

**Gobierno de  
las ciudades andinas**

Jaime Erazo Espinosa, coordinador

# Gobierno de las ciudades andinas



**FLACSO**  
SECRETARÍA GENERAL



**FLACSO**  
ECUADOR



MINISTERIO  
DE ASUNTOS EXTERIORES  
Y DE COOPERACIÓN



CONSEJO  
NACIONAL DE  
CIUDADES ANDINAS

---

Gobierno de las ciudades andinas / coordinado por Jaime Erazo Espinosa. Quito : FLACSO, Secretaría General : FLACSO, Sede Ecuador : AECID, 2012

473 p. : cuadros, gráficos, mapas y tablas

ISBN: 978-9978-67-335-5

GOBIERNO LOCAL : PAÍSES ANDINOS : GOBIERNO MUNICIPAL : DEMOCRACIA : CIUDADES..

320.85 - CDD

---

© De la presente edición:

FLACSO, Secretaría General  
300 Sur y 50 Oeste de la Mac Donald  
Plaza del Sol  
Curridabat, Costa Rica  
Telf: (506) 2253 0082  
Fax: (506) 2234 6696  
www.flacso.org

FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 323 7960  
www.flacso.org.ec

AECID  
Avda. Reyes Católicos s/n  
28001 Madrid-España  
Secretaría General de la AECID  
Telf.: 91 583 8149/ 8182/ 8139  
Fax: 91 583 8234  
www.aecid.es

ISBN: 978-9978-67-335-5  
Cuidado de la edición: Santiago Rubio y Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: V&M Gráficas  
Quito, Ecuador, 2012  
1ª. edición: marzo de 2012

---

El presente libro es una obra de divulgación y no forma parte de las series académicas de FLACSO-Sede Ecuador

## Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Gobernabilidad y gobierno local. Un desafío esencial para la convivencia democrática</b> .....	9
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
<b>Gobierno local y democracia en Venezuela</b> .....	19
<i>Julio de Freitas Taylor</i>	
<b>Actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina. Caso Colombia</b> .....	91
<i>Carmenza Saldías Barreneche</i>	
<b>Perspectivas democráticas de los gobiernos locales en Ecuador</b> .....	197
<i>Sebastián Mantilla Baca</i>	
<b>Situación de las municipalidades en el Perú. Desafíos para la gestión de las ciudades</b> .....	265
<i>Julio Calderón Cockburn</i>	
<b>Los municipios bolivianos: una aproximación</b> .....	329
<i>Carmen Ledo García</i>	

# Situación de las municipalidades en el Perú

## Desafíos para la gestión de las ciudades

Julio Calderón Cockburn<sup>1</sup>

### Introducción

El siguiente documento es un diagnóstico sobre la organización municipal en Perú que tiene por objetivo, de acuerdo a los términos de referencia, identificar las demandas de los gobiernos locales y la viabilidad de que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades. El diagnóstico forma parte del componente actualidad, diagnóstico y análisis de municipios en la Región Andina que realiza FLACSO.

El documento presenta, de manera general y sucinta, un diagnóstico de las principales características de la organización municipal en Perú. La mayoría de las municipalidades responden a un ámbito rural, aunque debe indicarse que el 72% de la población es urbana (Censo Nacional de Población y Vivienda, 2007). A pedido de FLACSO se ha puesto énfasis en los desafíos para la gestión de las ciudades que enfrentan los gobiernos locales, aspecto que atañe al grupo de municipalidades con ciudades grandes y medianas. En Perú, estrictamente hablando, solo existe una ciudad de claro rango metropolitano: (Lima-Callao).

---

1 Sociólogo por la Universidad Católica del Perú, Doctor por la Universidad de San Marcos (UNMSM) y Maestro por la FLACSO de México. Es profesor de la Universidad Católica de Lima y del Lincoln Institute of Land Policy de Cambridge, USA. Es autor de más de sesenta publicaciones, incluidos veinte libros. Como consultor ha trabajado para la cooperación multi-lateral e internacional en temas de gobernabilidad de ciudades, hábitat y suelo urbano. Contacto [calderón@chavin.rcp.net.pe](mailto:calderón@chavin.rcp.net.pe)

La elaboración de este diagnóstico, en consideración del tiempo disponible, básicamente ha desarrollado un trabajo de recolección bibliográfica. El autor agradece el apoyo y/o las entrevistas concedidas por Marina Irigoyen de CARE Perú, Ricardo Vergara de SASE y Álvaro Ugarte de INICAM. Asimismo, agradece a los comentaristas del documento.

Los temas del diagnóstico a desarrollar son los siguientes: Constitución política, procesos de descentralización, asociativismo, competencias municipales, financiamiento municipal, cooperación internacional, actores de gobernabilidad, análisis cuantitativo.

### Constitución política

Desde el inicio de la República, en 1821, las municipalidades en Perú tuvieron un papel secundario en la organización del Estado, en relación al rol que le cupo jugar al Gobierno nacional o central. A pesar de que la Constitución de 1933 y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) de 1892 reconocían un papel rector a los gobiernos locales en la gestión local, en la práctica no existía autonomía política, sus autoridades eran designadas por el poder ejecutivo, como un medio de clientelismo político y, en general, los gobiernos locales fueron perdiendo competencias en las principales decisiones respecto al desarrollo urbano, tributos locales y servicios públicos. Durante buena parte del siglo XX, el Gobierno nacional había ido despojando de sus funciones y atribuciones a las municipalidades.

Esta situación empezó a modificarse a raíz de la Constitución Política de 1979, que condensó el auge de los movimientos sociales y las demandas de descentralización del Estado. Estas demandas habían cuestionado la gestión centralista que se realizaba desde Lima, la capital del Perú. La Constitución de 1979 reconoció la autonomía municipal, determinó las competencias y los recursos económicos de los gobiernos locales y se convirtió en un sistema de garantías de la autonomía municipal (Calderón et al, 1996). La Constitución promovió un Estado democrático, en respuesta a los largos años de gobierno militar (1968-1980).

El marco legal dio inicio, a partir de 1980, a un proceso de reforma municipal que consistió en la transferencia o devolución, a las municipa-

lidades, de atribuciones que se encontraban en manos del Gobierno nacional. Se crearon gobiernos y asambleas regionales que deberían reemplazar el papel administrativo asignado a los departamentos. La reforma municipal empezó con el segundo gobierno del presidente Fernando Belaunde (1980-1985), con los objetivos de modernizar los gobiernos locales, mejorar la prestación de servicios y descentralizar y democratizar al Estado.

### La Constitución de 1993

La vigente Constitución Política del Perú fue aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, y ratificada en el referéndum del 31 de octubre de 1993. La Constitución se elaboró tras el autogolpe político del presidente Alberto Fujimori del 5 de abril de 1992. En términos generales, la Constitución promueve medidas liberalizadoras e impulsoras de la empresa privada, respondiendo así a la época de ajuste económico promovido por los organismos multilaterales en que se insertó.

La Constitución divide el territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos; en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada. Las municipalidades provinciales y distritales, y las municipalidades delegadas conforme a ley, son órganos del gobierno local y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La Constitución define las competencias, los bienes y rentas de las municipalidades, y establece el criterio de la participación vecinal en la gestión del gobierno local:

#### Artículo I.- Gobiernos locales:

Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades [...]

#### Artículo IV.- Finalidad:

Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, soste-

nible y armónico de su circunscripción. (Constitución de la República del Perú, 1993).

La Constitución de 1993 definió a la descentralización como un proceso permanente que tenía como objetivo promover el desarrollo integral del país. En su artículo 197 establece que las regiones apoyan a los gobiernos locales y no los sustituyen ni duplican su acción ni su competencia<sup>2</sup>. Un mecanismo de articulación de las municipalidades con los gobiernos regionales se estableció a través de los consejos de coordinación regional, en los cuales los alcaldes provinciales, o sus representantes, son miembros de pleno derecho.

Si bien la Constitución de 1993 reconoce la autonomía municipal e incorpora la figura de la autonomía política, diversos analistas en su momento la cuestionaron por eliminar la enumeración expresa de las competencias municipales, y de sus recursos económicos; algo que estaba presente en la Constitución de 1979. A su entender, esta omisión dejaba la determinación de competencias al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo, lo cual constituía un retroceso, dejando la Constitución de ser garantía de autonomía municipal (Calderón et al, 1996: 13).

La Constitución de 1993 estableció Mecanismos de Democracia Directa (MDD) en los asuntos de Gobierno. Estableció que “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante... demanda de rendición de cuentas” (Constitución de la República del Perú, 1993: artículo 31)<sup>3</sup>.

La ley 26 300 del 3 de mayo de 1994, sobre *los derechos de participación y control ciudadano*, buscó regular la participación de la ciudadanía en la gestión de los gobiernos locales a través de mecanismos como: el derecho de iniciativa en la formación de dispositivos municipales, derecho

2 Más allá del discurso jurídico, en el mundo de la realidad existen interferencias entre los niveles de gobierno y algunas regiones hacen las veces de municipalidades.

3 En cuanto a antecedentes participativos en el marco jurídico, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) de 1984 estableció la *rendición de cuentas*, al determinar en su artículo 82 que la municipalidad debía informar cada noventa días a los vecinos sobre la marcha de los asuntos comunales y el estado de la economía municipal, así como que cada sesenta días el concejo debía dedicar una de sus sesiones para tratar públicamente materias de interés comunal que los vecinos solicitasen. La LOM del 2004 ya no considera este dispositivo.

de referéndum, las juntas vecinales comunales, los comités de gestión, el derecho de denunciar infracciones y a ser informado, los cabildos abiertos, la participación local del sector empresarial, los derechos de control y las revocatorias de autoridades municipales.

Los MDD (consulta popular, iniciativa legislativa y revocatoria de mandato) son derechos ciudadanos que abren nominalmente el camino a nuevas herramientas para la participación. La consulta popular de Tambo Grande, en 2002, afirmó una posición en contra de la cesión de tierras a una industria multinacional. El mecanismo más desarrollado ha sido la revocatoria de mandato, que se ha ejercido en seis ocasiones (1997, 2001, 2004, dos veces en 2005 y en 2009). Para algunos analistas este mecanismo abre la puerta a los partidos y candidatos perdedores en contra de la autoridad elegida (Welp, 2008: 121-123).

### La reforma constitucional del 2002

El 6 de marzo del 2002, luego del gobierno de transición que sucedió a la caída del régimen autoritario, en noviembre del 2000, el gobierno de Alejandro Toledo expidió la ley 27 680 de reforma constitucional. Esta ley definió, en su capítulo XIV del título IV, de manera más integral el proceso de descentralización, asimilándolo a un proceso de democratización de la sociedad. La descentralización fue definida como:

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos hacia los gobiernos regionales y locales. (Ley 27 680, capítulo XIV del título IV)

El proceso de reforma constitucional estuvo signado por el rechazo que había generado el régimen autoritario precedente y las denuncias de corrupción. En este contexto, las fuerzas políticas buscaron evitar el resur-

gimimiento del autoritarismo, y las leyes expresaron una voluntad democratizadora.

La ley 27 680 define que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno, a nivel nacional, regional y local. De acuerdo a la ley, las regiones se crearán sobre la base de áreas contiguas, y los gobiernos regionales tendrán autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Hasta el momento, no se han constituido las regiones, por lo que departamento y región vienen a ser lo mismo. Mientras tanto, las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local, y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La ley 27 783, denominada Ley de bases –de la descentralización, del 26 de junio del 2002–, desarrolló el capítulo de la Constitución Política sobre la descentralización, regulando la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada; y fijando las competencias del gobierno nacional, regional y local.

