

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, la siguiente iniciativa legislativa.

- **Proyecto de Ley 2661/2017-CR**, presentado por el grupo parlamentario Fuerza Popular a iniciativa de la Congresista Gladys Andrade Salguero de Alvarez, que propone la Ley que modifica la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, en la sesión ordinaria, celebrada el de 2018, del período anual de sesiones 2017- 2018, aprobó por el dictamen recaído en el **Proyecto de Ley 2661/2017-CR**, con el correspondiente texto sustitutorio que se detalla en la parte final del presente dictamen, con el voto favorable de los congresistas, en contra....., abstenciones

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 2661/2016-CR, ingresó al Área de Trámite Documentario el 05 de abril del 2018 y fue remitido a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como única comisión, mediante decreto de envío del 09 de abril del 2016.

1.1. Pedidos de Opinión

Se remitieron a las entidades involucradas, pedidos de opinión, bajo el siguiente detalle:

- Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Of. 1251-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 11 de abril del 2018.
- Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Of. 1253-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 11 de abril del 2018.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, mediante Of. 1254-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 11 de abril del 2018.
- Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Of. 1255-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 11 de abril del 2018.
- Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE, mediante Of. 1256-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 11 de abril del 2018.
- Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo, mediante Of. 1257-2017-2018/CDRGLMGE-CR del 11 de abril del 2018.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

1.2 Opiniones recibidas

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, ha recibido las siguientes opiniones:

La Presidencia del Consejo de Ministros, alcanza opinión mediante Oficio 1667-2018-PCM/SG, que incluye el Informe de la Oficina General de Asesoría Jurídica (D000311-2018-PCM-OGAJ).

- La Oficina General de Asesoría Jurídica refiere:
 - El Proyecto de Ley 2661/2017-CR involucra materias de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, más aún, cuando la Primera Disposición Complementaria Final de la propuesta legislativa encarga a dicha entidad realizar las modificaciones necesarias donde se aprobarán, procedimientos y metas, montos máximos, instructivos, resultados de evaluación y transferencia de recursos.
 - Concluyen en que es el Ministerio de Economía y Finanzas la entidad competente del Poder Ejecutivo para emitir opinión respecto al Proyecto de Ley N° 2661/2017-CR.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, alcanza opinión mediante Oficio 1237-2018-MIMP-SG, que incluye el Informe del Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial (005-2018-MIMP/DM-GA/czanini).

- El Gabinete de Asesores del Despacho Ministerial, señala:
 - La propuesta normativa incorpora dos objetivos adicionales al Plan de Incentivos: i) reducir los índices de violencia contra la mujer y el grupo familiar; y, ii) reducir brechas de ingresos económicos entre mujeres y hombres.
 - El primero se fundamenta en la necesidad de visibilizar en la norma a las personas víctimas de violencia familiar o abuso sexual, sin incurrir en una cláusula cerrada o limitante.
 - El segundo, se formula en el marco del Decreto Legislativo 1297, que norma la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos y Reglamento aprobado por Decreto Supremo 001-2018-MIMP.
 - Concluyen, emitiendo OPINION FAVORABLE a la propuesta normativa.

El Ministerio de Economía y Finanzas, alcanza opinión mediante Oficio 870-2018-EF/10.01, que incluye el Informe de la Dirección General de Presupuesto Público (046-2018-EF/50.05).

- La Dirección General de Presupuesto Público, señala:
 - La implementación del Plan de Incentivos para los años 2013 al 2017 ha incluido metas vinculadas a temas relacionados a los objetivos propuestos en el Proyecto de Ley, sin que sea necesaria su presencia explícita en los objetivos del Programa, tal es el caso de las metas correspondientes al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) relacionadas a garantizar los derechos fundamentales de la población vulnerable, fomentando y fortaleciendo el funcionamiento de la defensoría del niño y adolescente, la

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

accesibilidad a personas con discapacidad, los centros de atención integral al adulto mayor, así como la prevención de la desprotección familiar.

- Concluye observando la propuesta normativa, porque refiere, resulta innecesario incorporar los objetivos propuestos por el Proyecto de Ley, dado que con la normatividad vigente, se posibilita la presentación de propuestas de metas dentro de los objetivos ya existentes en el marco del Plan de Incentivos y que el pliego Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables podría presentar propuestas de meta para lograr el objetivo de "Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades".

