
LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Julio E. Díaz Palacios

UNO DE LOS DÉFICITS O CARENCIAS más preocupantes del actual proceso de descentralización es el bajo nivel de participación o protagonismo de los gobiernos locales en el diseño, concertación y aprobación de los marcos normativos y políticas nacionales orientadoras de esta reforma del Estado.

Prácticamente excluidos por la Comisión de Gobiernos Locales del Congreso de la República para que opinen sobre la nueva LOM, en el periodo de julio del 2002 a julio del 2003 no lograron revertir tal decisión, debido a la debilidad de sus asociaciones representativas y a la coyuntura electoral del 2002.

Es cierto que, en cumplimiento de la Ley de Bases de la Descentralización, dos alcaldes representan a los gobiernos locales en el consejo directivo del CND, pero sus propuestas no son escuchadas ni tramitadas o el grado de influencia que tienen es escaso. Por lo general, lamentablemente, cuando el presidente del CND, Luis Thais, hace declaraciones públicas suele presentar la descentralización como sinónimo de regionalización y de gobiernos regionales y muy excepcionalmente se refiere a los gobiernos locales.

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

Consideramos, al respecto, que en la alta dirección del CND existe un sesgo contrario a los gobiernos locales o, en el mejor de los casos, una incompreensión de los roles trascendentes que éstos pueden y deben jugar en las siempre difíciles tareas y escenarios del desarrollo del país.

En algunos sectores de opinión pública parece existir también cierta confusión sobre que lo regional es lo gravitante en la descentralización, lo que ciertamente es un error. Posiblemente esta creencia tenga que ver con la mayor presencia de los presidentes regionales en los diversos medios de comunicación (radio, televisión y prensa escrita), con buenas noticias (defensa de la autonomía, exigencia de que se respeten los cronogramas y la voluntad de impulsar el proceso descentralista) o malas (casos de corrupción, conflictos por incapacidad para concertar) y por su alto nivel de desaprobación por la ciudadanía. Con relación a este último aspecto, se formaron grupos de iniciativa para intentar la revocatoria de 13 presidentes regionales, pero al final ninguno logró cumplir el requisito de acreditar el respaldo del 25% de los electores empadronados.

Otro elemento a considerar es que buena parte de los presidentes regionales no tiene una noción clara del desarrollo local y de los roles de los gobiernos locales, hecho que se refleja en la poca importancia que dan a los procesos de desarrollo local o a la participación de los alcaldes en los Consejos de Coordinación regional (CCR).

De otro lado, la ausencia de alcaldes líderes que actúen como referentes nacionales y regionales de los demás, en un contexto de debilidad de los partidos y movimientos políticos, y de la propia opinión pública, así como la ausencia de un asociacionismo municipal relevante en términos orgánicos, representativos y con capacidad propositiva, contribuyen a este bajo perfil de los gobiernos locales en el proceso de descentralización en curso. Nos permitimos afirmar que en alguna medida este perfil bajo se expresa en la ausencia del tema de los gobiernos locales en la propuesta de 20 acciones de corto plazo que el Acuerdo Nacional ha priorizado como aportes para la llamada "hoja de ruta" que en principio los Poderes Ejecutivo y Legislativo deben poner en marcha de aquí al 2006.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Pero, asumiendo como cierto este perfil bajo en el nivel nacional del proceso de descentralización, esto no quiere decir que los gobiernos locales estén totalmente ausentes o dormidos en el impulso de iniciativas de base. Podríamos afirmar que centenares de gobiernos locales están apostando a la construcción de un Estado descentralista y a una sociedad más democrática que los vigentes, trabajando desde la base. Esto se podrá apreciar en parte con la lectura y análisis del artículo que sigue, que llama la atención sobre las diversas actividades con las que están involucrados los gobiernos locales, a veces de manera directa, en otras en estrecha alianza con las organizaciones de la sociedad civil local y en no pocas a través de sus diversas modalidades de asociacionismo municipal.

I. APORTES DE LAS MUNICIPALIDADES AL MARCO NORMATIVO

1. Las propuestas del evento coordinado por la Red Perú y otras organizaciones

En diciembre del 2002, luego de las elecciones municipales para el periodo 2003-2006, numerosos alcaldes provinciales y distritales del país se reunieron en Lima con el apoyo de la Red Perú de Iniciativas de Concertación y otras organizaciones de la sociedad civil, para evaluar los avances en el dictamen del Proyecto de nueva Ley Orgánica de Municipalidades que se estaba trabajando en el Congreso de la República. Los aportes se centraron en tres temas de importancia: participación, municipalidades rurales, perspectiva de género e igualdad de oportunidades.

En relación con la participación ciudadana e institucional, las propuestas se orientaron a sustituir en el texto de la nueva LOM los términos vecinos-vecinas, por su connotación básicamente urbana, por los de ciudadanos-ciudadanas, que hacen referencia a la noción de derechos y responsabilidades y que involucran diversas realidades: comuneros, vecinos, nativos, campesinos y sus respectivas organizaciones. Se sustentó la pertinencia de establecer un marco normativo que permitiera garantizar el respeto a la pluralidad de modalidades de concertación local ya existentes, en tanto formas de participar en la adopción de decisiones sobre planes de desarro-

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

llo y presupuestos participativos, generando compromisos vinculantes entre autoridades y ciudadanos; la necesidad de institucionalizar de manera más clara la rendición de cuentas en un sentido integral, no sólo sobre aspectos económicos sino sobre el conjunto de la gestión, por las autoridades, como parte de los mecanismos para contribuir a una gestión pública más transparente y ampliar la credibilidad y la confianza en las instituciones públicas; y precisar que la vigilancia social es un ejercicio de cualquier organización y no solamente de las juntas vecinales.

Respecto a perspectiva de género, se planteó fundamentalmente que la nueva LOM debería normar con claridad la promoción de la igualdad de oportunidades en las múltiples dimensiones de la ciudadanía: económica, social, política, cultural y ambiental.