Los gobiernos locales fueron concebidos como las instancias más próximas a la ciudadanía, y se les asignaba una función importante como agentes del desarrollo económico y social de las localidades en la dinámica de una economía globalizada.

## Proceso de descentralización

### *Desarrollo del proceso*

El proceso de descentralización desarrollado en Perú desde 1980 ha generado una reforma del Estado que ha empezado a descentralizar (transferir) funciones y atribuciones del Gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales. En términos generales, la descentralización comprende acciones en el nivel de competencias, financiero y administrativo. Actualmente, el proceso de descentralización es considerado, junto a la reforma y modernización del Estado, uno de los ejes del desarrollo del país.

La descentralización se inicia a instancias de la Constitución de 1979, que introdujo una nueva estructura de representación para mediatizar la relación de la sociedad con el Estado, mediante nuevas instituciones políticas y democráticas (tal como era el caso de la Asamblea Regional). Esta definición democratizadora condensó la demanda de movimientos sociales y políticos de mediana duración (1965-1990), cuyo discurso había recusado a las dictaduras en favor de una idea de democracia, y se había opuesto a la centralización política del país desde demandas regionales. Interrumpido el proceso por la recentralización autoritaria y el autogolpe de Fujimori (1992), al 2002 se impulsa un segundo proceso de descentralización que propone un carácter gradual de la reforma, bajo un control rígido por parte del Gobierno nacional (Revez, 2009: 37-40).

El proceso de descentralización, en sus dos vertientes, se ha sostenido sobre un marco jurídico *ad hoc* desarrollado a través de dos Constituciones (1979 y 1993) y dos Leyes Orgánicas de Municipalidades (1984 y 2002)<sup>4</sup>, que propiciaron cambios en la concepción, modalidad y orientación del proceso, así como retrocesos en la construcción de la nueva institucionalidad.

El desarrollo de elecciones democráticas para elegir autoridades municipales, desde 1980 y de manera ininterrumpida, sumada a la revocatoria de las autoridades y otros mecanismos de democracia directa, han generado en la ciudadanía y los habitantes de las localidades una mayor identificación con sus municipalidades. Se ha contribuido a forjar identidades y mecanismos de representación.

La reforma tributaria de 1985 permitió mejorar los recursos municipales al establecer una fuente sostenible para los ingresos de los gobiernos locales, administrado por el Gobierno nacional (Ministerio de Economía y Finanzas).

En la década de 1980 a las municipalidades se les dotó de una serie de funciones, competencias y atribuciones referidas a la facultad de reconocer asentamientos humanos precarios, titular la propiedad informalmente ocupada, asumir la gestión del agua potable y alcantarillado, entre

<sup>4</sup> En marzo de 1981 se promulgó el Decreto Legislativo 051 que permitió modernizar la gestión municipal. El 7 de junio de 1984 se aprobó la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, ley 23 853, que expresó el carácter abierto de la reforma municipal.

otros. Por ejemplo, tras la desaparición de la Empresa Nacional de Agua Potable, se crearon empresas municipales de agua y saneamiento. La excepción es Lima, con el 30% de la población nacional, en que el Gobierno nacional no ha aceptado su transferencia a la municipalidad y se ha reservado su administración.

El proceso de descentralización, en general, fue frenado por la administración del presidente Fujimori, luego del autogolpe de 1992. Más afectada fue la experiencia de regionalización. Se suspendió la elección de los representantes regionales, las Asambleas Regionales fueron disueltas, y su administración pasó a manos de Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que respondían al mandato del Gobierno nacional. Se frenó la reorganización por la que el aparato del Estado atravesaba, desconectándose los lazos que se venían tejiendo al interior de la administración pública en las provincias y departamentos, y generándose desencuentros entre las municipalidades y administraciones del Gobierno nacional.

Las municipalidades fueron particularmente afectadas. Sus funciones se vieron mermadas, perdiendo atribuciones en control de comercio ambulatorio, transporte público, entrega de títulos de propiedad, manejo de tierra fiscal, entre otros. Estas funciones, atribuciones y competencias fueron recuperadas por el Gobierno nacional. Otros ámbitos que iban a ser transferidos a las municipalidades debieron esperar, como el de educación, en que el régimen autoritario, más bien, estimuló la inversión privada y el desarrollo de escuelas y universidades particulares.

Concluido el régimen autoritario de Fujimori, el proceso de descentralización fue nuevamente abordado por las sucesivas administraciones del gobierno de transición, Alejandro Toledo y Alan García, bajo el control y ritmo del Gobierno nacional. El discurso central, como se ha mencionado, orienta la descentralización hacia la democratización de la sociedad como una reacción frente al autoritarismo.

El marco jurídico define al proceso de descentralización como una forma de organización democrática y abre un espacio para la participación ciudadana en la gestión de los gobiernos locales.

Entre algunos instrumentos de participación ciudadana están los presupuestos municipales participativos anuales, los Consejos de Coordinación Local Distritales (CCLD) y la vigilancia ciudadana. Existen algunos estu-

dios y balances sobre las experiencias participativas desarrolladas por voluntad propia de las autoridades y/o en estricto cumplimiento del marco legal. Este marco está constituido por la ley 27680 de reforma constitucional del 6 de marzo del 2002, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), 27 972, publicada el 27 de mayo del 2003, que sustituye a la LOM 23 853 de 1984, y la legislación sobre los presupuestos participativos y directivas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

### Balances y temas de discusión

La descentralización ha avanzado al compás del incremento de los precios internacionales de los minerales y del gas, lo cual ha generado recursos fiscales al Estado para distribuirlos a gobiernos locales y regionales, y que éstos puedan invertir (ver sección financiamiento municipal). No obstante, existe entre los analistas y autoridades municipales y regionales un consenso en señalar que el proceso de descentralización marcha lento y enfrenta trabas de diversa índole.

Una primera explicación a esta situación responde, en términos legales, a un desorden en la secuencia de la producción legislativa referida al proceso de descentralización, lo cual ha perjudicado el traslado de competencias y la maduración de los actores e instituciones involucradas. Así, mientras que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (ley 27 867) se aprobó en el 2002 y la Ley Orgánica de Municipalidades (27 972) en el 2003, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (ley 29 158) se aprobó recién en 2008, siendo ésta la ley madre u ordenadora de la nueva estructura estatal. De esta manera, a lo largo del proceso ha habido superposición (y conflicto) de competencias entre el Gobierno nacional y las instancias subnacionales<sup>5</sup>.

En respuesta, existen analistas que plantean que se debe impulsar una reforma municipal como parte integrante de la necesaria reforma del Estado. En su frente externo debería referirse a una reforma constitucional que instituya efectiva y adecuadamente las competencias municipales y el

5 Debo este alcance a uno de los evaluadores del documento.

necesario equilibrio de los recursos internos y externos. Esta reforma debería consagrar expresamente y dar garantías de la autonomía local y de las competencias municipales y la participación ciudadana. A su vez, una Ley de Bases de Municipalidades que fije las garantías municipales, promueva la descentralización del gasto público y establezca que las municipalidades tienen potestad tributaria para crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias (Castro Pozo, 2005: 57-58). Adicionalmente, se sugiere diferenciar a las municipalidades según su rango y jerarquía, basándose en una clasificación diferencial que considera población, recursos económicos, situación geográfica, extensión, etcétera.

Una segunda explicación, por lo general esgrimida por las propias autoridades, especialmente por la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), se asocia con los recursos económicos insuficientes que tendrían los gobiernos locales. Por ello se levanta la demanda de un aumento del Impuesto de Promoción Municipal (IPM) al 3% del Impuesto General a las Ventas (IGV). En esta perspectiva, la descentralización estatal dependerá de un aumento sostenible de los ingresos fiscales, para lo cual será necesario incrementar los ingresos tributarios, además de una reforma fiscal. La descentralización, en pocas palabras, requeriría de mayores recursos financieros para los gobiernos subnacionales, pues con los que cuentan no son insuficientes.

Un tercer factor explicativo atiende a los aspectos administrativos que, a la existencia de un Estado débil y chico, en términos fiscales, añade la falta de capacidad de gasto, porque la administración y la burocracia se encuentran en estado crítico. En el frente administrativo es donde menos se ha avanzado. Las dificultades para desarrollar una reforma del Estado de manera continua y sostenida han tenido su efecto en la administración pública. El proceso de recentralización, bajo el gobierno autoritario de Fujimori, dificultó la forja de capital humano en las administraciones locales para hacerlas sostenibles, lo cual generó dependencia en la sociedad, que esperaba que el Gobierno nacional asumiera la gestión del desarrollo local<sup>6</sup>.

6 El régimen de Fujimori, con el apoyo de los medios de comunicación, apeló al argumento de la eficacia de la acción pública. Resultó evidente que dicha política solo produjo beneficios en el corto plazo, pero que no generaron desarrollo local ni sostenibilidad (Ugarte, 2007).

Al respecto, se discute sobre la supuesta transferencia de capacidades profesionales del Gobierno nacional a los gobiernos locales y regionales. Gonzales de Olarte (2009) indica que gracias al incremento de los precios de los minerales a nivel mundial, los gobiernos locales y regionales han contado con más recursos, pero que no se han encontrado preparados para manejar la bonanza. En su opinión, ha faltado una descentralización administrativa, entendida como traslado de capacidades operativas y de organización del Gobierno nacional a los gobiernos descentralizados, una descentralización de recursos humanos y de gente calificada capaz de formular proyectos y ejecutarlos (Gonzales de Olarte, 2009). En oposición, otros opinan que sería más correcto hablar del desarrollo de capacidades en las instancias subnacionales, porque podría darse a entender que el Gobierno nacional sí tiene esas capacidades operativas y de organización<sup>7</sup>.

Tras los problemas jurídicos, económico-financieros y administrativos que enfrenta el proceso de descentralización, se encuentra un componente definidamente político. Hay posiciones que sostienen que el gobierno nacional, y en particular el Ministerio de Economía (MEF), observa en la descentralización fiscal y administrativa una fuente de turbulencia financiera que puede afectar los resultados macroeconómicos. (Gonzales de Olarte, 2009; entrevista, blog. pucp.edu.pe del 22 de enero de 2009). Es decir, podrían generarse tensiones entre el modelo político y económico vigente y la descentralización. A su vez, se sostiene que la solución no pasa solo por acrecentar recursos económicos, o repensar cada cierto tiempo las competencias municipales en función de la modificación de los marcos normativos, sino en cortar la práctica común de la injerencia del Gobierno nacional en asuntos de carácter provincial y distrital que niega la voluntad descentralista. La injerencia política del Gobierno nacional se explica en función de réditos políticos, especialmente en épocas electorales.

En conclusión, de no mediar cambios sustantivos en el nivel político, el proceso de descentralización continuará al ritmo lento impuesto por el

7 De acuerdo a un evaluador la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), creada por Decreto Legislativo 1 023 del 20 de junio del 2008, tendría un diagnóstico completo de los empleados estatales. No obstante, en la página web de dicha institución no figura ni se menciona ese diagnóstico. Por tanto, no se puede saber con certeza la capacidad del personal del Gobierno nacional.

Gobierno nacional. Los gobiernos locales, para el cumplimiento de sus objetivos y responsabilidades, requieren de una autonomía real (política, económica y financiera y administrativa), lo cual demanda cortar la dependencia del Gobierno nacional y una clara voluntad política de éste para impulsar una reforma del Estado, y una reforma constitucional, en que los niveles gubernamentales dialoguen en igualdad de condiciones, definiendo las funciones y objetivos de la planificación del desarrollo del país. En esta perspectiva, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), que desarrolla el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, debe establecer un diálogo entre los tres niveles de Gobierno y promover una acción concertada. Igualmente, se requerirá de programas de capacitación y formación de capital humano en las municipalidades.