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El **Proyecto de Ley 2661/2017-CR**, propone la incorporación de dos objetivos adicionales en el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI): i) Reducir los índices de violencia contra la mujer y el grupo familiar; ii) Reducir brechas de ingresos económicos entre hombres y mujeres; así como una disposición complementaria final que busca proponer plazos a la modificaciones necesarias a la norma que aprueba los instrumentos de gestión del plan de incentivo a la mejora de la gestión municipal.

La propuesta legislativa tiene como principales fundamentos lo siguiente:

- La desigualdad y violencia son temas pendientes en el Perú, existen avances en el fortalecimiento de un marco normativo que permite un mayor trato de los casos y la reducción de los índices de estos problemas, sin embargo, aún es insuficiente. Las estadísticas de violencia contra la mujer y el maltrato a niños y niñas dan cuenta de la importancia del tema y de la necesidad del mejoramiento de las políticas sociales de promoción y protección de la mujer y de la familia.
- Incluye dos componentes que se sustentan en la necesidad de revertir la situación de desigualdad económica y social que sufren las mujeres en el país, reducir los índices de violencia contra la mujer y el grupo familiar y reducir brechas de ingresos económicos entre hombres y mujeres.
- Se busca que los derechos fundamentales a la vida, integridad y libertad de mujeres, niñas, niños y demás integrantes del grupo familiar se encuentren garantizados y que las grandes brechas de vulnerabilidad de este gran sector de la población disminuyan cada vez más.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú, artículos 1, 2 inciso 2.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal.
- Ley 30403, Ley que prohíbe el uso del castigo físico y humillante contra los niños, niñas y adolescentes.
- Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

- Ley 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre varones y mujeres.
- Decreto Legislativo 1323, que fortalece la lucha contra el feminicidio, la violencia familiar y la violencia de género

IV. ANALISIS DE LA PROPUESTA

4.1 Antecedentes Legislativos

Existen antecedentes de varias modificaciones realizadas por el Congreso de la República en las Leyes de Presupuesto del Sector Público para los años 2012 y 2015 a la inicial Ley 29332. Igualmente, también fue modificada por el Poder Ejecutivo mediante Decreto de Urgencia N° 119-2009.

Modificación de la ley 29332 mediante Decreto de Urgencia:

El Poder Ejecutivo, mediante artículo 1 del Decreto de Urgencia 119-2009, publicado el 24 diciembre 2009, modificó el numeral 1.1 del artículo 1° de la Ley 29332, cuyo texto fue el siguiente:

“1.1 Créase el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, en adelante el Plan, el cual tiene por objeto incentivar a los gobiernos locales a mejorar los niveles de recaudación de los tributos municipales, la ejecución del gasto en inversión y la reducción de los índices de desnutrición crónica infantil a nivel nacional”.

Periodo Parlamentario 2011 – 2016

- a) La Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29812, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2012, publicada el 09 de diciembre 2011, incorporó en el párrafo del numeral 1.1 del artículo 1° de la Ley 29332, la simplificación de trámites, la mejora en la provisión de servicios públicos y la prevención de riesgos; cuyo texto fue el siguiente:

“NOVENA.- Incorporase en el artículo 1 el párrafo 1.1 de la Ley 29332 y modificatoria, como parte de los objetivos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, el que en adelante se denominará “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal”, la simplificación de trámites, la mejora en la provisión de servicios públicos y la prevención de riesgos, quedando modificada en dichos términos la Ley 29332 así como todas las disposiciones que hagan referencia a dicha denominación. Asimismo, el Fondo al que hace referencia la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29626 queda constituido únicamente por el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal”.

- b) La Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 30281, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, publicada el 04 diciembre 2014, modificó el título de la Ley y el numeral 1.1 del artículo 1° de la Ley 29332, cuyo texto es el siguiente:

“1.1. Créase el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, en adelante el Plan, el cual tiene por objetivos: i) Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos; ii) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

calidad del gasto; iii) Reducir la desnutrición crónica infantil en el país; iv) Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local; v) Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; vi) Prevenir riesgos de desastres”.