Así mismo, este encuentro respaldó en principio los avances que venía consolidando la Red de Municipalidades Rurales (REMURPE) y varias organizaciones de la sociedad civil en la formulación de propuestas específicas en relación con las municipalidades rurales del país.

2. Las propuestas de REMURPE y el Colectivo Municipios Rurales

La Asociación de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) y el Colectivo Municipios Rurales realizaron una campaña exitosa con el apoyo de Calandria y Red Perú de Iniciativas de Concertación y el auspicio del “Programa de Apoyo a las Elecciones Regionales y Municipales en el 2002: por gobiernos locales a favor de los pobres”, del Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID), para que se incorpore en la nueva LOM un título sobre municipalidades rurales.

El resultado de esta estrategia fue efectivamente la incorporación del Título XI en la nueva LOM - Ley 27972 sobre “Promoción del desarrollo municipal en zonas rurales”, con un total de nueve artículos, del 139 al 147, entre los que destacan los que señalan que su misión es la de promover el desarrollo rural sostenible; que la condición de municipalidad rural debe ser considerada para efectos de la distribución del FONCOMÚN, canon u otras transferencias de recursos; la promoción de la gestión sostenible de los

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna y biodiversidad, integrando la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo; la simplificación de la estructura administrativa y del control interno; la promoción de la participación de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas; la seguridad ciudadana; la asignación prioritaria y compensatoria del FONCOMÚN; y la simplificación de la publicación de normas municipales. Adicionalmente, conforme a las disposiciones complementarias tercera y novena, el Poder Ejecutivo debe emitir los decretos supremos que establezcan las normas especiales sobre contabilidad, control, sistemas administrativos, etc., y sobre el listado de municipalidades rurales, respectivamente.

II. LO QUE HACEN LAS MUNICIPALIDADES

1. Prepararse para la recepción y gestión de los programas sociales

1.1 Municipalidades acreditadas y capacitación

Conforme a la decisión del CND, 241 municipalidades distritales y 67 provinciales son consideradas acreditadas para iniciar la recepción, desde el último trimestre del 2004, de los programas sociales priorizados. Las municipalidades distritales asumirán la responsabilidad de la gestión de infraestructura social y productiva y las provinciales los programas de complementación alimentaria.

Para este efecto, el MIMDES y las municipalidades vienen suscribiendo convenios de gestión a través de los cuales precisan mutuas responsabilidades.

Complementariamente, el proyecto FORTALECE, que se desarrolla en las regiones de Abancay, Puno y Huancavelica, por convenio entre el MIMDES y la cooperación británica, viene realizando acciones de capacitación y asistencia técnica para contribuir con las municipalidades a que logren gestiones eficientes y eficaces de los programas que se les están transfiriendo, en el marco de alternativas de gestión descentralizada de los programas sociales.

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

Las acciones de capacitación, de asistencia técnica y de información y comunicación de FORTALECE se articulan en dos grandes estrategias de intervención. De un lado, el diseño y promoción de modelos de gestión descentralizada de los programas sociales; de otro, la promoción de experiencias de buen gobierno local que contribuyan a fortalecer la descentralización, la democracia y la gobernabilidad.

Paralelamente se vienen realizando otras iniciativas de capacitación y asistencia técnica de escala regional, siempre con apoyo de diversas fuentes de la cooperación internacional, centradas en los procesos de planificación concertada y presupuestos participativos en los espacios municipales.

1.2 Gestión de recursos transferidos

Mediante decreto supremo 026-EF se establece cómo deben administrarse los recursos que antes manejaban los programas sociales del MIMDES y que, como parte del cronograma de descentralización, vienen siendo transferidos a los gobiernos locales en el marco del presupuesto nacional. La norma comprende dos cuestiones importantes: a) los programas nutricionales del PRONAA (desayunos y almuerzos escolares) son incluidos en la transferencia; b) las municipalidades que no han sido acreditadas por el CND, o las que estando acreditadas no han suscrito convenios de gestión con el MIMDES y el MTC, deben devolver al MIMDES y al MTC los recursos asignados por el Presupuesto 2004, para que FONCODES, PRONAA o PROVIAS RURAL sigan ejecutando los proyectos; es decir, desandar lo andado, devolviendo más de 500 millones de soles.

Recordemos al respecto que, por mandato del DS036-PCM, a partir de octubre del 2003 se ha comenzado la transferencia de los proyectos de infraestructura social y reproductiva a cargo de FONCODES, los proyectos de mantenimiento rutinario de caminos rurales (PROVIAS RURAL) y los programas de comedores, alimentos por trabajo y hogares y albergues a cargo del PRONAA.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

2. REMURPE

La situación crítica de las municipalidades rurales es un viejo problema, ante el cual el Estado no logra acertar con una propuesta de soluciones de implementación gradual, no obstante las promesas e inclusive los marcos normativos existentes, que pueden servir de base para la definición de políticas públicas y de programas para fomentar la reversión de la situación de precariedad en que se desempeñan las municipalidades rurales.

En efecto, de un total de 1,634 municipalidades distritales y 194 provinciales, no menos del 60% son consideradas rurales por el predominio de la población, directamente vinculada con las actividades agropecuarias y por otros factores, en las que se encuentra buena parte de la población pobre del país, particularmente en las zonas de sierra y selva. Pero no sólo es la escasez de recursos económicos lo que padecen estas municipalidades, sino la débil capacidad instalada para la planificación y gestión, además de deficiencias administrativas y carencia de equipos de dirección, etc.

Ante esta situación, REMURPE ha tomado la decisión de impulsar un conjunto de acciones en relación con sus reivindicaciones específicas, pero también para promover la presencia de las municipalidades en el debate y en la definición de políticas y normas complementarias del proceso de descentralización en curso.