### Asociativismo

Por asociativismo, siguiendo la acepción establecida por FLACSO para este trabajo, se entiende la presencia al interior de los gobiernos locales de redes sociales que involucran la participación de representantes de la sociedad civil y Organizaciones Sociales de Base (OSB) y las mismas autoridades y funcionarios. Estas redes tienen por objetivo intervenir en torno a alguna o varias de las competencias municipales, como pueden ser la elaboración de los planes de desarrollo, presupuestos, comités de vigilancia de los servicios e infraestructura, entre otros<sup>8</sup>. Por sociedad civil se entiende el conjunto de instituciones cívicas y asociaciones voluntarias que median entre los individuos y el Estado. La sociedad civil es un espacio de actuación claramente diferenciado respecto del aparato estatal y del mercado.

Las experiencias de asociativismo en Perú tienen un origen claramente vinculado a los inicios de la reforma municipal de 1980 y la gestión de alcaldes de tendencia de izquierda (Cuadro 1). Sus objetivos han girado en torno a la elaboración de planes de desarrollo con participación de la población, presupuestos participativos, asignación de fondos, comités de

<sup>8</sup> Por lo tanto, no se toca en esta sección el asociativismo en el sentido de mancomunidad o de unión de diversas municipalidades, que será abordado en la sección sobre actores.

gestión, comités mixtos de vigilancia, entre otros. En la década de 1990 estas experiencias disminuyeron y en la primera década del siglo XXI ha habido una especie de re-lanzamiento de las experiencias participativas, en este caso vinculadas a una normatividad participativa específica.

**Cuadro 1**  
**Experiencias de asociativismo participativas entre el gobierno local y la sociedad civil**

Las primeras experiencias de participación ciudadana en las gestiones municipales se remontan al inicio de la reforma municipal en 1980, y en su origen debe considerarse una onda larga de movimientos sociales que se produjo en Perú entre 1965-1990 con demandas de democracia, participación y descentralización. La voluntad de alcaldes de izquierda, especialmente los que provenían de los liderazgos sociales, debe ser entendida como parte de ese movimiento general. Estas autoridades promovieron el reconocimiento municipal de las organizaciones y asociaciones y cuestionaron, en el plano ideológico, el carácter delegativo en que tradicionalmente se ejercía la democracia representativa (Calderón & Romero, 1996: 45). Estas autoridades pusieron en cuestión el modelo de democracia liberal como un mecanismo limitado a la elección de gobernantes. Antepusieron una concepción ética de la sociedad y de la democracia como un modo de ejercer gobierno vinculado a la ciudadanía y reducción de la desigualdad económica y social (Calderón y Valdeavellano, 1992: 18, 201). Se desarrollaron mecanismos participativos como el reconocimiento de las organizaciones sociales, la consulta (cabildos abiertos, asambleas populares), agencias municipales descentralizadas, comisiones especiales o mixtas, planes de desarrollo participativos y transferencia de atribuciones y recursos a las organizaciones sociales. También las experiencias mostraron limitaciones como la lentitud de la burocracia municipal, la ausencia de una visión de Gobierno, conflictos por el poder y las tendencias populistas y clientelares en los diversos agentes (Calderón & Romero, 1996: 52-58; Calderón y Valdeavellano, 1992: 185-207). En la década de 1990 estas experiencias de asocio fueron severamente afectadas por la guerra interna que debilitó las bases organizativas de la sociedad civil y la política de re-centralización del Estado puesta en práctica por el régimen de A. Fujimori (1990-2000).

Fuente: elaboración propia

El asociativismo en Perú aparece vinculado al desarrollo de experiencias participativas promovidas desde el gobierno local por voluntad política de la autoridad, por mandato legal o por una combinación de ambas, siendo que las diversas situaciones tienden puentes entre las autoridades municipales y la ciudadanía.

Para una mejor comprensión de las experiencias asociativas se considera la exposición de tres casos diferentes, y que dan cuenta de situaciones distintas. Se recurre a los casos precisando que en Perú no existen estudios que hayan confeccionado una clasificación general de las diversas moda-

lidades de participación ciudadana. Hay ciertamente diversos balances y estudios sobre la participación de la población y la asociatividad a nivel nacional, elaborados desde distintos enfoques y perspectivas teóricas (Arroyo y Irigoyen, 2005; Colectivo Interinstitucional Presupuesto Participativo, 2006; Tanaka y Melendez, 2005; Díaz Palacios, 2009), así como estudios de casos sobre experiencias como el Programa de lucha contra la pobreza de la Comunidad Europea PROPOLI (Távora *et al.*, 2009; Mayo *et al.*, 2008), la consulta ciudadana y los presupuestos participativos en Villa El Salvador (Calderón y Marulanda, 2001), la dinámica en ciudades intermedias con alta población rural (Calderón, et al. 2008), etcétera.

En dirección a una primera aproximación de una clasificación general de las experiencias participativas, una distinción básica debería efectuarse entre: primero, las experiencias de participación ciudadana promovidas por autoridades municipales que cuestionan las limitaciones de la democracia representativa y que plantean puentes entre ésta y la democracia participativa, abriéndose a la presencia de las organizaciones y representaciones sociales. Es claro que en este tipo de experiencias el elemento ideológico y político resulta fundamental y no necesariamente en su origen vinculado a un mandato jurídico. Entre esas experiencias pueden mencionarse Villa El Salvador, en Lima; Ilo, en Moquegua y Anta, en la región Cusco, así como la amplia experiencia desarrollada por las organizaciones de izquierda en la década de 1980.

Segundo, las experiencias participativas de los gobiernos locales que resultan promovidas por mandato jurídico a partir del 2004 y que, supuestamente, deberían ser de aplicación general. En este caso la dimensión legal es determinante. Arroyo e Irigoyen, (2005) han establecido hasta tres categorías al respecto: I) los alcaldes *participativos por convicción*, que integran espacios de concertación como RED Perú, REMURPE, asociaciones municipales regionales de Apurímac, San Martín Huánuco y Cajamarca. Las experiencias participativas cubrían a un 10% de las municipalidades. II) Las municipalidades *institucionalistas* que aplicarían los mecanismos participativos en estricto cumplimiento de la legalidad, que constituirían el 35% y III) las municipalidades rezagadas respecto del proceso de descentralización participativa y proclives a una relación tradicional o autoritaria con la población, constituyendo un 55% (Arroyo y Irigoyen, 2005: 14).

Los casos que a continuación se exponen remiten a los Consejos de Coordinación Local Distritales vigentes, por ley, desde el 2004. En segundo lugar, al Comité Provincial de San Marcos, Cajamarca, como muestra de una experiencia en que el asocio depende de la voluntad política de la autoridad, antes que de una obligación legal. En tercer lugar, los Comités de Vigilancia de Calidad del Agua de Lima Metropolitana como una experiencia de asocio impulsada por un agente externo a la municipalidad y la población, no necesariamente vinculada a un mandato legal, pero que en su desarrollo trata de construirlo, vinculado al tema de la salud y la sanidad.

En términos generales, ha habido esfuerzos de la cooperación internacional y las ONG por fortalecer propuestas participativas entre las autoridades municipales y la ciudadanía, abriéndose canales de diálogo y propuestas institucionales. En su mayoría, las autoridades se muestran reacias a desarrollar la potencialidad del marco jurídico participativo y optan por la cultura política tradicional de carácter delegativa. Ahora bien, este proceder de las autoridades encuentra su refuerzo en el comportamiento de la población, constituyendo también un problema de los ciudadanos. El marco jurídico no establece medidas vinculantes ni sanciones para las autoridades que incumplan con el mandato legal participativo, por lo que, de no enmendarse, se corre el riesgo de que estas experiencias reduzcan el alcance de su aplicación.

### Los Consejos de Coordinación Locales Distritales (CCLD)

La LOM del 2003, en su artículo 102, define al Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD) como un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades distritales, integrado por el alcalde, que lo preside, los regidores, los alcaldes de centros poblados y los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización.

La LOM, sin embargo, es limitativa frente a la representación de la sociedad civil al establecer, en su artículo 102, que la proporción de sus

representantes será del 40% de los que resulten de la sumatoria del total de miembros. La ley establece que los representantes de la sociedad civil serán elegidos democráticamente por un periodo de dos años dentro de los delegados legalmente acreditados de las organizaciones de nivel distrital que cuenten con personería jurídica.

Las funciones del CCLD son: coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) del distrito y el Presupuesto Participativo Distrital; proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales; proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos; promover la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.

El papel y ubicación de los CCLD al interior de la gestión local se engarza con el marco normativo participativo, presente en la Ley del Presupuesto Participativo 28 056 de mayo 2003, y su reglamento, Decreto Supremo N.º 171-2003-EF del 26 de noviembre del 2003. El diverso marco legal enuncia los principios de desarrollo humano, democracia, equidad de género, inclusividad y subsidiariedad. Enfatiza la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre el desarrollo local y regional y la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.

La viabilidad de los CCLD, en sus aspectos prácticos ha sido sometida a prueba con la implementación del Presupuesto Participativo (PP), que se lleva cabo desde el año 2004-2005. El PP es definido por ley como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalecen las relaciones Estado-sociedad. El PP dispone que los gobiernos regionales y gobiernos locales promuevan el desarrollo de los mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, la vigilancia y la fiscalización de los recursos públicos.

Los CCLD conciernen a la asociatividad al promover el reforzamiento de la relación entre el Estado y la sociedad, introduciendo formalmente en el ámbito de la gestión pública una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco de un ejercicio complementario de mecanismos de democracia directa y democracia representativa que gene-

ra compromisos y responsabilidades compartidas. A su vez, comprometen a la sociedad civil en el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC), creando conciencia respecto a los derechos y obligaciones que los ciudadanos tienen como contribuyentes y como actores. Por último, permite a la población el seguimiento, control y vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo capacidades regionales y locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana.

Al año 2005 se estimaba que existían 600 Consejos de Coordinación Local (CCL) en las municipalidades del país, lo cual alcanzaba al 59% de los distritos y un 82% de las provincias. Considerando 1 828 municipalidades distritales y 194 provinciales se estimaba que un 45% de las municipalidades había ingresado al proceso de reforma de la relación entre el Estado y la sociedad a nivel local (Arroyo y Irigoyen, 2005: 13). El asociativismo concernía a unas 900 municipalidades.