4.2 Justificación de la propuesta legislativa

La exposición de motivos de la propuesta señala:

La violencia contra la mujer y el grupo familiar representa en el Perú un problema social con graves consecuencias en la salud, la economía y el desarrollo. Su origen cultural, permite que sea un fenómeno invisible. Solo por el hecho de ser mujeres, viven diversas formas de violencia de parte de sus parejas o de su entorno que van desde el control hasta la agresión física. Esto se explica porque en muchas culturas, incluida la peruana, todavía se cree que los hombres tienen derecho a controlar la libertad y la vida de las mujeres.

Este fenómeno que se manifiesta en el entorno familiar, en cualquier relación interpersonal, en la comunidad y en ambientes laborales, alcanzó en el año 2016 niveles que aún son preocupantes, ya que el 68.2% de las mujeres alguna vez sufrió algún tipo de violencia, entre las que destacan: violencia psicológica y/o verbal (64.2%), violencia física (31.7%) y violencia sexual (6.6%)¹.

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), ha registrado en el 2015 la manifestación más extrema de la violencia de género, el feminicidio, cobró la vida de 95 mujeres, así también 198 sobrevivieron al ataque² con graves secuelas en salud física y mental, debiendo considerarse también los niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo y desprotección a consecuencia de ese delito.

Asimismo, diversas medidas legales han sido adoptadas en el Perú para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres; sin embargo, resulta lamentable que, pese a las disposiciones legales en el tema de hostigamiento sexual laboral, la Defensoría del Pueblo haya revelado que la mayoría de los gobiernos regionales del país no ha implementado normas que sancionen la falta.

En un informe realizado, de los 25 gobiernos regionales, solo el 44% (11) cuentan con normativa interna que regula el procedimiento para la prevención y sanción de estos actos; mientras que el 64% (16) aprobó una ordenanza que declara de interés regional la prevención, atención y protección del problema. Asimismo, del total de 19 ministerios, tres no cuentan con una directiva interna al respecto³.

El avance económico y social del Perú de los últimos años se ha reflejado de manera insuficiente en cuanto a equidad de género. El empoderamiento y autonomía de las mujeres es fundamental para romper paradigmas que permitan un desarrollo

¹ Encuesta demográfica y de salud familiar desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI en el 2016.

² Encuesta Demográfica y de Salud Familiar ENDES 2015.

³ Diario El Peruano, Editorial del Domingo 4 de marzo de 2018, Pág. 12.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

estandarizado. **"La autonomía económica de las mujeres nace de su capacidad para generar ingresos y recursos mediante un trabajo remunerado"**⁴.

Según el INEI la proporción entre hombres y mujeres es similar, apenas unas décimas de diferencia, pero esta equidad no se refleja en la inclusión.

La Organización de las Naciones Unidas-ONU para la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres identifica un objetivo de desarrollo sostenible que busca la igualdad de género a partir de eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas en los ámbitos públicos y privados, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación; eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina; garantizar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos, de conformidad con la Plataforma de Acción de Beijing⁵.

Las brechas de ingresos económicos entre hombres y mujeres es un fenómeno latente que se desarrolla tanto en el ámbito privado como público; la desigualdad en el campo económico resulta particularmente negativa, pues condena a las trabajadoras y emprendedoras a situaciones de dependencia crónica, oportunidades recortadas, ingresos inferiores a los de los hombres y precariedad en las condiciones de empleo. Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, la brecha salarial entre hombres y mujeres es de 29.2%, la participación de la Población Económicamente Activa-PEA femenina ha fluctuado entre tasas de 61% y 66% en el periodo 2004-2016.

La igualdad de género como objetivo fundamental del desarrollo

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), señala que la desigualdad de género es reconocida como un problema público y un obstáculo que retrasa el desarrollo humano y sostenible. Los informes sobre el desarrollo humano 2010, 2012 y 2013 del PNUD resaltan el carácter decisivo de la desigualdad de género en el desarrollo, por el peligro que significa para las perspectivas de vida de las generaciones futuras, por lo cual, *"es necesario garantizar una mayor equidad entre mujeres y hombres, y entre grupos por ser importante para promover el desarrollo humano"* (PNUD, 2013: 5)⁶. En este marco el Informe sobre Desarrollo Mundial en el año 2012, dedicado a la igualdad de género y el desarrollo, señala que *"con una mayor igualdad de género se incrementa la productividad y mejora otros resultados en materia de desarrollo, aumentando la calidad de las políticas e instituciones de la sociedad"* (Banco Mundial, 2012: 3)⁷.