En el marco de las acciones orientadas a fortalecer los pactos políticos y sociales a favor de la descentralización, de la democracia y el desarrollo, REMURPE se propone:

- Fortalecer una coordinación entre las diversas asociaciones de municipalidades: AMPE, ANMIN, AMULPE, asociaciones de corredores económicos como las de Santo Tomás, Cuatro Lagunas (Cusco) y los Chancas (Andahuaylas)
- Revisar los criterios de distribución de los recursos del FONCOMUN
- Modelos de gestión de los programas sociales que se están transfiriendo
- Promoción del desarrollo económico local

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

- Fijar posición sobre las demandas de los alcaldes de las municipalidades de centros poblados
- Fomentar acuerdos políticos y sociales con otros actores públicos y organizaciones de la sociedad civil para profundizar la descentralización, potenciando orgánica, programática y operativamente la gestión de las municipalidades en general y especialmente las rurales.

Como parte de estas iniciativas, la primera semana de mayo se realizará en Lima un “Encuentro Nacional de Municipios Rurales”, uno de cuyos objetivos es llamar la atención de las autoridades competentes y generar compromisos para que el Estado defina políticas claras de promoción de las municipalidades rurales.

3. Apoyo de la gobernabilidad democrática a escala nacional

Ante la severa crisis de gobernabilidad presente en el país, dos de cuyos indicadores son el 8% de respaldo a la gestión de la Presidencia de la República y la crisis del gabinete hace unos meses, cerca de cien alcaldes se concentraron en Lima el 9 de febrero del 2004 para reunirse con el presidente Alejandro Toledo en el palacio de Gobierno con la finalidad de apoyar una salida constitucional y democrática a la mencionada crisis.

El pronunciamiento público emitido señalaba, en primer lugar, el “compromiso de los alcaldes con la gobernabilidad democrática, la que, independientemente de las legítimas diferencias existentes en el país, debe ser respaldada por todos los peruanos”.

En segundo lugar, expresaban su apoyo “a la lucha contra la corrupción, venga de donde venga, sea del pasado como la que pudiese haber en el presente, corrupción que tanto daño moral y económico ha causado a nuestro país, generando millones de soles en pérdidas para el Estado y la sociedad”.

Finalmente, reafirmaron “el compromiso con la descentralización y el fortalecimiento de los municipios para lograr el desarrollo sostenible de nuestras provincias y distritos. El Perú necesita consensos que privilegien la inversión pública y privada, pues sólo así será posible enfrentar las urgentes necesidades que tienen millones

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

de hombres y mujeres del Perú. La defensa de la democracia y de la gobernabilidad tendrá una raíz sólida sólo si es capaz de resolver desde las bases las necesidades y anhelos de una vida digna, segura y con futuro para todos los ciudadanos del Perú”.

El Presidente de la República saludó la presencia de los alcaldes del Perú profundo, de quienes indicó que “representan la esencia de la democracia, porque conviven todos los días con la realidad de sus pueblos”. Les agradeció “por tener el coraje de ponerse de pie y respaldar la democracia, la gobernabilidad, eso que nos costó recuperar juntos”. Destacó también la convicción democrática de los alcaldes que se hicieron presentes, señalando que “la democracia no tiene color político”. Ofreció una próxima reunión de trabajo para tratar la problemática municipal y algo que sorprendió fue su afirmación de que era muy respetuoso de los presidentes regionales, pero “no necesito intermediarios para llegar a los alcaldes, voy de frente al corazón del pueblo”.

Obviamente, el Jede de Estado no tiene por que pedir permisos a los presidentes regionales para relacionarse directamente con los alcaldes, por muchas razones, siendo la principal de ellas que gobiernos regionales y locales, si bien son parte de un mismo sistema gubernamental, son instancias subnacionales autónomas.

4. Fortalecimiento del asociacionismo municipal

Es evidente que la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) no tiene la representación de las municipalidades del país en sus múltiples problemas y expectativas. Esta realidad existe, más allá de los alcaldes que tratan de conducir AMPE en esta etapa de reconstrucción. Ante esta situación crítica, que es parte de los costos político-institucionales dejados por el intervencionismo estatal y partidario del gobierno de Fujimori, se viene afirmando una tendencia hacia asociacionismos más puntuales de naturaleza territorial o temática.

Entre las primeras tenemos, por ejemplo, la Asociación de Municipalidades de la Región Abancay (AMRA) y la continuidad de acciones de AMRESAM; así como la Asociación de Municipalidades del Corredor de Santo Tomás, que articula municipalidades de

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

las provincias de la región de Abancay y la Asociación de Cuatro Lagunas, en la región de Cusco. La más antigua de las asociaciones regionales sigue siendo la de San Martín (AMRESAM).

Entre las segundas, tenemos la Asociación de Municipalidades Impactadas por la Minería (ANMIM), de claro protagonismo institucional en el tema del canon y las regalías, así como la promoción de la Asociación de Municipalidades del Litoral Peruano (AMULPE), que no logra cuajar aún.

Además, tenemos la Asociación Nacional de Municipalidades Distritales (ANADIS), presidida por Óscar Benavides, alcalde de Ate Vitarte y representante de los gobiernos locales ante el Consejo Nacional de Descentralización (CND).

Estos esfuerzos de asociacionismo deben ser saludados y apoyados, pero sin dejarse de reconocer sus limitaciones. En efecto, la debilidad institucional, la dispersión de acciones y la ausencia de mecanismos de coordinación de estas expresiones del asociacionismo municipal creemos que está a la base de la falta de propuestas consistentes y estratégicas de los gobiernos locales del país sobre la descentralización y sus marcos normativos pendientes, sobre el presupuesto, etc., lo que hace que no sean realmente representativos de la pluralidad de intereses de la diversidad de gobiernos locales del Perú.

Ante esta evidencia, algunas asociaciones como REMURPE vienen trabajando la iniciativa de promover instancias inmediatas que coordinen enfoques y propuestas de los gobiernos locales sobre la descentralización y acciones específicas relacionadas con las municipalidades. Esta instancia de coordinación podría ser un paso intermedio en la perspectiva futura de crear una posible Confederación de Asociaciones de Municipalidades del Perú.