En Lima Metropolitana, la dinámica de los CCLD, que ha sido sometida a prueba en los Presupuestos Participativos (PP), muestra un desencuentro entre la exigencia de contar con Planes de Desarrollo Local Concertados (PDCL) y la elaboración misma de los PP. En principio, los PP deben ceñirse a los PDCL. Sin embargo, por requisitos impuestos en el proceso de transferencia de funciones se solicitó a las municipalidades que tuvieran PDLC al año 2002, exigencia que llevó a que los gobiernos locales contrataran servicios de consultoría para tal efecto. Por lo cual, los PDCL no han tenido vinculación con las propuestas de la sociedad (Távora et al, 2009: 23). En 5 distritos de Lima Metropolitana (Puente Piedra, San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador y Pachacamac) se muestra la siguiente dinámica en sus diversas etapas:

**Tabla 1**  
**Etapas del PP en Puente Piedra, San Juan de Lurigancho, Villa María del Triunfo, Villa El Salvador y Pachacámac**

Etapa	Observación
Preparación	A cargo de funcionarios y autoridades municipales que preparan materiales para la rendición de cuentas, actualización del PDLC, criterios de prioridad de los proyectos, etc. La participación de la sociedad civil en los CCLD por el peso de la presencia de funcionarios y autoridades municipales.
Convocatoria	Municipalidad convoca mediante ordenanza municipal y difunde por paneles, oficios, volantes y pasacalles. Las autoridades convocan muy cerca de la fecha del vencimiento del plazo para la presentación de los documentos y eso dificulta la convocatoria.
Inscripción de participantes	La inscripción se mantiene abierta hasta muy cercano al inicio del proceso, lo cual abre las puertas a ingresos tardíos que afectan las propuestas de presupuesto. Cada año se abre una nueva inscripción, lo cual muestra que no hay un registro permanente de las asociaciones. Hay dirigentes que asisten buscando para su zona una porción del presupuesto antes que insertarse en un proceso de desarrollo del distrito.
Capacitación	Básicamente se limita a la información. En los talleres no se aplican criterios didácticos o pedagógicos (exceso de temas, masiva asistencia). La capacitación no debería ser una fase sino un proceso permanente.
Rendición de cuentas	Es parcial y, por lo general, es una asamblea a nivel del distrito que realiza la municipalidad. No se aborda el conjunto del presupuesto municipal sino solo el PP.
Presentación y calificación de proyectos	Dirigentes presentan expediente y ficha de proyecto, requisitos mínimos de viabilidad técnica. Diversas organizaciones presentan proyectos, tales como grupos residenciales, colegios, clubes de madres, vecinos, empresarios, etc. El PP deriva en un fondo concursable para las diversas organizaciones.
Distribución de los recursos	El equipo técnico municipal declara la viabilidad de técnica de las propuestas e informe de acuerdos en asambleas.
Comité de Vigilancia	Las normas disponen un Comité de Vigilancia (CV) elegido por los participantes. Entre las dificultades del CV están: la carencia de locales de reunión, costos de desplazamiento, falta de conocimientos técnicos, etc. Un problema es que los CV consideran que les corresponde una vigilancia de carácter técnica cuando, en realidad, debería centrarse en los resultados.

Fuente: Távora, 2009: 39-66.

Las experiencias de los CCLD en Lima Metropolitana exhiben diversas limitaciones, tales como que el peso de las autoridades municipales resulta ser clave en la fase de preparación, así como que no necesariamente se respeta la prioridad de obras acordada en el CCLD, pues son los funcio-

narios quienes tienen la decisión final. No obstante, las experiencias de los PP se han convertido en escuelas de aprendizaje que permiten a las asociaciones tener un mayor conocimiento de la realidad del distrito. Una limitante es la relación asimétrica establecida entre las autoridades y funcionarios y los agentes de la sociedad civil, un proceso largo y farragoso, la diversidad de las demandas formuladas, un diseño del proceso que no garantiza la calidad de la inversión por su dispersión (Távora, et al, 2009: 107-111).

En el caso de ciudades intermedias se tiene un panorama distinto. Además del peso de la presencia municipal, hay casos en que los CCL no se han constituido lo cual anula el despliegue de mecanismos colaterales como la sujeción de la gestión a los Planes de Desarrollo Local Concertados (PDLC) o la institucionalización de los PP. En ciudades intermedias con un alto porcentaje de población rural, como Andahuaylas (región Abancay) y Celendín (región Cajamarca), se ha evaluado la aplicación de los planes de desarrollo concertados, presupuestos participativos, rendición de cuentas, vigilancia ciudadana y consejos de coordinación local. Se concluye que las autoridades deben aplicar por ley mecanismos de democracia participativa que probablemente no suscriben. El marco legal participativo resulta superpuesto por modos de gestión tradicionales de hacer política, en que no se encuentran siquiera bien asentados los fundamentos de la representación o delegación política. En su lugar, se generan arreglos particularistas que implican el privilegio de algunos grupos sociales y redes de clientela, prebendas o cooptación (Calderón, Mayo e Irigoyen, 2008: 53-56).

### CINDESAM Cajamarca

El Comité Interinstitucional para el Desarrollo de San Marcos (CINDESAM), de la región Cajamarca, se constituyó en 1993. Desde 1994, con apoyo de UNICEF y un convenio de cooperación Perú-Holanda-Suiza (APRISABAC), se ha convertido en un referente de la concertación a nivel regional nacional. A nivel provincial ha promovido que autoridades y funcionarios municipales y de instituciones públicas, así como líderes de

organizaciones sociales, se involucren en la concertación. Fue reconocida como buena práctica de gestión en 1996.

Entre sus logros tangibles figura el saneamiento ambiental, la provisión de agua potable rural, letrinas, procesamiento de residuos sólidos y ha ubicado su trabajo en el marco de la Agenda 21. La institucionalidad del CINDESAM es bastante sólida y cuenta con personería jurídica, actas, reuniones periódicas e impulsa los planes de desarrollo a nivel provincial y de todos los distritos. Su principal limitación ha sido no poder convocar suficientemente a la sociedad civil en un contexto de escasa organización de ésta en la provincia.

La municipalidad provincial de San Marcos es asociado de REMURPE y fundador de la Red Perú. Esta municipalidad ha instalado el Comité de Coordinación Local Provincial (CCLP) flexibilizando los requisitos demandados por la Ley Orgánica de Municipalidades, tal como el tiempo de vigencia de las organizaciones sociales. Al 2005 el alcalde presidía el CINDESAM y el Comité ha dinamizado los PP en todos los distritos bajo su liderazgo. El establecimiento de un vínculo entre CINDESAM y el CCL fue objeto de debate. Por la necesidad de cumplir con la LOM en los PP se ha considerado al CCL como una instancia ejecutora del los acuerdos del CINDESAM (Arroyo y Irigoyen, 2005: 168-178).

### Comités de Vigilancia de Calidad del Agua

El Programa de Lucha Contra la Pobreza en Lima Metropolitana, desarrollado por la Unión Europea entre 2003-2007, tuvo entre sus diferentes ámbitos de intervención la promoción de Comités de Vigilancia del Agua (CVA) como parte de un Sistema Municipal de Vigilancia de la Calidad del Agua, los cuales se convirtieron en espacios de asocio y coordinación entre la población y diferentes entidades estatales en torno a la salud y la defensa de la vida.

El Sistema estuvo integrado por representantes de las municipalidades de distrito, Ministerio de Salud, la empresa de agua, la Policía Nacional (PNP), la Defensoría del Pueblo (DP), Fiscalía de la Nación, Organizaciones Sociales de Base y los vigías comunitarios vinculados a los promo-

tores comunitarios de salud. Se realizó la reforma legal y normativa de los instrumentos administrativos, relativos a la gestión de los Sistemas Municipales de Vigilancia de la Calidad del Agua (SMVCA), a fin de adecuarlos a los instrumentos municipales como el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), el Manual y Reglamento de Organización y Funciones (MOF y ROF) y el Reglamento de Aplicación de Sanciones (RAS).

El proyecto involucró a un millón de personas que vivían en zonas abastecidas de agua para consumo por medio de sistemas no convencionales, principalmente camiones cisterna, lo que conllevaba enormes riesgos a la salud pública. Con el apoyo del programa PROPOLI se logró seis sistemas locales de vigilancia en los distritos de Puente Piedra, Comas, Ate, San Juan de Miraflores, Pachacámac y Lurín; así como veinte instrumentos de gestión para la vigilancia de calidad de agua, un marco normativo municipal. A nivel social, la experiencia de los vigías de agua desarrolló y fortaleció un capital humano y social. Los vigías tenían por función coordinar con las diferentes autoridades públicas para vigilar y controlar la potabilidad del agua ofrecida por los camioneros cisterna, lo cual incluía apoyo al sistema de información constituido.

Los CVA desarrollaron planes de trabajo y planes de sostenibilidad para garantizar la distribución de responsabilidades y la asignación de presupuesto por parte de las diversas instituciones públicas y privadas. Durante el periodo 2004-2006 la mayoría de las municipalidades del ámbito de intervención contaba con instrumentos administrativos legales que regulaban el abastecimiento de agua para consumo con camiones cisterna, y se había capacitado a funcionarios municipales y dirigentes de asentamientos humanos, quienes cumplían la función de vigilancia. Asimismo, las municipalidades contaban con un software que le permitía hacer el registro de los puntos de abastecimiento de agua e identificar las zonas de riesgo.

En los operativos de vigilancia conjuntos entre la población y las autoridades estuvo presente la Defensoría del Pueblo, legitimando su accionar. Los CVA permitieron desarrollar en las comunidades un importante capital social, especialmente en aquellos que fortalecieron sus capacidades sobre la base de su experiencia como promotores de salud.

En la sociedad civil la experiencia ha permitido los siguientes impactos: primero, los vigías tuvieron una mejor comprensión de la relación que existe entre agua y salud y cómo ello redundaría en la economía familiar; segundo, se ha elevado el nivel de conocimiento de la población sobre la importancia de la vigilancia de agua; tercero, se ha observado en la población un manejo más responsable del agua porque saben que su obtención es cada vez más difícil; cuarto, los vigías han tenido más oportunidades de trabajar de forma más cercana con la municipalidad; quinto, la experiencia ha permitido a los vigías elevar su autoestima y sentirse seguros para formular reclamos; y sexto, luego de la capacitación, se pudo observar que los niños se convirtieron también en vigilantes de la calidad de agua.

La intervención influyó en la incorporación del control de calidad del agua en los Presupuestos Participativos, y la mayoría de las municipalidades asignaron partidas para la vigilancia de la calidad de agua y designaron un personal específico para estas labores. El compromiso municipal es un aspecto crucial en la sostenibilidad de la propuesta, especialmente gracias a una conjunción de liderazgo político y capacidad de gestión del alcalde. El compromiso del gobierno local es clave, y al no existir voluntad política, los CVA tienden a dispersarse y sus integrantes regresan a su papel como promotores de salud (Mayo, et al, 2008).

### Competencias municipales

Las competencias municipales son definidas por el marco legal vigente. La dación de leyes corresponde al Congreso de la República, y su promulgación al Poder Ejecutivo. Las municipalidades tienen la potestad de emitir ordenanzas municipales, que tienen rango de ley en los asuntos de su competencia. Las leyes y ordenanzas se encuentran subordinadas a la Constitución.

### Competencias en la Constitución de la República de 1993

La Constitución vigente de 1993 atribuyó a las municipalidades las competencias de: aprobar su organización interna y presupuesto; administrar

sus bienes y rentas; crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes; participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley; y lo demás que determine la ley.

La Constitución también dispuso que las municipalidades rindan cuenta de la ejecución de su presupuesto a la Contraloría General de la República y sean fiscalizadas de acuerdo a ley.

### Competencias en la Ley de descentralización 27 680 del 2004

La Ley de descentralización 27 680, en el mes de noviembre del 2004, modificó el capítulo de descentralización de la Constitución de 1993. Aunque ratificó la mayoría de las competencias otorgadas por la Constitución, la nueva ley amplió y/o precisó determinadas funciones.

La Ley de descentralización estableció en su artículo 195 como competencias: aprobar su organización interna y presupuesto; aprobar el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) con la sociedad civil; administrar sus bienes y rentas; Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y al acondicionamiento territorial; fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local; desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley; presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia; ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley; lo demás que determine la ley.

La ley 27 680 representó avances en la descentralización del país al establecer nuevas funciones para las municipalidades. Entre éstas la de

promover y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local, la seguridad ciudadana y el fomento de la competitividad y las inversiones para el desarrollo económico local. La asignación de estas funciones se imponía en la agenda edil desde la reforma municipal iniciada en 1980 y las experiencias de democratización y participación desarrolladas. En particular, el apoyo al desarrollo económico local era una demanda de competitividad del proceso de globalización y el surgimiento de las pequeñas y medianas empresas que fomentaban el empleo local. El artículo 197 de la ley 27 680 estableció que las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local y que brindan los servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.