En este sentido, el empoderamiento de las mujeres es una estrategia que busca transformar las estructuras de dominación en todos los ámbitos: legislativo, educativo, institucional y toda aquella instancia, ya sea pública o privada, en la que prevalezca un dominio masculino. Una forma de facilitar el empoderamiento es incrementar la participación equitativa de mujeres y hombres en todos los procesos. Para alcanzar el

⁴ Mendoza Nava, Armando, Brechas Latentes - Índice de Avance Contra la Desigualdad - Perú 2016, primera edición, marzo 2017, Pág. 33.

⁵ Objetivo N° 5 "Igualdad de Género", Objetivos de Desarrollo Sostenible Organización de las Naciones Unidas.

⁶ PNUD (2013) 'Informe sobre el Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso. http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf.

⁷ Banco Mundial (2012). Informe sobre el desarrollo mundial. Panorama General en igualdad de Género y Desarrollo. <https://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936231894/Overview- Spanish.pdf>.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

empoderamiento las mujeres no solo deben poseer iguales capacidades, tener acceso a las oportunidades y disfrutar de seguridad, sino que además deben disponer de los medios necesarios para ello y así tener la posibilidad de elegir y tomar decisiones sobre sus condiciones de vida. La esencia del concepto de empoderamiento de las mujeres radica en la habilidad que las mujeres tengan para controlar su propio destino⁸.

Sin embargo, la falta de empoderamiento de las mujeres, conjuntamente con una discriminación generalizada de género y el reforzamiento de estereotipos tradicionales, afectan la capacidad de las mujeres para participar igualitariamente en todos los aspectos de la vida pública, reforzando relaciones de dependencia y subordinación, generalmente de la pareja o del cónyuge, generando situaciones de violencia que pueden terminar en feminicidios, que ha venido en aumento en los últimos años: en el 2016 se registraron 121 casos de feminicidios y 247 tentativas de feminicidios (MIMP, PNCVFS 2017).

Según el INEI, en el año 2016 los índices de violencia contra la mujer son muy alarmantes; en efecto, el 31.7% de mujeres han sufrido de violencia física, el 64.2% de violencia psicológica y 6,6% de violencia sexual. Asimismo, la Policía Nacional para el año 2016 reporta 164,488 denuncias registradas por violencia familiar. Igualmente, el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual reporta que, en el año 2017, los Centros Emergencia Mujer a nivel nacional han atendido 95,317 casos de violencia familiar y sexual.

La violencia contra las mujeres debe ser enfrentada integralmente por los tres niveles de gobierno, considerando los factores de desigualdad económica, social y cultural que operan en la sociedad y en las relaciones de poder entre mujeres y hombres⁹, y por ello, la erradicación de la violencia contra la mujer es parte esencial del desarrollo. Los actuales modelos de desarrollo ponen de relieve la interdependencia de las dimensiones económicas, políticas, institucionales, sociales y culturales y la contribución que cada una de ellas hace a las otras, y a todos en conjunto. La violencia contra un gran número de mujeres, ya sea física o sexual, impide su participación activa en este proceso de desarrollo y desalienta los cambios culturales e institucionales necesarios para el desarrollo democrático y económico¹⁰. Esta vinculación se ha reconocido a nivel mundial debido en gran parte a los movimientos feministas y de derechos humanos. Lo que alguna vez se consideraba como un problema personal ahora se aborda desde una perspectiva mucho más amplia basada en los derechos humanos y el empoderamiento de las mujeres.

Es necesario que se cuenten con programas de largo alcance con el presupuesto adecuado, conforme lo establece la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la

⁸ Estrategia de igualdad de género Peru. PNUD. En: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:8YEsSZiINUJwww.undp.org/content/dam/peru/docs/Empoderamiento/Estrategia%2520de%2520Igualdad%2520de%2520PNUD%Peru.pdf+&cd=18&hl=es-419&ct=clnk&gl=pe>.

⁹ CEPAL. CEPAL. XI Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. ¿Qué Estado para que Igualdad? Brasilia. Año 2010 Pp 36-37. Consultado en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16656/S1000327_es.Pdf?sequence=1&isAllowed=y.