Los objetivos de la coordinación inmediata son obvios: realizar gestiones compartidas sobre cuestiones normativas y políticas; la descentralización fiscal; la cooperación mutua en la gestión de planes, programas y proyectos; el establecimiento de fondos; el desarrollo de capacidades y promoción del desarrollo económico; alianzas para luchar contra la pobreza, para mejorar la gestión ambiental, para institucionalizar la igualdad de oportunidades, etc.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Superar esta debilidad y dispersión de las asociaciones de municipalidades pondrá a fuego la capacidad de sus líderes para trabajar por visiones y prioridades que vayan más allá de los perfiles de desempeño actuales y que les permitan una mayor incidencia y efectividad, así como convertirse en columna vertebral de la descentralización y del desarrollo en nuestro país.

5. La agenda de las municipalidades de capitales de regiones

Los alcaldes de capitales de regiones (hasta hace poco departamentos) tienen que enfrentar problemas también serios, derivados de las cantidades de poblaciones sobre las que tienen responsabilidades y los siempre escasos recursos económicos, entre otros factores. Hasta hace un par de años, contaban con una asociación municipal específica, bajo la presidencia del alcalde metropolitano de Lima, Alberto Andrade, y la conducción técnica de Ricardo de La Flor. Con el fallecimiento de Ricardo, destacado municipalista, esta asociación se ha desactivado.

Sin embargo, hace unos meses atrás, un grupo de alcaldes de capitales de regiones se reunió con los representantes del CND y definió una agenda de trabajo, en la que destacan las cuestiones siguientes:

- Reglamentación para la transferencia de recursos a las municipalidades de centros poblados y un saneamiento de estas transferencias, muchas de ellas creadas irregularmente.
- Reforma de la ley que limita las potestades municipales sobre la cobranza coactiva.
- Exigencia de que se reglamente la participación ciudadana respecto a la revocatoria, precisándose las causas comprobadas.
- Evaluación de la transferencia de los programas sociales.
- Elaboración de una propuesta técnica para el saneamiento tributario y laboral.
- Reforma y descentralización del sistema nacional de inversión pública.

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

- Impulso a la formación de sistemas de administración tributaria local.
- Propuesta técnica para el retiro de instalaciones militares en zonas urbanas.
- Estrategia de fortalecimiento de ciudades intermedias definiendo sus interrelaciones.

Sin duda, todos estos temas son importantes. Esperemos que de la “agenda se pase a una acción efectiva”, para beneficio de los desarrollos locales y del propio proceso de descentralización.

6. III Congreso de alcaldes distritales

Del 16 al 18 de abril se realizó el III Congreso Nacional de Alcaldes Distritales en San Jerónimo, ciudad de Andahuaylas, región de Apurímac. Los objetivos de este congreso nacional, que contó con la presencia de centenares de alcaldes distritales, fueron: evaluar el proceso de descentralización, especialmente las transferencias de los programas sociales a los gobiernos locales; analizar la nueva LOM y el fortalecimiento de las capacidades de los alcaldes distritales.

La voluntad política de los alcaldes distritales se refleja en buena medida en el pronunciamiento público del congreso, que precisa sus principales conclusiones. Destacan entre éstas:

- a. *Fortalecimiento del proceso de descentralización*: aportar propuestas para crear mejores condiciones que permitan consolidar las transferencias económicas, los programas y proyectos de lucha contra la pobreza; solicitar al Ejecutivo que se cumpla el cronograma de transferencias; fortalecer el CND, incorporando dos miembros más, uno de los gobiernos locales rurales y un representante de las organizaciones de la sociedad civil; exigir, además, que el CND cumpla el plan de capacitación y asistencia técnica de manera descentralizada; y que la transferencia de los programas sociales se haga automáticamente a las municipalidades distritales, sin previa acreditación.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- b. *Asignación de mayores recursos*: que se incrementen los recursos del FONCOMUN a las municipalidades distritales de 8 a 20 UIT; que se amplíen en un 50% los recursos para el Programa del Vaso de Leche; que los recursos del PRONAA se transfieran a las municipalidades distritales y que se condone la deuda de la compra de maquinaria dejada por gestiones anteriores.
- c. *Normatividad y reglamentaciones*: se solicita al Poder Ejecutivo que se reglamenten los mecanismos para la transferencia de FONCODES a los gobiernos locales; que se reglamente la transferencia de recursos económicos a las municipalidades de centros poblados; que se apruebe una ley aclarando las competencias a los tres niveles del sistema gubernamental, que se apruebe una nueva ley de tributación municipal; que se derogue la ley 26300 sobre revocatoria y remoción de alcaldes y regidores.
- d. *Reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades*: que se modifiquen, entre otros, los artículos 26 sobre la vacancia de los alcaldes, 29 sobre la Procuraduría Municipal, 35 sobre empresas municipales, 40 sobre la aprobación y vigencia de las ordenanzas municipales, 108 sobre la indelegabilidad de las funciones del alcalde.

De no tramitarse favorablemente las principales demandas por el Gobierno nacional, el III Congreso Nacional acordó la realización de una campaña de “movilización nacional y un paro de los alcaldes distritales”.

Estos acuerdos son un reflejo de los avances y dificultades en que se desenvuelven los alcaldes distritales. Es evidente su apuesta por la descentralización, lo que debe ser saludado, aunque no necesariamente todas las propuestas deban ser compartidas. Por ejemplo, no se puede aplaudir o apoyar que se elimine el derecho de revocatoria, porque estamos violando derechos fundamentales de los ciudadanos. Las condonaciones tampoco son buenas prácticas. De otro lado, la transferencia de los programas de complementación alimentaria a las municipalidades distritales es un asunto discutible.

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

Una carencia preocupante es que no aparece un solo acuerdo de articulación y complementariedad con las municipalidades provinciales y los gobiernos regionales. Confiemos en que sea una simple omisión y no el inicio de una mayor fragmentación de los actores involucrados con la descentralización del país.