De igual manera, la ley autoriza a los gobiernos locales a presentar iniciativas legislativas y les abre un nuevo espacio de presencia al interior del aparato gubernamental. Asimismo, la ley 27 680 enumera las atribuciones municipales, algo que no figuraba en la Constitución de 1993, y que había dado lugar a discrepancias por parte de sectores municipalistas que consideraban que se mellaban las atribuciones municipales al dejar más libertad al Gobierno nacional para intervenir en torno a determinadas funciones y atribuciones.

### Competencias en la Ley Orgánica de Municipalidades del 2004

La Ley Orgánica de Municipalidades 27 792 de 2004 define las competencias municipales distinguiendo los niveles provinciales y distritales, y estableciendo funciones específicas exclusivas y funciones específicas compartidas.

Las municipalidades provinciales tienen por competencia: planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial en el nivel provincial; promover la coordinación estratégica de los Planes Integrales de Desarrollo Distrital. Los planes de las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y normas municipales provinciales generales sobre la materia; promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten externalidades o economías de escala de ámbito provincial, para cuyo efecto suscriben los convenios per-

tinientes con las respectivas municipalidades provinciales; emitir las normas técnicas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.

En cuanto a las funciones específicas de las municipalidades provinciales o distritales: organización del espacio físico-uso del suelo, incluyendo zonificación, catastro urbano y rural, habilitación urbana, saneamiento físico legal de asentamientos humanos, acondicionamiento territorial, renovación urbana, infraestructura urbana o rural básica, vialidad, patrimonio histórico, cultural y paisajístico; servicios públicos locales: saneamiento ambiental, salubridad y salud, tránsito, circulación y transporte público, educación, cultura, deporte y recreación; seguridad ciudadana, registros civiles, promoción del desarrollo económico local; protección y conservación del ambiente, educación e investigación ambiental; desarrollo y economía local: planteamiento y dotación de infraestructura, fomento de inversiones privadas en proyectos de interés local, promoción de la generación de empleo y desarrollo de micro y pequeña empresa urbana y rural. Fomento de artesanía, turismo y programas de desarrollo rural, participación vecinal: promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal, establecer instrumentos y procedimientos de fiscalización, organizar los registros de organizaciones sociales y vecinales de su jurisdicción; servicios sociales locales; programas de lucha contra la pobreza y desarrollo social, protección a población en riesgo, canales de concertación entre los vecinos y los programas sociales, difusión de los derechos del niño, adolescente, mujer y adulto mayor; prevención, rehabilitación y lucha contra el consumo de drogas.

La Tabla 2 presenta de manera sucinta las competencias municipales establecidas por la LOM de 2004. En el anexo 1 de este trabajo se presenta en detalle dichas competencias. Debe indicarse, no obstante, que diversas funciones municipales establecidas por la LOM requieren ser transferidas porque actualmente se encuentran gestionadas por instancias del Gobierno nacional, entre ellas, aspectos de organización del espacio físico y uso del suelo, saneamiento y salubridad, educación, programas sociales y seguridad ciudadana.

Tabla 2  
Competencias municipales según la LOM 2004

Funciones	Específica exclusiva municipalidad provincial	Específica compartida de municipalidad provincial	Específica exclusiva de municipalidad distrital	Específica compartida de municipalidad distrital
Organización del espacio físico y uso del suelo				
Saneamiento, salubridad y salud				
Tránsito, vialidad y transporte público				
Educación, cultura, deportes y recreación		Compartida con gobierno regional y nacional		Compartida con gobierno regional y nacional
Abastecimiento y comercialización de productos y servicios				
Programas sociales, defensa y promoción de derechos				
Seguridad ciudadana Promoción del desarrollo económico				

Fuente: LOM de 2004.

### Competencias municipales en gestión del hábitat urbano

La gestión del hábitat urbano es una competencia municipal que, en particular, atañe a las municipalidades urbanas que agrupan a la mayor parte de la población nacional<sup>9</sup>, tanto a provinciales como distritales. Entre las competencias podemos mencionar a las referidas a organización del espacio físico y uso del suelo y tránsito, vialidad y transporte público.

9 La LOM no establece funciones según la categoría urbana o rural de la municipalidad. En el Perú un 72% de la población nacional es considerada urbana. Las municipalidades con menos de 5 000 habitantes suman unas 961 y, según el Consejo Nacional de Descentralización, las municipalidades rurales son 1 354 (Castro Pozo, 2005: 18).

En principio, la gestión del hábitat urbano trata de compensar o revertir aquellos desequilibrios que las fuerzas económicas producen en las ciudades. El peso de la economía informal, en sociedades de heterogeneidad estructural, el desajuste entre el empleo y los ingresos de la población y la satisfacción de las necesidades como la vivienda, los servicios y los espacios públicos. Las manifestaciones visibles de estas carencias son la presencia en las ciudades de áreas sub-equipadas, producto de mecanismos ilegales e informales de acceso al suelo. Estos desequilibrios generan tendencias a la desorganización espacial y la exclusión social.

El papel que las municipalidades tienen en la gestión urbana es compartido con sectores o instancias del Gobierno nacional. Durante el siglo XX hubo una fuerte tendencia a que el Gobierno nacional asumiera la gestión de aspectos como desarrollo urbano, entrega de títulos de propiedad, empresas de servicios públicos de agua y alcantarillado. Lo propio ocurrió en la atención de servicios sociales como la educación, la salud y la seguridad ciudadana. En la década de 1990, el despliegue de procesos de reforma del Estado, que implicaron cuestionamientos a la planificación tradicional (aquella inspirada por el urbanismo moderno), y la aplicación de medidas de corte neoliberal, expresaron también una re-centralización del Estado, lo cual melló, aún más, la potencialidad de las municipalidades (en transporte público, gestión del suelo, legalización de asentamientos). En la primera década del siglo XXI ha habido un esfuerzo de reforma del Estado y descentralización.

Esos procesos han conducido a un marco jurídico cuyos conceptos se alimentan de diversas fuentes y procesos, como la descentralización del país, la democratización, la privatización, la planificación estratégica, la planificación participativa, la no planificación, entre otros. El marco jurídico vigente responde a dos propuestas de gobernabilidad y de desarrollo del país, una privatizadora y otra descentralizadora y democratizadora, que se entrecruzan generando vacíos y complementariedades. Una parte fue creada con los programas de ajuste económico y otorga un papel de primer orden a la empresa privada, restando al Estado un papel de apoyo o facilitador<sup>10</sup>. La otra parte es tributaria de una propuesta descentraliza-

10 Este marco jurídico se insertó en una coyuntura en que los gobiernos regionales desaparecieron,

dora, democratizadora y participativa y que fomenta y promueve la ciudadanía (Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Orgánica de Regiones, Presupuestos Participativos Municipales, Ley de transparencia de la información pública, entre otros).

El contexto ambiguo en torno a las atribuciones municipales en la gestión del hábitat urbano expresa vacíos, superposiciones de competencias y mayores márgenes al Gobierno nacional para definir las atribuciones en función de sus objetivos políticos. Un caso conocido es el de las atribuciones otorgadas al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en la función de la regularización de la tenencia de la tierra en desmedro de las municipalidades.

En cuanto al acondicionamiento territorial, continúa la gestión de la tierra pública en manos del Gobierno nacional, no existe una política nacional y la Constitución no garantiza el uso social del suelo. Las funciones de las municipalidades en gestión del suelo son bastante pequeñas, si se comparan con experiencias como las de ciudades de Brasil o Colombia. Los programas municipales de vivienda son muy pocos y hay un interés muy relativo por incorporar a los gobiernos locales en la temática de la vivienda. En cambio, el Gobierno nacional ha incrementando su presencia en los programas de vivienda a través de subsidios (bonos familiares habitacionales).

La Tabla 3 muestra las entidades públicas que deben atender los diferentes satisfactores de la gestión del hábitat urbano. Las funciones municipales en lo esencial, y a diferencia de lo estipulado por el marco jurídico, se centran en la gestión de agua y saneamiento, recolección de basura y residuos sólidos y vías, pistas y veredas. En Lima el agua y alcantarillado es gestionado por el Gobierno nacional.

se eliminaron instituciones de la política urbana (Ministerio de Vivienda, banca de fomento, sistema mutual, empresas públicas), se buscó privatizar los servicios públicos (energía eléctrica, comunicaciones y agua potable), se procedió a la venta de la tierra pública y a la desregulación del transporte público. Asimismo, se construyó la facultad municipal de imponer límites urbanos y se abundó en incentivos a la inversión privada en renovación urbana y regularización jurídica de la tenencia de la tierra (Calderón, 2006).

Tabla 3  
Satisfactores del hábitat urbano y entidades responsables

Satisfactor	Entidad responsable	
	Lima Metropolitana	Provincias
Tierras/ seguridad de tenencia	COFOPRI	COFOPRI
Infraestructura; agua y alcantarillado	SEDAPAL	EPSS municipales
Energía eléctrica	Empresa privada	Empresa privada
Vivienda, crédito para vivienda	BANMAT, MI HOGAR, Techo Propio, Banca privada	BANMAT, MI HOGAR, Techo Propio, Banca privada
Recolección de residuos sólidos	Municipalidad	Municipalidad
Pistas, veredas	Municipalidad	Municipalidad
Apoyo social	Municipalidad/ MIMDES	Municipalidad/ MIMDES
Apoyo económico	Banca privada, Ministerio de Trabajo, municipalidades	Banca privada, Ministerio de Trabajo

Fuente: elaboración propia.

La responsabilidad del Gobierno nacional en la atención de los satisfactores del hábitat urbano es fuerte. Hay funciones que en países vecinos son asumidas por los gobiernos locales, tales como autorización de habilitaciones urbanas y control de edificaciones, la regularización de tenencia de la tierra o formalización de la propiedad, la ampliación o expansión de la cobertura de los servicios e infraestructura; y que, en Perú, se encuentran privatizadas o en manos del Gobierno nacional. De manera que la competencia de la Ley Orgánica de Municipalidades de “planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial” (LOM artículo 73, inciso a) no puede aplicarse; así como tampoco aquella de “emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente” (LOM artículo 73, inciso d).

Las municipalidades carecen de capacidad de decisión sobre los elementos de base (tierra, agua, vivienda) que atañen a esta problemática.

### Gestión en seguridad ciudadana, educación y políticas sociales

En el marco del proceso de descentralización hay funciones de política social que, habiendo sido tradicionalmente administradas por el Gobierno nacional, en los últimos años están empezando a ser transferidas o compartidas a las municipalidades provinciales y distritales. Se trata de seguridad ciudadana, educación pública y políticas sociales para atención de sectores vulnerables. No obstante, los avances en la materia son muy débiles.

En cuanto a seguridad ciudadana, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), 27 933, la define como el conjunto interrelacionado de organismos del sector público y de la sociedad civil, así como de normas orientadas a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad y el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales. El sistema tiene por finalidad coordinar eficientemente la acción del Estado y promover la participación ciudadana.

El SINASEC cuenta con cuatro componentes que son el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales, los Comités Provinciales y los Comités Distritales. Las municipalidades se encuentran presentes en los últimos dos componentes.

El Comité Provincial de Seguridad Ciudadana, presidido por el alcalde provincial, se encuentra integrado por la autoridad política, el jefe policial de mayor graduación, la autoridad educativa, la autoridad de salud, el representante del Poder Judicial, del Ministerio público, Defensor del Pueblo, tres alcaldes con mayor número de electores, representante de las juntas vecinales y representante de las rondas campesinas. Sus funciones son formular la política provincial en la materia, formular el diagnóstico de la problemática (incluyendo el mapa provincial de incidencia delictiva), planes y organización y capacitación de las juntas vecinales, entre otros. Al alcalde le corresponden funciones de coordinación y al jefe policial, funciones de ejecución (patrullaje, conducción del Serenazgo donde exista)<sup>11</sup>.