¹⁰ OPS: Violencia contra las Mujeres. Unidad de Género, Etnia y Salud. Prefacio, p.1 pdf. Consultado en: http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=15259&Itemid=270&lan=en

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

violencia contra la mujer y los integrantes del grupo familiar, que en su artículo 1º señala que *"con el fin de garantizar a las mujeres y al grupo familiar una vida libre de violencia asegurando el ejercicio pleno de sus derechos, es necesario establecer mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección de las víctimas así como reparación del daño causado"*.

El feminicidio

El Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015, definió el feminicidio como aquellos homicidios de mujeres en condiciones de discriminación y violencia basados en el género. Según las estadísticas disponibles en la web del MIMP, el perfil del feminicida varió significativamente en solo seis años: con mayor frecuencia son ex-convivientes (de 9% en 2009 a 23% en 2015). Además, las víctimas son más jóvenes (en 2009, el 26 % tuvo entre 18 y 25 años, mientras que en 2015 la cifra subió a 36%) y con mayor frecuencia (31%) son asesinadas entre noviembre y enero, cuando hay mayor presión de gasto.

Factores que elevan el riesgo de feminicidio

Son tres los factores que elevan en mayor proporción el riesgo de ser víctima de violencia con riesgo de feminicidio¹¹:

1. Haber sido alguna vez víctima de violencia sexual multiplica cuatro veces la probabilidad de violencia con riesgo de feminicidio.
2. El hecho de que la mujer justifique la violencia contra las mujeres aumenta en 45.9 puntos porcentuales la probabilidad de que sea víctima de violencia con riesgo de feminicidio.
3. Desde lo macro social, la presencia de comisarías redujo la variabilidad de la violencia con riesgo de feminicidio, al igual que el mayor número de policías.

Igualmente, la violencia con riesgo de feminicidio también impacta en los hijos¹². En ellos se observó aumento de diarreas recientes (en 9 puntos porcentuales), mayor presencia de sangre en heces (en 7 puntos porcentuales), más fiebre en últimas dos semanas (en 4 puntos porcentuales) y mayor tos también en las últimas dos semanas (en 8 puntos porcentuales). Esto llama la atención sobre la necesidad de fortalecer el enfoque de salud pública para atender las causas, pero también las consecuencias de la violencia con riesgo de feminicidio.

Se asume que vivir bajo violencia con riesgo de feminicidio crea factores de riesgo asociados a la aparición de determinadas enfermedades, traumatismos y riesgos (KPMG, 2014), a los cuales se les asignó pesos provenientes del *Global Burden of Disease Study 2010* (Institute for Health Metrics and Evaluation, 2016). Entre 2011 y 2015, se perdieron otros 135 mil años como consecuencia de las dolencias y enfermedades asociadas a estar expuesta a violencia con riesgo de feminicidio¹³.

Medidas a favor de las niñas, niños y adolescentes

¹¹ Feminicidios en el Perú: una aproximación a sus factores determinantes y riesgos. Wilson Hernández, María Raguz, Hugo Morales y Andrés Burga - Universidad de Lima, pág. 12. Revista de Investigación Economía y Sociedad, Julio 2018.

¹² Ibid., pág. 12

¹³ Ibid., pág. 13

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

En todas las medidas que adopten el Estado, instituciones públicas o privadas, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos que afecten directa o indirectamente a la niñez y la adolescencia, debe prevalecer el Interés Superior del Niño¹⁴. La protección prioritaria de niñas, niños y adolescentes constituye en sí misma un derecho fundamental para su desarrollo integral, y comprende la protección contra todo tipo de violencia, perjuicio, discriminación o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, lo cual exige la existencia de procedimientos eficaces para establecer programas sociales, políticas, acciones de prevención, investigación, tratamiento y observación de la problemática que afecta a la niñez y la adolescencia.

La situación de vulnerabilidad que actualmente afrontan niñas, niños y adolescentes en el país, representa una seria amenaza que requiere la intervención coordinada del Estado, la sociedad civil y de las propias familias para establecer procedimientos, servicios y programas sociales eficaces de protección y mecanismos de prevención¹⁵ contra la violencia familiar y sexual, adoptando las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas que resulten apropiadas.