III. ALGUNOS PUNTOS CRÍTICOS

1. Las demandas de los alcaldes de los centros poblados

Conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades 23853, existen municipalidades “en los pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas que determine el concejo municipal provincial. Su denominación es municipalidades de centro poblado menor” (artículo 4). Complementariamente, el artículo 4 establece los requisitos, entre ellos la comprobada necesidad de servicios locales, que posean medios económicos suficientes, que sea solicitado por la mayoría de habitantes mayores de edad y que su población sea superior a los 500 habitantes.

Las municipalidades de centros poblados (MCP) comenzaron a crearse en Puno y luego se generalizaron en todo el país, llegando a más de 1,800 en la actualidad.

Aproximadamente el 80% se ubica en zonas rurales y el resto en zonas urbanas. En las regiones de Cajamarca, Huancavelica y Puno se encuentra un número superior a 100 municipalidades de centros poblados en cada una de ellas. Con toda seguridad, la totalidad de municipalidades de centros poblados enfrenta muy serias dificultades para cumplir las actividades que tienen a su cargo.

La nueva LOM (Ley 27972) fija como requisitos para la creación de una MCP la solicitud de un comité de gestión por un mínimo de 1,000 habitantes mayores de edad y residentes en el centro poblado, que éste no se encuentre en el área urbana del distrito, que exista opinión sustentada favorable del concejo distrital y que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada. La ordenanza debe fijar límites territoriales, funciones que se delegan y recursos que se asignan, entre otras cuestiones.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El 24 de marzo del 2004 se realizó en Lima el “III Congreso de Alcaldes de Centros Poblados del Perú”, en el distrito de Comas, con el apoyo de la oficina parlamentaria del congresista Gustavo Pacheco y con la presencia del Jefe de Estado, Alejandro Toledo. El evento fue realizado totalmente al margen de las comisiones de Gobiernos Locales y de Descentralización del Congreso de la República.

El III Congreso de Alcaldes de Centros Poblados aprobó las exigencias siguientes: elección democrática de las autoridades de los centros poblados, asignación directa de recursos del FONCOMÚN y su configuración jurídica como instancia con autonomía. No queriendo quedar en el dicho, han pasado al terreno de los hechos, presentando un proyecto de reforma constitucional para que se reconozca la autonomía de los centros poblados y otro proyecto de ley para reformar la nueva LOM en todo aquello que tenga que ver con los centros poblados.

En el fondo, la demanda de los alcaldes de centros poblados es que se les reconozca como gobiernos locales con autoridades democráticamente elegidas, con competencias y funciones claras, con autonomía política y administrativa, con recursos que deben transferirse directamente, etc.

¿Cuán conveniente es esto desde la lógica de la descentralización y de modernización del Estado, que busca una gestión pública más eficiente y eficaz? ¿Con más municipalidades se fortalece o se debilita el proceso de descentralización y el sistema municipal en nuestro país?

De inmediato, estas propuestas, que sorprendentemente contaron con el aval del Jefe de Estado, generaron reacciones en contra tanto de otras autoridades municipales como de conocedores y estudiosos de la problemática municipal. Una muestra de ello son las opiniones siguientes:

- El alcalde de Cajamarca y al mismo tiempo presidente de la Asociación de Municipalidades Impactadas por la Minería (ANMIN), Sr. Emilio Horna, calificó como “demagógico el anuncio del presidente Toledo sobre que los centros poblados accederían directamente al FONCOMÚN”. Expresó tam-

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

bién su preocupación sobre la responsabilidad que tendrían que asumir los alcaldes provinciales si es que “ocurren malos manejos de dichos recursos” y que, de cumplirse tal anuncio, “se creará el caos en todas las municipalidades del país”.

- Moisés Palomino, de la ONG SER, señaló que “los centros poblados tienen derecho a que se les trámite fondos, pero no directamente sino a través de las municipalidades provinciales y distritales, sobre la base de las funciones que les deleguen y a su población”. Profundizó su reflexión en el sentido de que “transferirles directamente recursos sin duda generaría caos y conflictos, porque los recursos saldrían del FONCOMÚN y no de otro fondo. Aún más, se animaría a la creación no planificada de distritos”. En otra dimensión del problema, sugiere “que se establezca con claridad sus funciones y la vinculación con las municipalidades provinciales y distritales”. Y, a propósito de las demandas de los centros poblados, propone un debate muy interesante sobre “las condiciones básicas necesarias para los procesos de distritalización y provincialización”, poniendo en evidencia que, por lo general, estas circunscripciones se han creado por favores políticos, lo que explica el hecho de que tengamos distritos con apenas 200 electores y otros con cerca de un millón.
- Otras opiniones señalan que atender las demandas de los alcaldes de las MCP de autonomía política y de transferencia de recursos directos por el FONCOMÚN sería violatorio de la autonomía municipal, atomizaría y dispersaría los recursos, haciendo más ineficientes las gestiones municipales, afectando así el propio proceso de descentralización. Aún más, se sostiene que estas acciones serían parte de una estrategia de sectores del oficialismo para dotarse de una base de apoyo para las próximas elecciones del 2006.

Las demandas de las MCP, sin duda, son polémicas, pues muchas de estas MCP habrían sido creadas al margen de la ley, en campañas electorales y con el evidente riesgo de problemas en la

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

demarcación política del territorio y de atomización de la gestión pública local.

Si se conforman los consejos de coordinación distrital (CCL), en los que deben estar presentes los alcaldes de CP, y se precisan mejor sus funciones y se definen los recursos que deben transferirles las municipalidades provinciales y distritales, pueden atenuarse en parte los problemas de las MCP, incluso sus autoridades (un alcalde y cinco regidores) pueden ser elegidas democráticamente, pero convertirlos en otros miles de gobiernos locales, desvinculados de instancias provinciales y distritales, sin que se aumente el FONCOMÚN, es otro problema muy serio, con perspectivas críticas.

