la sensibilización en dos temas centrales:

- El rol y trabajo de los presidentes regionales en el avance en el proceso de descentralización.
- El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

En relación al avance en el proceso de la descentralización, en el evento se identificaron las tareas que los presidentes deberán poner en práctica en sus regiones, entre las cuales destacó el impulso al desarrollo de capacidades de los funcionarios para asumir las transferencias de funciones.

Con respecto a los ODM, las actividades realizadas en los trabajos de comisiones del taller, evidenciaron el compromiso de los presidentes y ex presidentes regionales en los temas de lucha contra la pobreza y educación, los cuales son centrales desde una perspectiva de desarrollo.

Frente a la ausencia de espacios de diálogo entre las autoridades regionales, ha sido valiosa e importante la participación de los ex presidentes regionales de la gestión del 2007-2010, quienes -tanto en los espacios formales de discusión como en los espacios informales-, lograron transmitir sus experiencias a los actuales presidentes cuyas gestiones abarcarán el periodo 2011-2014.

El seminario también contribuyó a la articulación y diálogo entre las autoridades regionales, así como al fortalecimiento de instancias de representación como la Asamblea Nacional de Gobierno Regionales - ANGR.

En ese sentido, siendo la primera vez que se realizan este tipo de eventos, los resultados plantean la importancia de seguir realizándolos. Es necesario dar un espacio mayor para recoger las experiencias de las autoridades, así como para avanzar en la formulación de acuerdos y planteamientos en conjunto. Es en ese sentido que los presidentes y ex presidentes regionales plantearon la posibilidad de que puedan tener una intervención más protagónica en un próximo seminario, siendo considerados como panelistas o ponentes con la finalidad de poder compartir sus experiencias de una manera más profunda y sistemática.

Finalmente, los presidentes regionales valoraron el aporte del Jurado Nacional de Elecciones, a través de su Escuela Electoral y de Gobernabilidad, y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, al promover este tipo de espacios que debería institucionalizarse de tal manera que se aporte a una cultura de diálogo en los procesos de transferencia de la gestión, promoviendo así el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y la gobernabilidad.

6.2. Conclusiones finales

- El proceso de descentralización requiere el ejercicio de los derechos de participación ciudadana, los cuales no se han puesto plenamente en práctica dada la poca información y la posible desconfianza de la ciudadanía hacia dichos mecanismos. Por ello es necesario un mayor compromiso de las autoridades regionales y locales para que tengan mayor impulso y acercamiento.
- Es importante que se construya una estrategia de desarrollo que dé como resultado la mayor inclusión y calidad de vida de la población. La presencia de un Estado fuerte y el desarrollo de un mercado no deben ser vistos como dos ámbitos contrapuestos. Por el contrario, es necesario un mercado más incluyente, a partir de las oportunidades que genere y fomente en la población. Aspectos como la competitividad y el acceso a servicios públicos son importantes.
- En relación a los ODM, el país está bastante bien encaminado hacia el cumplimiento de las metas trazadas. Sin embargo, es necesario revisar y atender las diferencias y brechas que existen entre los departamentos, provincias y distritos, en tanto existen contrastes grandes que pueden incrementarse si no se hace frente a dicha situación. Si estas condiciones no se modifican y si el Perú crece cada año sostenidamente, si bien la pobreza general disminuiría, se acrecentaría la distancia urbano-rural en relación a la pobreza, además de existir correlación entre los indicadores de ruralidad, lengua originaria, pobreza y escasa presencia del Estado.
- Asimismo, es indispensable que se tengan en cuenta la inclusión de temas que deberán ser transversales a los proyectos y programas como Mujer e Infancia, en tanto existen altas tasas de mortalidad materna e infantil, desnutrición crónica, escaso acceso a educación de calidad, violencia contra la mujer y brechas salariales en perjuicio de las mujeres. Estos son aspectos que evidencian las inequidades y brechas existentes, sin cuya solución no será posible tener éxito en los demás retos que los ODM plantean.

- Existen disparidades sociales y económicas entre las regiones, lo cual plantea la necesidad de fortalecer el plano institucional para avanzar hacia las convergencias regionales. Por ello, es importante que también exista una mayor articulación entre los diversos niveles del Estado y los sectores de gobierno. Es importante fortalecer los mecanismos de diálogo y consenso con la población, lo cual fortalecerá la democracia y la gobernabilidad.
- El reto más importante en el manejo presupuestario es mejorar la calidad de la inversión pública, sobre todo superar los indicadores de pobreza, dentro de los cuales el acceso a servicios básicos es fundamental. El Presupuesto por Resultados (PpR) introduce cambios significativos en el modelo presupuestario, al priorizar el impacto en la calidad de vida de la población. A ello se añade una mayor transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas de los gobernantes frente a los gobernados y mecanismos de control interno, a través de los cuales las autoridades y los funcionarios públicos garantizan un manejo cada vez más responsable y ético de los recursos públicos.
- Finalmente, el control de la corrupción y la gestión de riesgos no solo corresponde a las entidades estatales comprometidas, sino a la sociedad en su conjunto a través de una actitud crítica y participativa, en especial a los partidos políticos, las organizaciones sociales, los medios de comunicación y aquellos actores involucrados en los roles de control y denuncia.



Anexo

Anexo N° 1

Imágenes del Seminario-Taller: “Fortalecimiento de capacidades en presidentes de gobiernos regionales”







Escuela Electoral y de Gobernabilidad

Jurado Nacional de Elecciones

Jr. Nazca 598 Jesús María, Lima - Perú

Telf. (01) 330 - 3957

escuelaelectoral@jne.gob.pe

www.jne.gob.pe



JURADO NACIONAL DE ELECCIONES
Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia



Escuela
Electoral y de
Gobernabilidad



Perú