Promover un entorno familiar favorable para la niña, niño y adolescente constituye también una necesidad de atención prioritaria para lograr su desarrollo integral, protegiéndolos contra todo tipo de violencia. El artículo 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el principio de igualdad de responsabilidades entre la madre y el padre respecto a la crianza y el desarrollo de las hijas e hijos y, a tal efecto, los Estados Parte deben proporcionar a los progenitores o las personas que asumen el cuidado y crianza, la asistencia apropiada para el desempeño de sus funciones, e inclusive, crear instituciones o implementar servicios para el cuidado de los niños.

En el marco del Decreto Legislativo 1297, para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos¹⁶, los Gobiernos Locales tienen como funciones:

- a) Actuar en los procedimientos por riesgo y colaborar en las actuaciones de protección de niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar, a través de las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente - DEMUNA.
- b) Implementar servicios para aplicar las medidas de protección en las situaciones de riesgo por desprotección familiar, tales como: fortalecimiento de capacidades en cuidado y crianza, servicios de educación, salud, atención especializada, servicios de cuidado, apoyo psicológico, prevención de situaciones de violencia, servicios de formación técnico productivo para el adolescente, inclusión a programas sociales, entre otros.

Diferencia salarial de mujeres respecto de los hombres

¹⁴ Convención sobre los Derechos del Niño, ONU 1989, Ley 27337, Código del Niño y del Adolescente, pub. 07/08/2000,- artículo IX del Título Preliminar: "Principio del Interés Superior del Niño", concordante con la Ley 30466, Ley que establece parámetros y garantías procesales para la consideración primordial del Interés Superior del Niño", pub. 17/06/2016.

¹⁵ Resolución Legislativa N° 25278 - Convención sobre Derechos del Niño ONU.-1989.- vigente desde el 05 de septiembre de 1990.- artículo 19°.

¹⁶ Decreto Legislativo 1297, para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, artículos 11 y 32. Decreto Supremo N° 001-2018-MIMP - Reglamento del Decreto Legislativo 1297, artículos 5 al 9 (DEMUNAS); y artículos 51 al 59 (Medidas de protección en situaciones de riesgo).

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

Patrones socioculturales de género que determinan roles y conductas esperadas de mujeres y hombres en los trabajos a desempeñar en la sociedad; las mujeres obtienen menos ingreso que los hombres, generando una menor valoración de su contribución al ingreso familiar, lo que trae como consecuencia pensiones más bajas y un mayor riesgo de pobreza en su periodo de adulta mayor jubilada.

Según la OIT (2018), la brecha salarial se define como la diferencia entre el promedio de salarios entre hombres y mujeres en relación con el promedio de los salarios de los hombres. Para esta estimación se descarta a todos aquellos hombres y mujeres que no se declaran asalariados¹⁷.

Conforme a la Encuesta Nacional de Hogares del INEI, en el 2016 la brecha entre mujeres y hombres en el ingreso promedio mensual proveniente del trabajo alcanzó los 455 soles, en perjuicio de las mujeres. Siendo el Ingreso de las mujeres S/. 1,100 y el Ingreso promedio de los hombres: S/. 1,555.

Entre las causas de la brecha salarial se encuentran: i) discriminación en el lugar de trabajo, que se expresa en que las mujeres reciben condiciones laborales menos favorables que los hombres en salarios, acceso a capacitación, segregación horizontal y vertical que las concentra en las actividades de menor remuneración, menor calificación y menor estatus; ii) ausencia de conciliación de la vida laboral y familiar, debido a la exclusividad predominante de las responsabilidades familiares que le son asignadas a las mujeres.

En ese marco, para reducir la desigualdad salarial entre mujeres y hombres, es necesario que el Estado en sus tres niveles de gobierno diseñe políticas integrales que mejoren la empleabilidad de las mujeres, equiparando los salarios por igual trabajo, promoviendo capacidades para el emprendimiento, acceso a recursos financieros, etc., teniendo en cuenta la diversidad geográfica, étnico-cultural y lingüística.

En ese sentido, la propuesta legislativa propone introducir en el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N 29332, un incentivo adicional a la mejora de la gestión municipal, que permita que los gobiernos locales desarrollen iniciativas para reducir brechas de ingresos económicos entre mujeres y hombres, tomando en cuenta las metas establecidas por el sector correspondiente, lo que conllevará a definir indicadores y actividades para el cumplimiento de los objetivos trazados.