2. La implementación de los Consejos de Coordinación Local (CCL)

Para las municipalidades con experiencia previa de espacios de concertación, con amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil y en no pocos casos incluso con la presencia activa de representantes de los sectores ministeriales de Educación, Salud y Agricultura, la obligación de dar cumplimiento a las normas de la LOM sobre los Consejos de Coordinación Local (CCL) constituye un retroceso. En efecto, implementar los CCL conforme lo dispone la LOM implica reducir la representación de la sociedad civil, excluir a los sectores públicos y limitar la actuación de los CCL a dos reuniones ordinarias al año.

Ante esta situación, como era previsible, en el marco de la heterogeneidad del país y del dinamismo de los procesos locales, si bien una mayoría de municipalidades se ubica en la tendencia de cumplir formalmente lo que dispone la ley sobre la organización y funcionamiento de los CCL, hay un número creciente de experiencias que vienen innovando enfoques y la propia implementación de los CCL. Una muestra de esto es lo siguiente:

- La municipalidad distrital de Chancay (Lima), mediante ordenanza oficial, estableció que su CCL quede integrado con ocho representantes municipales (alcalde y siete regidores) y catorce representantes de la sociedad civil; total, 22 miembros.

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

- La municipalidad distrital de San Juan de Lurigancho, en Lima, si bien respeta las normas sobre composición, apunta especialmente a una amplia participación y concertación en el proceso de planificación y presupuestos participativos, donde lo concertado se convierte en compromisos vinculantes.
- La municipalidad de San Marcos (Cajamarca), además de ampliar la representación de la sociedad civil, ha incorporado a los representantes de los sectores públicos.
- La municipalidad provincial de Abancay (Apurímac) ha reconocido el derecho ciudadano a una más amplia representación en el CCL.

Es importante que autoridades y actores de la sociedad civil coincidan en preservar espacios existentes, en respetar los derechos de participación ya reconocidos y consagrados en el ámbito local. Esto nos parece una decisión acertada, pues bajo ningún concepto el proceso de descentralización debe destruir el capital institucional y el empoderamiento ciudadano, fruto de prácticas innovadoras que se han venido realizando desde la base de la estructura del Estado, desde, por lo menos, una década atrás.

3. Los problemas en las transferencias de los programas sociales

Muchos alcaldes se quejan de la existencia de un marco normativo confuso y de cronogramas inciertos, además del incumplimiento por el Gobierno nacional de realizar un plan de desarrollo de capacidades. Cuanto menos, tres municipalidades provinciales, Piura, Ica y otra más, por problemas diversos, no aceptaron la transferencia del PRONAA y convinieron con MIMDES que, este año 2004, PRONAA se siga encargando de la ejecución de los programas de apoyo alimentario.

Para prevenir problemas parecidos, una iniciativa interesante es el convenio suscrito entre el MIMDES y AMRESAM para realizar acciones de cooperación técnica que ayuden a la mejor ejecución del plan de descentralización y transferencia de los programas sociales y el programa nacional de capacitación.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

Cabe destacar, de otro lado, la iniciativa del MIMDES de coordinar con las municipalidades la incorporación de los elementos sustanciales de los planes nacionales en los planes locales, planes nacionales que expresan las políticas sociales en el marco de los convenios internacionales y de la Constitución política del Estado. Dentro de estos planes, merecen mención especial los relacionados con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres 2000-2005, contra la violencia hacia la mujer 2002-2007, de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, para las personas adultas mayores 2002-2006, Paz y Desarrollo 2003-2006, de población.

Al respecto, en su documento "Orientaciones para la incorporación de los planes nacionales sociales en la planificación y presupuesto regional y local", el MIMDES afirma que dichos planes nacionales deben ser considerados como planes maestros que deben expresarse en las escalas regional y local, hecho que dará sostenibilidad y viabilidad a los programas sociales, los que deberán implementarse en función de las características de la región y de la población objetivo.

Esta necesidad impostergable, según el MIMDES, se ve favorecida por la evolución en que se encuentran los gobiernos locales, que de la gestión de servicios básicos están pasando a una fase de promoción del desarrollo local, en cuyo marco los gobiernos locales vienen prestando atención a la ejecución de proyectos relacionados con los segmentos vulnerables de la población, como son los niños, niñas, adolescentes, mujeres en situación de riesgo o violencia familiar, discapacitados y adultos mayores en situación de indigencia o abandono moral.

Lo importante es que tanto el MIMDES como los gobiernos municipales coinciden en que estos programas no pueden ser resultado de la voluntad política, a veces frágil y episódica, sino que deben estar institucionalizados como política municipal, pues de lo contrario corren el riesgo de desaparecer. Por ello, lo que se busca es plasmar, dentro de la heterogeneidad local, la gestión descentralizada eficiente y eficaz, articulando los planes nacionales, las estrategias regionales y programas y proyectos locales, gestionados con compromiso, innovación y creatividad.

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

La necesidad de aclarar las reglas de juego en la transferencia de programas sociales y que cada cual cumpla sus roles específicos es, pues, un imperativo.

4. La amenaza contra las tierras agrícolas

El II Encuentro de Alcaldes de la Región Piura (10-3-04), ante las amenazas que significan las concesiones mineras, acordaron solicitar que se declare la intangibilidad de los valles altamente productivos, en parte porque decisiones unilaterales del Poder Ejecutivo afectan la autonomía de los gobiernos locales y la propiedad de las comunidades campesinas e indígenas. También porque estas tierras son la despensa alimentaria de nuestros pueblos y las actividades agropecuarias captan el más alto porcentaje de la población económicamente activa. La preocupación de los alcaldes es grande, porque en dicha región existen 600,000 hectáreas con denuncios mineros, siendo mayor la preocupación por la suerte de los bosques de neblina y por las nacientes de los principales ríos que irrigan los valles de la costa peruana.

En esta misma línea de las municipalidades de Piura, la municipalidad de Arequipa, sensibilizada por la opinión pública, ha tomado decisiones favorables para evitar la destrucción de su campiña por iniciativas de urbanización de sus mejores tierras agrícolas que privilegian la oportunidad de rentabilidad inmediata a través de programas de vivienda, destruyendo tan importantes ecosistemas.