11 Serenazgo es un cuerpo de seguridad municipal que ejerce labores de prevención en los distritos.

Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana están presididos por el alcalde distrital e integrados por la autoridad política de mayor nivel, el comisario distrital de la Policía Nacional, el representante del Poder Judicial, dos alcaldes de centros poblados menores, un representante de las juntas vecinales y un representante de las rondas campesinas. Sus funciones son establecer la política distrital, formular el diagnóstico de la problemática (incluyendo el mapa provincial de incidencia delictiva), formular y ejecutar planes, promover la organización y capacitación de las juntas vecinales, entre otros. Al alcalde le corresponden funciones de coordinación y al comisario policial jefe, labores de ejecución. Se establece como mínimo cuatro consultas ciudadanas al año para que los vecinos informen sobre el tema.

Más allá del contenido normativo, en la práctica el desarrollo del SINASEC presenta problemas de diverso tipo, tales como falta de recursos, rotación de autoridades y funcionarios y discontinuidad de las políticas públicas específicas. El SINASEC tuvo un desarrollo importante entre julio del 2003 y mayo del 2004, en que se constituyeron 24 comités regionales, 103 comités provinciales y 424 comités distritales (Yépez, 2004: 69-71). Pero luego decayó. Según la Defensoría del Pueblo (DP) los comités existen más en el papel. Al 2009 el 58% de comités regionales y provinciales no ha nombrado a su secretario, 74% no tiene plan de seguridad y 94% no ha suscrito convenios para complementar alguna estrategia o mejorar sus funciones (*El Comercio*, 5 febrero 2010). En cuanto a los Comités Distritales el 51% no cuenta con secretarios técnicos designados, el 78% no cuenta con planes de seguridad ciudadana y el 93% no ha suscrito convenios (DP, 2009: 35). Las causas: el desinterés de los alcaldes, los cuales enfrentan los problemas de seguridad a través del Serenazgo, y la falta de relación entre comités regionales, provinciales y distritales.

En el caso de la educación pública, el marco jurídico ha establecido el plan de municipalización de la educación y los lineamientos del Plan piloto a nivel nacional (Resolución Ministerial 0031-2007-ED). Se estima que la educación mejorará si es que es gestionada desde las instancias más cercanas a la población. La municipalización atravesará por tres etapas: inicial (Plan piloto), expansión y generalización. El Plan piloto considera

a 56 municipalidades distritales en el nivel nacional. Se crea el Fondo de Compensación de la Gestión Educativa (FONCOMUNGE), así como los Consejos Educativos Institucionales (CONEI), como espacios de participación de la comunidad educativa, y el Consejo Educativo Municipal (CEM); éste debe conducir la gestión pedagógica, integrado por representantes de los CONEI y presidido por el alcalde distrital.

Aunque se trata de un proceso incipiente, la municipalización de la educación muestra dificultades de diversa índole. En general existen resistencias por parte de los trabajadores administrativos, los docentes y las propias autoridades locales del sector (Unidades de Gestión Local-UGEL) a la transferencia. El 2 de febrero de 2010 la Defensoría del Pueblo presentó el Informe Defensorial 148 (Defensoría del Pueblo, 2010: 89-174), elaborado por el Programa de Descentralización y Buen Gobierno de la Adjuntía para la Administración Estatal. Entre sus principales conclusiones están: primero, en términos legales existe poca claridad en la definición de competencias y funciones en los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local). El Ministerio de Educación debería definir las funciones de las municipalidades provinciales, distritales, UGEL e Institutos Educativos (IE). Segundo, el diseño del Plan de municipalización no se articula al proceso de descentralización, dado que ha dispuesto primero la transferencia administrativa antes que la transferencia de competencias y funciones, a diferencia de lo que establecen las leyes de descentralización. Tercero, el FONCOMUNGE no ha llegado a operar realmente y existe desazón en los alcaldes involucrados en la municipalización. Existe un reclamo de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).

Por último, en cuanto a la política social en favor de sectores vulnerables, desde el Gobierno nacional se ha desarrollado un marco jurídico de protección de las personas en discapacidad y los niños, mujeres y adultos mayores. A instancias de la legislación, las municipalidades provinciales y distritales han constituido las Defensorías Municipales de la Mujer, Niñez y Adolescencia (DEMUNA) y las Oficinas Municipales de Apoyo a las Personas en Discapacidad (OMAPED). Su existencia se expresa a través de la dotación de espacios en los locales municipales para que se efectúen denuncias, pero carece de planes específicos para enfrentar la problemáti-

ca. Igualmente, las municipalidades han venido aprobando los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO).

La presencia municipal en seguridad ciudadana, educación y políticas sociales es débil. Si bien se cumplen las formalidades a través de la constitución de los comités de seguridad ciudadana, las acreditaciones para la municipalización de la gestión educativa y el establecimiento de locales como los de DEMUNA y OMAPED; los gobiernos locales carecen de planes específicos de intervención, capital humano calificado, recursos económicos y voluntad política para destinarlos a dichas funciones. La impresión que se genera es que los gobiernos locales reciben atribuciones, competencias y funciones sin contar con recursos para ello<sup>12</sup>. El riesgo de que la situación continúe como hasta ahora es que la ciudadanía misma cuestione el papel municipal, mellando su credibilidad y legitimidad, en un escenario en que el Gobierno nacional es reticente a una transferencia efectiva. Todo lo cual afecta el proceso de descentralización en general, considerado uno de los ejes del desarrollo del país.

### Financiamiento municipal

En términos legales, la Constitución Política de 1993 define como bienes y rentas de las municipalidades a los bienes e ingresos propios, los impuestos creados por ley en su favor, las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Concejo; los recursos asignados por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) que se crea por ley según los tributos municipales, las transferencias presupuestales del gobierno nacional, los recursos que les correspondan por concepto de canon y los demás recursos que determine la ley.

En esta sección se considerará el marco legal del financiamiento municipal, las tendencias generales de la distribución del gasto público, las fuentes del financiamiento municipal y su distribución y el presupuesto de las municipalidades distritales.

<sup>12</sup> Una apreciación similar podría establecerse con el mandato de establecer los Comités de Defensa Civil en el nivel provincial y distrital para la gestión y prevención de riesgos, los cuales existen nominalmente formando parte del Sistema Nacional de Defensa Civil (SINADECI).

*Marco normativo*

En 1985 la Ley de Financiamiento (24 030) recogió una significativa reforma tributaria municipal. Se creó el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que se constituyó en un ingreso propio de la municipalidad, buscando reemplazar el mecanismo discrecional de transferencias corrientes a cargo del Gobierno nacional. El IPM se constituye desde 1988 a partir del añadido de dos puntos al Impuesto General a las Ventas (IGV) que grava todas las transacciones de bienes y servicios. El IPM representó un incremento significativo de los recursos municipales.

El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN) fue creado por la Constitución Política de 1993. El Decreto Legislativo 776 de 1994 determina sus recursos a partir del IPM y el impuesto al rodaje. En sus primeros años la legislación definió el porcentaje de gastos corrientes y de capital a los gobiernos locales, lo cual fue eliminado progresivamente hasta que en el 2002 se otorgó libertad a los alcaldes y concejos para decidir los montos que asignaban. El FONCOMUN es asignado anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de acuerdo a criterios de niveles de pobreza, indicadores de desarrollo humano y número de población.

El Decreto Legislativo 776 define como impuestos municipales el predial (a la propiedad), a la transacción de inmuebles, la contribución especial de obras públicas, entre otros.

El 11 de noviembre 2004 el Decreto Supremo 156-2004-EF aprobó el texto único ordenado de la Ley de Tributación Municipal, que consta de seis títulos, doce capítulos, noventa y tres artículos, diecinueve disposiciones transitorias, cinco disposiciones finales, los cuales forman parte integrante del presente Decreto Supremo. El texto recoge así los diversos dispositivos legales que se emitieron desde la entrada en vigencia de la Ley de Tributación Municipal, aprobada por el Decreto Legislativo N.º 776.

El artículo 3 define como fuentes de ingreso tributario a: 1) los impuestos municipales creados y regulados por las disposiciones del Título II, 2) las contribuciones y tasas que determinen los Concejos Municipales, en el marco de los límites establecidos por el Título III, 3) los impuestos nacionales creados en favor de las municipalidades y recaudados por

el Gobierno nacional, conforme a las normas establecidas en el Título IV y, 4) los contemplados en las normas que rigen el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN).

En su artículo 4, establece que las municipalidades podrán celebrar convenios con una o más entidades del sistema financiero para la recaudación de sus tributos.

Según el artículo 6 los impuestos municipales exclusivamente son: a) Impuesto Predial, b) Impuesto de Alcabala (impuesto a la transacción de inmuebles), c) Impuesto al Patrimonio Vehicular, d) Impuesto a las Apuestas, e) Impuesto a los Juegos, f) Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos

*Tendencias en la distribución del gasto público*

En el marco del proceso de descentralización, hasta el año 2009 ha habido una tendencia al incremento de la participación municipal en el gasto público. La Tabla 4 muestra el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) para tres años del gobierno del Presidente Alejandro Toledo (2003-2005) y tres años del Presidente Alan García (2008-2010).

**Tabla 4**  
**Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) (Millones de Soles)**

Nivel de Gobierno	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Nacional	32 682	33 829	38 289	48 459	47 402	59 084
Regional	6 224	6 707	7 732	11 709	12 516	12 877
Local	1 985	3 580	3 366	10 882	12 438	9 897
Total	40 891	44 116	49 387	71 050	72 355	81 858

Nota: el cambio considerado en esta tabla sería 3 Soles por 1 dólar USD.  
Fuente: Azpur (2003-2005); Javier, Eduardo Ballón, Luis Chirinos, Epifanio Baca y Gerardo Távora (2005). *La descentralización en el Perú*. CIES-Grupo Propuesta. (2009).  
Fuente: Baca Epifanio y Alejandra Muñoz (2008-2010). *El proyecto de ley del presupuesto 2010. Un presupuesto de campaña*. Grupo Propuesta.

La revisión de los Presupuestos Institucionales de Apertura (PIA) muestra lo siguiente: en términos generales el gasto público ha aumentado como consecuencia directa del crecimiento económico experimentado por el país entre el 2003-2008.

El PIA destinado a las municipalidades se ha incrementado relativamente con relación al Gobierno nacional. Si en el 2003 el Gobierno nacional ostentaba el 80% del gasto público y los gobiernos locales el 8% (10 veces menos)<sup>13</sup>, en el 2009 la participación del Gobierno nacional había descendido al 65,5% y la de las municipalidades había subido al 17%. Los gobiernos regionales, por su parte, pasaron del 15% en el 2003 al 17% al 2009.

El presupuesto al año 2010, afectado por la crisis internacional, muestra tendencias regresivas desde la capacidad de gasto de las municipalidades. En primer lugar, el dinero destinado a los gobiernos locales desciende en términos absolutos de 12 438 millones de Nuevos Soles a 9 897 Nuevos Soles entre 2009 y 2010. Este descenso obedece a que la crisis ha afectado el impuesto a la renta. En segundo lugar, el porcentaje del Gobierno nacional sube de un 65% a un 72% en lo que algunos analistas han denunciado como un presupuesto en campaña para las elecciones del 2011.

#### *Fuente de financiamiento municipal y distribución*

La Constitución Política de 1993 define como bienes y rentas de las municipalidades a los bienes e ingresos propios, los impuestos en su favor, las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Concejo; los recursos asignados por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), las transferencias presupuestales del Gobierno nacional, los recursos que les correspondan por concepto de canon y los demás recursos que determine la ley.

Las fuentes de financiamiento municipal son:

13 A efectos de comparación, y como muestra del régimen centralista de Fujimori, indiquemos que en el 2000 el gobierno central gastaba el 92% del gasto público.