La reducción de la brecha salarial entre mujeres y hombres

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer-CEDAW establece de manera expresa el compromiso de los Estados Partes para adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación en el empleo, entre las cuales la promoción del derecho a igual remuneración con respecto a un trabajo¹⁸.

La Convención 100 de la OIT sobre igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, 1951, establece el compromiso de los Estados Partes a garantizar el principio "**igual salario por igual**

¹⁷ OIT: La brecha salarial en América Latina. Grupo Salario (INWORK, WORKQUALITY) OIT Ginebra, P.2 Enero 2018'. Consultado en: http://www.ilo.org/wcosp5/groups/public/--americas/-ro-lima/documents/genericdocument/wcms_616175.pdf

¹⁸ Resolución Legislativa N° 23432 - Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer -CEDAW, artículo 11, literal d).

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

trabajo" como un derecho de toda persona sin admitir excepciones ni discriminación alguna¹⁹.

Igualmente, el Convenio 111 de la OIT sobre la discriminación del empleo y ocupación que resalta la necesidad de establecer una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en material de empleo y ocupación, a fin de eliminar cualquier discriminación al respecto²⁰.

El 27 de diciembre de 2017 se publicó la Ley 30709, Ley que prohíbe la discriminación remunerativa entre mujeres y varones, mediante la determinación de categorías, funciones y remuneraciones que permitan la ejecución del principio de igual remuneración por igual trabajo. Dispositivo legal que fue reglamentado mediante Decreto Supremo N° 002-2018-TR, publicado el 08 de marzo de 2018.

Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal (PI)

El Presupuesto por Resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles²¹.

Mediante Ley 29332 se creó el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI)²² que es un instrumento del Presupuesto por Resultados (PpR), orientado a promover las condiciones que favorezcan el crecimiento y desarrollo sostenible de la economía local, incentivando a las municipalidades a la mejora continua de la gestión local. El PI es un esquema de incentivos, monetarios y no monetarios, vinculado al cumplimiento de metas en un período determinado, las mismas que son formuladas por diversas entidades del Gobierno Central y de acuerdo a las competencias y funciones de los Gobiernos Locales establecidas en la Ley Orgánica de Municipalidades. Tiene como objetivo impulsar resultados cuyo logro requiere un trabajo articulado y coordinado con las municipalidades²³.

El numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley 29332 expresamente señala que los objetivos del PI son el mejoramiento de los niveles de recaudación y la gestión de tributos municipales; la ejecución de proyectos de inversión pública; la reducción de la desnutrición crónica infantil; simplificación de trámites para promover la competitividad local; mejorar la provisión de servicios públicos locales y prevenir riesgos de desastres.

La propuesta normativa en comentario incorpora dos objetivos adicionales al Plan de Incentivos: reducir los índices de violencia contra la mujer y el grupo familiar y reducir brechas de ingresos económicos entre mujeres y hombres que tiene sustento en las estadísticas sobre los casos de violencia y abuso sexual atendidos por los Centros de

¹⁹ Convenio 100 OIT sobre Igualdad de remuneración, 951, artículo 2.

²⁰ Convenio N° 111 OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, Artículo 1, párrafo 1 literal a).

²¹ Decreto Supremo N° 304-2012-EF, Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, numeral 8.1 del artículo 8 y artículos 18 y 79.

²² Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 29812 vigente a partir del 01 de enero de 2012, que dispuso modificar la denominación por Plan de Incentivos a la Mejora de Gestión y Modernización Municipal.

²³ MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS - GIZ Cooperación Alemana al Desarrollo, Incentivos Municipales: Sistematización de la experiencia, Lima. 2014, 1era. Edición, pág. 11-18.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

Emergencia Mujer CEM del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual del MIMP durante el periodo 2012 al 2017.

La necesidad de reducir la brecha salarial entre mujeres y hombres implica dar cumplimiento al principio de "igual salario por igual trabajo" como un derecho de toda persona sin admitir excepciones ni discriminación alguna es relevante, entre otras consideraciones, porque el 25% del total de hogares al 2016 son de jefatura femenina²⁴.