Pero no siempre las municipalidades coinciden en esta actitud de preservar las tierras agrícolas. Esto se evidencia, por ejemplo, con la autorización de la municipalidad metropolitana de Lima para urbanizar cerca de 800 hectáreas en Carabayllo, a fin de construir programas de vivienda.

5. La reducción de los recursos a las municipalidades impactadas por la minería

Decenas de municipalidades y sus respectivas regiones se verían seriamente afectadas por no percibir cerca de 97 millones de dólares por canon minero el año 2004, como consecuencia de la emi-

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

sión del decreto supremo 029-EF, que determina que el canon se calcule sobre el 50% del impuesto a la renta que el Estado capta de las empresas mineras, en vez del 50% de todos los tributos relacionados con esta actividad productiva. La reacción de las regiones y municipalidades no ha demorado, pues de inmediato el presidente regional de Cajamarca, ingeniero Luis Felipe Pita, y el alcalde provincial de Cajamarca y al mismo tiempo presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades Impactadas por la Minería (ANMIN), presentaron al Poder Judicial un recurso de acción popular demandando la derogatoria del referido decreto.

Al respecto, el *Foro nacional sobre reglamento de la ley del canon y regalías mineras* (Lima, 19 de marzo), coordinado por la Asociación Nacional de Municipalidades Impactadas por la Minería (ANMIN), acordó lo siguiente:

- a. Rechazar el DS 029-EF, que recorta los recursos de los distritos, provincias y regiones del país otorgados por la Constitución y la Ley del Canon.
- b. Apoyar la iniciativa legislativa – proyecto de Ley No 110065/2003-CR, que define el concepto de ingresos y rentas conforme al artículo 77 de la Constitución política del Perú, como base para el cálculo del canon minero.
- c. Declarar prioritario el fortalecimiento del pacto social entre el Gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales; así como las empresas mineras, la cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil para promover la competitividad, la inversión privada y la proyección del medio ambiente.
- d. Apoyar la iniciativa de las empresas mineras para la creación de Fondos de Desarrollo Sostenible (FDS) en las jurisdicciones mineras.
- e. Y, siendo el canon minero una herramienta real de descentralización, demandamos su correcta aplicación, lo que redundará en el desarrollo de los pueblos impactados desde y más allá de la minería.

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

5. El “temor” de los alcaldes a la revocatoria

De los 636 paquetes de planillones comprados para recolectar firmas, 13 correspondían a gobiernos regionales y los restantes a iniciativas de revocación de autoridades municipales, provinciales y distritales. Aclarado el panorama, este año, según el Jurado Nacional de Elecciones, habría consulta en octubre próximo para la revocación de autoridades municipales en menos de 60 municipios distritales, es decir, en alrededor del 3% de los gobiernos locales.

Las explicaciones de esto tienen que ver con la escasa información de los ciudadanos acerca de su derecho de revocar autoridades, el plazo muy corto para recolectar firmas de ciudadanos y los porcentajes elevados de firmar a recolectar, el 25% del total de electores hábiles e inscritos en la circunscripción municipal, provincial o distrital, lo que es más difícil en circunscripciones provinciales con mayor cantidad de electores. Este panorama se complicará, porque sólo parte de los procesos de revocatoria terminarán revocando realmente a las autoridades, pues, conforme a normas vigentes, para que la revocatoria quede probada, se necesita que sea aprobada por la mitad más uno de los electores inscritos.

En nuestra historia municipal moderna tenemos dos episodios de revocatorias. En 1997, se revocaron 42 alcaldes y 93 regidores y el año 2001 se revocaron 11 alcaldes distritales y 27 regidores, es decir, casi la cuarta parte de las autoridades revocadas cuatro años antes. La explicación está en que por primera vez se implantó el requisito de la mitad más uno de los electores el año 2001, lo que hace muy difícil revocar una autoridad. En algunos casos, para lograr tal porcentaje se obligaría a que lo alcancen tres veces más votos que los conseguidos por las autoridades para ser elegidas. Éste, evidentemente, es un hecho absurdo que limita y distorsiona seriamente la esencia misma del derecho de revocatoria.

No existe razón para que el ejercicio de la revocatoria se convierta en una causa de temor generalizado, porque los revocables son muy pocos, parte de los que están haciendo una gestión deficiente, autoritaria, con poca transparencia, etc. Este temor ha impactado sobre algunos parlamentarios que están presentando iniciativas legislativas para que se fijen causales para la revocatoria.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

De prosperar esto, se desnaturalizará la naturaleza de este derecho ciudadano.

6. Pobreza y crisis económica municipal

El presupuesto del 2003 asignaba a los gobiernos locales menos del 5% de sus ingresos. Conforme al presupuesto del 2004, este porcentaje subiría a 8.1%. El Gobierno nacional seguiría manejando alrededor del 77% de los recursos.

Los recursos municipales pasarían de 2,092 a 3,580 millones de nuevos soles, es decir, el incremento sería del 71%. En este incremento está la totalidad de recursos de los programas sociales, que ha comenzado a transferirse a 241 municipalidades distritales y 67 provinciales (municipalidades acreditadas).

Pero, en realidad, de este total las municipalidades sólo tendrán a su cargo el 15%, pues el resto deben “devolverlo” al MIMDES para que éste lo siga ejecutando. Esta descentralización y reconcentración de los recursos para los programas sociales es un reflejo de los problemas que enfrenta la conducción del proceso de descentralización del país y que, obviamente, está generando malestar en las municipalidades.

Si bien con el incremento real producido estaríamos aproximándonos al 6% de transferencias del total de ingresos del presupuesto público, mínimo establecido por la nueva LOM (sexta disposición complementaria de la Ley NO 27972), el Perú sigue siendo el país más altamente centralizado de América Latina.