- *Canon y sobrecanon*: ingresos que las municipalidades provinciales y distritales y los gobiernos regionales perciben por la explotación de recursos naturales que se extraen de su territorio. El canon está constituido por el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas que realizan operaciones extractivas. Hay canon y sobrecanon petrolero, canon minero, gasífero, hidro-energético, pesquero y canon general. De acuerdo a la legislación vigente, incluida la Constitución Política, los recursos del canon minero son exclusivamente para las regiones productoras.
- *Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)*: es un fondo otorgado por el Gobierno nacional a través de la recolección del Ministerio de Economía y Finanzas del 2% del Impuesto General a las Ventas, denominado Impuesto de Promoción Municipal (IPM). Las municipalidades utilizan el FONCOMUN para gastos corrientes, gastos de capital y servicio de la deuda para el año fiscal que corresponda.
- *Recursos directamente recaudados*: comprende los ingresos generados por las municipalidades; entre éstos, las rentas de la propiedad, las tasas, la venta de bienes y la prestación de servicios. Se aplican de conformidad con lo dispuesto por el Decreto Legislativo 776 (Ley de Tributación Municipal) y las normas modificatorias en lo que corresponda.
- *Recursos ordinarios, ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos*, los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen recursos disponibles de libre programación.
- *Impuestos municipales*. Son tributos cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa a favor del contribuyente por parte del Estado. Los impuestos municipales son el predial, apuestas, alcabala, juegos, espectáculos públicos no deportivos, a los casinos de juego y a las máquinas tragamonedas.
- *Donaciones y transferencias*. Son ingresos sin contraprestación. No recuperable, procedentes de otros gobiernos o instituciones internacionales o nacionales públicas o privadas.
- *Operaciones oficiales de crédito*. La distribución de las fuentes de financiamiento municipal en los años 2008 y 2009, así como la propuesta al 2010, se muestran en la Tabla 5.

Tabla 5  
Presupuesto de gobiernos locales por fuente de financiamiento 2008-2010  
(En millones de Soles)

Fuente de financiamiento	2008	2009	2010
Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	3 926	5 090	2 854
FONCOMUN	3 010	3 708	2 944
Recursos directamente recaudados	1 564	1 795	1 931
Recursos ordinarios	1 264	438	758
Impuestos municipales	875	1 222	1 309
Donaciones y transferencias	77	104	92
Operaciones oficiales de crédito	164	80	9
Total	10 881	12 437	9 987

Fuente: Baca y Muñiz, 2009: 4. Proyecto de Ley 2010, Ley de Presupuesto 2009 y Ley de Presupuesto 2008. Cambio aproximado: 3 Nuevos Soles por un USD.

La Tabla 5 muestra la importancia de dos fuentes de financiamiento. Por un lado, el canon o sobre canon minero, con una participación del 41% en el 2009, y, del otro, el FONCOMUN con un 30%. Ambos constituyen el 71% del total de las fuentes de financiamiento. La tabla también muestra la poca capacidad de las municipalidades de generar rentas internas para ellas mismas. Los recursos directamente recaudados suman 14% y los impuestos un 10%.

En perspectiva histórica, el canon minero ha sobrepasado al aporte del FONCOMUN. En 1999 éste aportaba el 75% del total de las transferencias a gobiernos locales y, en el 2008, había bajado al 32% (Ciudadanos Al Día, 2008: 6). No obstante, el canon minero beneficia a las municipalidades y regiones en que se ubican las actividades mineras extractivas. Unas 66 municipalidades financian más del 70% de su presupuesto mediante el canon minero (Ciudadanos Al Día, 2008: 2), y el beneficio en el territorio nacional se concentra en siete regiones con gran minería, las cuales reciben el 85% del canon. Al interior de las regiones, los distritos productores son los más beneficiados, como San Marcos en Ancash, Torata en Moquegua, Ilabaya en Tacna y Cerro Colorado en Arequipa. Esta fuente no le corresponde, salvo en insignificante propor-

ción, a Lima, la ciudad capital del Perú, que alberga más del 30% de la población nacional.

De manera que, exceptuando la fuente mencionada, además sujeta a los vaivenes de la economía internacional, las municipalidades dependen básicamente de transferencias del Gobierno nacional a través del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). El FONCOMUN financia entre un 25% y 49% del presupuesto público de 994 municipalidades y entre el 50% y 74% de otras 411 (Ciudadanos Al Día, 2008: 5). En la medida que uno de los indicadores claves para la asignación es el número de población, muchas municipalidades urbanas, de nivel distrital, se benefician y dependen del FONCOMUN para la ejecución de obras.

La débil presencia de recursos generados por las municipalidades se manifiesta en rubros como donaciones y transferencias y recursos directamente recaudados. Un ejemplo recurrente en torno al tema es la recaudación del impuesto predial (a la propiedad inmueble). De acuerdo al estudio de Alfaro y Ruhling (2007), en Perú el impuesto predial recauda menos del 0,2% del Producto Bruto Interno, siendo bajo aun comparado con sus países vecinos. Existe un mayor éxito de aplicación en las municipalidades urbanas, a pesar que se realiza un gran esfuerzo fiscal en las semi-urbanas. La recaudación del impuesto predial no se ha visto afectada por la existencia del FONCOMUN o del ingreso por canon.

Los estados de ejecución presupuestal de algunas municipalidades seleccionadas al azar ratifican las tendencias generales<sup>14</sup>. La mayor fuente de financiamiento son recursos determinados. La municipalidad provincial de Piura obtiene un 43% del FONCOMUN y 8% del canon, y la de Moyobamba un 55% del FONCOMUN y 1% del canon. Por contraste, en una zona minera, la municipalidad provincial de Mariscal Nieto, en Moquegua obtiene un 83% del total de su presupuesto de Canon, en tanto que el FONCOMUN aporta solo el 13%.

<sup>14</sup> Para tal efecto, mediante Internet y de manera aleatoria, se seleccionó el estado de ejecución presupuestal del 2008 de Piura y de Mariscal Nieto en Moquegua, y la de Moyobamba en el 2007.

*Presupuesto de municipalidades distritales*

El estudio de Vergara y Cornejo (2007), con información al año 2005, muestra el presupuesto de las municipalidades distritales (Tabla 6). Se observa, considerando tipos clasificados del 1 al 5, que expresan el paso de una condición de ruralidad a otra de urbanización que, a medida que las circunscripciones son urbanas, aumentan los ingresos municipales. Esto se encuentra vinculado al mayor número de población de las municipalidades distritales urbanas, lo cual les permite obtener más recursos del FON-COMUN, y abre la posibilidad de obtener más recursos propios.

**Tabla 6**  
Clasificación por ingresos municipales totales  
(millones de Nuevos Soles)

Clases	Hasta 1,00	1,01 a 5,00	5,01 a 15,00	Más de 15,00	Total general
1	407	53	4	1	465
2	278	186	9	1	474
3	52	444	60	5	561
4		51	62	12	125
5		1	30	72	103
Total general	737	735	165	91	1 728
1	87,5%	11,4%	0,9%	0,2%	100,0%
2	58,6%	39,2%	1,9%	0,2%	100,0%
3	9,3%	79,1%	10,7%	0,9%	100,0%
4	0,0%	40,8%	49,6%	9,6%	100,0%
5	0,0%	1,0%	29,1%	69,9%	100,0%
Total general	42,7%	42,5%	9,5%	5,3%	100,0%

Fuente: MEF 2005, elaborado por Vergara y Cornejo 2007. *Cambio aproximado: tres Nuevos Soles por un USD.*

Considerando los ingresos municipales totales, las municipalidades distritales pequeñas, de hasta 2 mil habitantes, se concentran fuertemente en la primera columna, con presupuestos de hasta 1 millón de Soles anuales.

La segunda clase se agrupa en dos columnas: 58,6% en la primera y 39,2% en la segunda, que abarca el rango presupuestal de 1,01 millones a 5,0 millones de Soles. En la tercera clase, la categoría modal se traslada hacia la segunda columna. En la cuarta clase la categoría modal pasa a la tercera columna, desaparecen los registros de la primera columna pero la segunda columna es casi tan importante como la tercera. Finalmente, en la quinta clase, correspondiente a los distritos con una población mayor a los 50 mil habitantes, la categoría modal se traslada a la cuarta columna donde los presupuestos son superiores a los 15 millones de Soles anuales (Vergara y Cornejo, 2007: 10).

Una información en detalle muestra que los ingresos propios de las municipalidades distritales son reducidos en todas las categorías, pero lo son especialmente en las tres primeras clases, donde alrededor del 90% está por debajo del millón de Soles anuales.

**Tabla 7**  
Clasificación por ingresos propios municipales  
(millones de Nuevos Soles)

	Hasta 0,10	0,10-1,00	1,01-4,00	Más de 4,00	Total general
1	355	104	5	1	465
2	273	191	9	1	474
3	162	345	52	2	561
4	3	50	62	10	125
5		2	29	72	103
Total general	793	692	157	86	1 728
Porcentajes					
1	76,3%	22,4%	1,1%	0,2%	100,0%
2	57,6%	40,3%	1,9%	0,2%	100,0%
3	28,9%	61,5%	9,3%	0,4%	100,0%
4	2,4%	40,0%	49,6%	8,0%	100,0%
5	0,0%	1,9%	28,2%	69,9%	100,0%
Total general	45,9%	40,0%	9,1%	5,0%	100,0%

Fuente: MEF 2005 elaborado por Vergara y Cornejo 2007. *Cambio aproximado: 3 Nuevos Soles por un USD.*

## Cooperación internacional

El apoyo de la cooperación internacional a las municipalidades, por lo general, se canaliza a través del financiamiento de programas, antes que de proyectos aislados. El apoyo se dirige a las municipalidades o a las mancomunidades formadas por éstas. La ayuda se rige por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y en el proceso de negociación interviene la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

La Tabla 8 muestra el apoyo económico de la cooperación internacional al año 2006, en que alcanzó casi 496 millones de USD. Se observa que el mayor apoyo proviene de fuentes bilaterales con más de 267 millones de USD (54%), canalizado por las embajadas y las agencias de cooperación, tales como la Agencia Española de Cooperación (AECI), Alemania (GTZ), Japón (JICA), Suiza (COSUDE), Estados Unidos (USAID), entre otras. Sigue luego la cooperación multilateral con el 8% de apoyo, desarrollado por instituciones como la Unión Europea (UE), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, Organización de Estados Americanos (OEA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Corporación Andina de Fomento (CAF), entre otras.

**Tabla 8**  
Cooperación internacional no reembolsable (ejecutada al año 2006)

Tipo de fuente	Total USD	%
Bilateral	267 649 789	54%
Contravalor	19 466 634	4%
Descentralizado	14 526 981	3%
Multilateral	38 403 052	8%
Trilateral – triangular	78 250	0%
Privada	155 491 399	31%
TOTAL	495 616 105	100%

Fuente y elaboración: APCI, 2009.

La cooperación contravalor (4%) se refiere al apoyo por canje de deuda que desarrollan diversos países, especialmente Italia, aunque también Estados Unidos, Francia y Alemania. La cooperación descentralizada (3%) se refiere a municipalidades de otros países que apoyan a las peruanas. La cooperación privada (31%) se canaliza a través de ONG internacionales (CARE, OXFAM, entre otras) que tienen convenios con las municipalidades.

En perspectiva, a mediano plazo, sería de esperar una reducción de la cooperación internacional a las municipalidades. Desde hace algunos años, Perú es considerado como un país de ingresos medios. Al año 2007 el Banco Mundial estimó el Ingreso Nacional Bruto *per cápita* en 3 450 USD, lo cual ubica al país entre las 54 economías de ingresos medios bajos del mundo. Por esta razón, una parte de la cooperación internacional se está desplazando hacia otros lugares y dejando de colaborar en Perú. No obstante, debe mencionarse que el indicador considerado no mide la desigualdad y la exclusión social y étnica.