Competencia de gobiernos locales en materias de la propuesta normativa

El artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece las materias de competencia municipal. Dentro de éstas en el numeral 6 del citado artículo, se precisan las competencias municipales en materia de servicios sociales locales, tales como: 6.1. Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y desarrollo social; 6.2 Administrar, organizar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, y otros que coadyuven al desarrollo y bienestar de la población; 6.3. Establecer canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales; 6.4 Difundir y promover los derechos del niño, del adolescente, de la mujer y del adulto mayor; propiciando espacios para su participación a nivel de instancias municipales.

Estas competencias están enmarcadas de manera genérica en nuestra Carta Magna en el numeral 2) del Artículo 2 que establece que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la Ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

Estas competencias y fines de carácter social también tienen su correlato en la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, cuyo artículo 1º establece que tiene por objeto establecer el marco normativo, institucional y de políticas públicas en los ámbitos nacional, regional y local, para garantizar a mujeres y hombres el ejercicio de sus derechos a la igualdad, dignidad, libre desarrollo, bienestar y autonomía, impidiendo la discriminación en todas las esferas de su vida, pública y privada, propendiendo a la plena igualdad.

En ese sentido, los distintos niveles en los que se estructura el Estado: Nacional, Regional y Local, deben hacer efectivos dichos fines de acuerdo con el sistema de distribución competencial diseñado por el ordenamiento jurídico; sin embargo, es necesario destacar la conexión existente entre dichos fines y la Administración más cercana al ciudadano, esto es, la Administración municipal, que por su proximidad, resulta ser un ente que debe coadyuvar de manera efectiva, junto a los otros niveles de gobierno en la reducción de los índices de violencia contra la mujer y el grupo familiar y la discriminación en los ingresos económicos entre hombres y mujeres.

V. IMPACTO NORMATIVO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta modifica el numeral 1.1 del artículo 1º de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, incorporando dos objetivos adicionales: i) Reducir los índices de violencia contra la mujer y el grupo

²⁴ INEI, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2016, Lima, 2017, INEI, pág. 75.

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

familiar y ii) Reducir brechas de ingresos económicos entre hombres y mujeres.

La iniciativa legislativa se enmarca en el Acuerdo Nacional en su Séptima Política de Estado "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana", en sus literales: c) Pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir practicas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; y d) Garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La propuesta legislativa no genera gasto público al Estado, por el contrario su vigencia y aprobación, busca atender una necesidad que afecta a personas vulnerables en sus diversos entornos, ya está dirigido a fomentar acciones que busquen reducir los índices de violencia contra la mujer y el grupo familiar; además, reducir las brechas de ingresos económicos entre hombres y mujeres, que permitan garantizar una sociedad moderna y su desarrollo.

VII. CONCLUSION

Por las razones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, con arreglo al artículo 70, literal b), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACION** del Proyecto de Ley **2661/2017-CR** con el siguiente texto sustitutorio.

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA LA LEY 29332, LEY QUE CREA EL PLAN DE INCENTIVOS A LA MEJORA DE LA GESTION Y MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer e impulsar mejores resultados en la gestión municipal a través de metas en el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal.

Artículo 2. Norma modificatoria

Modifícase el numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora de la gestión Municipal, de la siguiente manera:

“Artículo 1.- Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y modernización Municipal

1.1. Crease el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal, en adelante el Plan, el cual tiene por objetivos: i) Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales, fortaleciendo la estabilidad y eficiencia en la percepción de los mismos; ii) Mejorar la ejecución de proyectos de inversión pública, considerando los lineamientos de política de mejora en la

Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 2661/2017-CR, Ley que modifica el artículo 1 de la Ley 29332, Ley que crea el Plan de Incentivos a la mejora y modernización Municipal.

calidad del gasto; iii) Reducir la desnutrición crónica infantil en el país; iv) Simplificar trámites generando condiciones favorables para el clima de negocios y promoviendo la competitividad local; v) Mejorar la provisión de servicios públicos locales prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; vi) Prevenir riesgos de desastres; **vii) Reducir los índices de violencia contra la mujer y el grupo familiar; viii) Reducir brechas de ingresos económicos entre hombres y mujeres”.**

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

Única. Noma reglamentaria

Encárguese al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) realizar las modificaciones necesarias sobre los procedimientos para el cumplimiento de metas y el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, mediante Decreto Supremo que se publicará en el plazo de noventa días calendarios contados a partir de la vigencia de la ley.

Dese cuenta.
Sala de Comisiones
Lima, setiembre de 2018.