Al respecto, la encuesta realizada por la Corporación Peruana de Gerencia Regional y Municipal, de un total de 1,829 municipalidades provinciales y distritales en el Perú, 930, es decir, el 51%, afrontan una difícil situación económica y administrativa. Los factores que están en la base de esta crisis son diversos, destacando entre ellos: bajo presupuesto, alcaldes poco preparados, desconocimiento objetivo de la situación en que encontraron la municipalidad... El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMÚN) cubre una pequeña parte de los gastos municipales. Y esto se agrava con la baja capacidad recaudadora de la mayor parte de municipalidades del país.

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

En este marco, las municipalidades de Piura reclaman se respeten los derechos adquiridos por concepto de canon petrolero. Por su parte las municipalidades de Ayacucho, Cusco, Huancavelica e Ica se han movilizándolo para tener acceso a las regalías en vista del paso del gasoducto de Camisea por sus territorios. El Congreso de la República se ha mostrado receptivo a estos planteamientos sobre regalías por el gas de Camisea y ha aprobado la correspondiente norma.

Sin embargo, en materia de dotación de recursos económicos y financieros a las municipalidades hay mucho camino por recorrer.

7. Falta de presencia en los debates sobre las iniciativas para reformar la LOM

Los gobiernos locales no sólo no canalizan iniciativas institucionales, ejerciendo su derecho constitucional, sino que no reaccionan a tiempo ante los proyectos de ley de los congresistas de la República, orientados a reformar parcialmente algunos aspectos de la Ley No 27972. Al respecto, la Comisión de Gobiernos Locales del CRP, la segunda semana de abril del 2004, ya contaba con un predictamen sobre más de 80 iniciativas legislativas que se orientan a reformar las normas sobre:

- Pedido de información de los regidores
- Las dietas y remuneraciones del alcalde
- Las causales de suspensión y vacancia del alcalde
- Autorización de viaje al alcalde
- Remoción del gerente municipal
- Consulta ciudadana para la aprobación de los programas de inversión e información respecto de los cambios de zonificación
- Creación de empresas y procuradurías municipales
- Agotamiento de la vía administrativa
- Estructura orgánica de municipalidades
- Cajas municipales
- Régimen de contratación y adquisiciones

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- Municipalidades de centros poblados
- Administración de los parques zonales de Lima Metropolitana
- Cabildo abierto
- Competencias y funciones
- Pago de obligaciones previsionales
- Intervención de los municipios distritales por los provinciales
- FONCOMÚN
- Planes de desarrollo concertado
- Propiedad de terrenos eriazos, abandonados y ribereños
- Licencias de construcción
- Ratificación de ordenanzas
- Seguridad ciudadana

La cantidad de iniciativas de reforma y diversidad de temas planteados, a menos de un año de vigencia, es un indicador de la baja calidad de la nueva LOM. Ésta ciertamente debe ser reformada en sus aspectos centrales, pero con participación activa de los gobiernos locales, no a sus espaldas.

IV. PERSPECTIVAS

Al margen de diferencias de matices, es creciente la comprensión de que los gobiernos locales deben asumir el protagonismo que les corresponde, impulsando una agenda de prioridades de interés general y específico. Algunos de los puntos medulares de esta agenda, sin duda, son los que siguen:

1. Las municipalidades distritales, provinciales y de capitales de regiones están convocadas a jugar un mayor protagonismo en el impulso a la continuidad y profundización del proceso de descentralización, articulándolo a la reforma del Estado y a la gobernabilidad del país. Al modelo peruano de descentralización hay que dotarlo de un rostro municipal.
2. En este marco, las municipalidades deben canalizar sus propuestas respecto de los programas sociales de apoyo a la infraestructura social y productiva y de complementación ali-

JULIO E. DÍAZ PALACIOS

- mentaría que se están transfiriendo, pues la gestión de estos proyectos actuará como verdadero *test* sobre la viabilidad de la descentralización en el actual contexto del país.
3. Los gobiernos locales deben prepararse para la transferencia de los servicios de educación y salud los próximos años, tema sobre el cual no existe una opinión expresa de las municipalidades.
 4. Articular los planes de desarrollo concertado y presupuesto participativo, con los enfoques de desarrollo sostenible local, no sólo para aumentar la eficiencia y eficacia del gasto público, sino especialmente para encauzar el destino de los recursos públicos y privados hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente los pobres, es decir, la mayoría de la población.
 5. Promover el desarrollo económico como elemento principal de creación de la base material para el desarrollo. Para este efecto no sólo se cuenta con el marco normativo municipal favorable, sino con la experiencia acumulada por numerosas municipalidades peruanas, así como la tendencia internacional de los gobiernos locales para involucrarse en la promoción de procesos de crecimiento económico.
 6. La necesidad de coordinar y articular los múltiples espacios y mecanismos de participación y los diversos planes de desarrollo obliga a pensar en la pertinencia de establecer los Sistemas Locales de Participación y Concertación (SLPC). Al respecto, la ONG IDEAS y la Red Perú vienen promoviendo una propuesta-marco de diseño del SLPC.
 7. Está en la orden del día desplegar las iniciativas necesarias para pasar de la existencia de varias asociaciones frágiles a una coordinadora de asociaciones o confederación de asociaciones municipales. Conforme lo sostiene REMURPE, éste es un paso decisivo.
 8. Promover la reforma de la Ley Orgánica de Municipalidades en aquellos aspectos que constituyen una barrera para su desempeño democrático. Al respecto, es urgente compatibilizar criterios entre las diversas asociaciones de municipalidades.

LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

9. El año 2008, el volumen de recursos del presupuesto nacional que deben transferirse a los gobiernos locales debe ser no menor del 12% del total de ingresos del presupuesto nacional, según la sexta disposición complementaria de la nueva LOM. De ocurrir esto, será de manera complementaria a la transferencia de nuevas competencias y funciones, con lo que ese porcentaje de recursos resultará insuficiente. La necesidad de que las múltiples asociaciones de municipalidades trabajen de manera unitaria para avanzar a no menos del 20% de transferencias constituye un imperativo que no debe evadirse.