### *Programas de la cooperación*

En el siglo XXI los programas de la cooperación internacional han financiado el apoyo a propuestas de democratización y participación ciudadana (como los programas PROPOLI y Fortalece, ver Cuadro 2), reforzando lo establecido por el marco jurídico e incluyendo la capacitación del personal y medios para el desarrollo de la transparencia y la información. A su vez, la cooperación ha financiado programas de lucha contra la pobreza como, por ejemplo, el Programa Construyendo Juntos, que desarrolló la Municipalidad Metropolitana de Lima con apoyo del Banco Mundial; programas de fortalecimiento de las finanzas municipales de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y de cuidado y protección del medio ambiente.

**Cuadro 2**  
**Programas de la Cooperación Internacional**

Entre los proyectos o programas importantes de apoyo de la cooperación internacional se han destacado:

*Programa de Lucha contra la pobreza, PROPOLI*

El Programa PROPOLI de la Unión Europea intervino entre 2003-2007 en diez distritos de Lima Metropolitana que albergaban a más de la mitad de los pobres extremos de la ciudad. El objetivo general de PROPOLI fue integrar a los pobres de los distritos en los principales procesos de desarrollo local. El proyecto inició sus acciones en el contexto marcado por el proceso de descentralización y la promoción de la participación ciudadana.

Entre sus áreas de intervención están: mejora de la capacidad de gestión de las municipalidades en el marco de la descentralización; fortalecimiento de la institución municipal y de las organizaciones sociales para la lucha contra la pobreza y el desarrollo. Esta área apoyó los procesos de planeamiento participativo, lográndose diez Planes de Desarrollo Concertados (PDC), seis Planes de Desarrollo Económico Local, diez Comités de Vigilancia Ciudadana y cinco Rendiciones de Cuentas; competencias empresariales para las microempresas; formación técnica a jóvenes para acceso al mercado laboral; integración social de grupos vulnerables para disminuir la inequidad; mayor acceso a servicios de saneamiento básico.

Prácticamente al comienzo de las actividades de PROPOLI se emitió un marco jurídico democratizador y participativo. En este sentido, PROPOLI orientó su intervención a fortalecer a las municipalidades como instituciones y a establecer nexos con la sociedad civil a través de los presupuestos participativos, rendiciones de cuentas y vigilancia ciudadana.

*Programa Fortalece del DFID y CARE*

El Programa *Fortalece* concluyó en el 2008, tuvo como propuesta elaborar nuevas modalidades de gestión descentralizada, concertada y participativa de gobiernos subnacionales, e incidiendo de manera particular en la lucha contra la pobreza desde el nuevo escenario de modernización y descentralización del Estado. Los socios del Programa fueron los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y distritales y las redes como Red Perú, Red de Jóvenes, Federación de campesinos, entre otros.

El Programa trabajó en 11 provincias y 11 distritos. En la región Huancavelica, en las provincias de Angares y distrito Seccla, Acobamba y el distrito Paucar. En la región Puno con las provincias de Azángaro, Melgar y Putina, respectivamente en los distritos de Muñani, Santa Rosa y Vilca Apaza. En la región del Cusco en la provincia de Anta y el distrito de Izcuchaca. Por último, en la región Apurímac en las provincias de Abancay, distrito de Curahuasi, de Andahuaylas y distrito de Pacucha, de Chincheros y el distrito de Huaccana, Grau y el distrito de Progreso y Aymaraes y el distrito de Cotanuse.

Fuente: elaboración propia

Entre los organismos de la Cooperación Internacional que apoyan a las municipalidades se tiene:

GTZ, cooperación alemana

La GTZ desarrolla el Programa de Gobernabilidad e Inclusión en Perú, que tiene como objetivo que la población se beneficie de una mejor gobernabilidad en los diferentes niveles del Estado. La GTZ trabaja con contraparte nacional, a partir de un convenio bilateral con gobiernos y Estado. Los programas que desarrolla son acuerdos que requieren de la aquiescencia del Gobierno nacional. La GTZ estimula la constitución de gremios de las municipalidades con el objetivo de establecer articulaciones entre los gobiernos central y locales.

Los principios de la acción de la GTZ son: 1) ayuda para la autoayuda, 2) participación ciudadana, 3) transferencia para la rendición de cuentas, 4) fortalecimiento de capacidades e instituciones.

En Perú, la GTZ promueve una administración pública transparente y orientada al ciudadano, así como el control de la sociedad civil sobre el accionar del Gobierno y el uso eficiente de los recursos financieros del Estado. En el apoyo a las finanzas públicas, desarrolla actividades en diversos niveles del Estado, incluyendo el local, prestando transferencia de conocimientos, facilitación de procesos, asistencia técnica directa y fortalecimiento de habilidades y capacidades institucionales.

Fondo Ítalo Peruano (FIP)

El FIP surgió como parte del I Acuerdo de Canje de deuda, suscrito en octubre 2001 entre los Gobiernos de Italia y Perú. El 4 de enero del 2007 se suscribió el II Acuerdo de Canje por un monto de 72 millones de USD. Considerando el periodo 2001-2008, los gobiernos locales recibieron el 53% del monto financiado, las ONG el 29%, los gobiernos regionales el 6% y el Gobierno nacional el 7% (fuente Fondo Ítalo Peruano, página web, [www.fondoitaloperuano.org](http://www.fondoitaloperuano.org) visitado en enero 2010).

La convocatoria de proyectos del 2008 del FIP apoya las regiones de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Huancavelica, Junín, Lambayeque, Lima, Loreto, Pasco y Ucayali. Sobre un monto total de 35,5 millones de USD, un 66% es ejecutado por las ONG y un 33% por los

gobiernos locales y regionales. Entre los rubros se destaca el desarrollo productivo y comercial (36%), los proyectos de corte social (25%), la infraestructura básica (17%), el desarrollo de capacidades (14%) y el cuidado del medio ambiente (8%).

#### Agencia de los Estados Unidos para Desarrollo Internacional (USAID)

La USAID apoya a las municipalidades a través de diversos proyectos, entre ellos: Proyecto Perú MYPE competitiva y Perú Pro descentralización. En el 2008 ha apoyado a 81 municipalidades para reducir los plazos de trámites para la constitución de las medianas y pequeñas empresas (MYPES), logrando una reducción en promedio de hasta un 30%. Igualmente, ha elaborado un modelo de Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) para municipalidades urbanas en convenio con la presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de la Producción. Asimismo, ha apoyado la conexión a Internet de 84 municipalidades, con el objetivo de promover la eficiencia y la transparencia en sus gestiones.

#### Cooperación Japonesa (JICA)

La JICA, a través de un convenio con el Ministerio del Ambiente, ha otorgado al Gobierno peruano un crédito de 100 millones de USD para el Programa de Gestión de Residuos Sólidos y el Programa Municipios Ecoeficientes que beneficiará a 40 ciudades en el tratamiento de aguas residuales y recolección de residuos sólidos.

#### - CARE Proyecto PROPILAS

PROPILAS es un proyecto ejecutado por CARE que cuenta con el apoyo financiero de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación (COSUDE) y un comité normativo conformado por CARE, COSUDE, el PAS del Banco Mundial y la Dirección Nacional de Saneamiento del Ministe-

rio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Los compromisos interinstitucionales establecidos permitieron a CARE la definición de una nueva política de saneamiento, apoyando el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las municipalidades distritales en el ámbito del agua y el saneamiento rural y de pequeñas ciudades.

En el contexto del marco legal, CARE insertó un enfoque descentralizador y participativo, desarrollando entre 1999 y el 2009 una planificación de la inversión y la gestión del abastecimiento del agua potable en el área rural, apostando por el liderazgo de la Municipalidad Distrital (MD). Para ello, puso en marcha modelos de gestión para desarrollar las capacidades locales de regulación, fiscalización y coordinación. La propuesta ha implicado una redefinición del papel y roles de los actores principales. Los modelos oscilan entre la gestión municipal y la participación de la comunidad en la gestión del agua.

#### Principales actores

Los principales actores en la gestión municipal son el Gobierno nacional o central, las municipalidades, las ONG y las Organizaciones Sociales de Base (OSB).

#### *Gobierno nacional o central*

Al Gobierno nacional le corresponde un enorme peso dada su responsabilidad en la emisión del marco legal y en el hecho que establezca la conducción y el ritmo del proceso de descentralización. En particular resulta importante el peso del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

En cuanto a la gestión del hábitat urbano, el gobierno de Fujimori (1990-2000) a la vez que cortó el proceso de reforma municipal iniciado en 1980, recuperó para sí un conjunto de atribuciones que ya habían sido transferidas a las municipalidades. A partir del proceso de transición a la democracia (2001), ha habido esfuerzos por ordenar el Estado, que se expresa en la creación del Ministerio de Vivienda, al cual gradualmente se

le han devuelto atribuciones que habían sido dispersadas en diversas instituciones (Ministerios de Presidencia, Justicia, Transportes) y, especialmente, se le han dado claras atribuciones como ente rector, especialmente en lo que concierne al saneamiento.

No existen puentes entre el Ministerio de Vivienda y Construcción y Saneamiento (MVCS) y las municipalidades, salvo excepciones aún embrionarias (Programa Mejoramiento Integral de Barrios). Esta desconexión se muestra en torno a las políticas de vivienda o de renovación urbana. Por ejemplo, el MVCS maneja los hilos del Fondo Mivivienda, un sistema de crédito hipotecario que junta demanda, capital financiero y capital constructor, y que ha aportado con más de 35 mil soluciones. En cuanto al agua, en Lima no hay nexo entre la empresa pública y el gobierno metropolitano, y en provincias hay un parcial apoyo financiero, mezclado con los esfuerzos por privatizar las empresas. La gestión de la tierra pública continúa en manos del Gobierno nacional, al igual que la regularización de la tenencia de la tierra.

Existe una separación entre las instituciones públicas encargadas de proveer los satisfactores. La ciudad, y lo urbano, que constituyen una unidad histórica y conceptual, aparecen desmembrados en el imaginario y en la práctica de los funcionarios estatales. Es lo que se conoce como la aproximación *sectorial*, el abordaje de una realidad única por sectores. A través de diversas instituciones, el Gobierno nacional atiende el proceso de regularización jurídica, la provisión de agua y saneamiento, el empleo temporal (*A Trabajar Urbano*), equipamientos colectivos (Programa *Mi Barrio*), créditos subsidiados a la edificación de la vivienda (Banco de Materiales), donaciones de alimentos, vigilancia de la calidad del agua. Esas instituciones son el Ministerio de Vivienda, Ministerio de Salud, Ministerio de Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y organismos públicos descentralizados.

### *Las Municipalidades*

Las municipalidades en general tienen una amplia serie de funciones, atribuciones y competencias, pero no cuentan con los recursos financieros

suficientes para hacer frente a la problemática, a pesar de que sus ingresos se han incrementado sustancialmente gracias a la mejora de la economía peruana. En cuanto a la gestión del hábitat urbano, las municipalidades tienen una potestad limitada. Aunque en la escala provincial, han participado de proyectos de cooperación y de capacitación, en los gobiernos locales predominan aún comportamientos de cultura política propicios para el caudillismo, las relaciones clientelares y la utilización de fondos públicos en función de objetivos políticos partidarios y/o personales. Existe poca preocupación por aspectos de planificación, a pesar que existen leyes que así lo exigen. El marco legal contiene mecanismos de participación ciudadana que son insuficientes frente a esta realidad, y que incluso pueden ser instrumentados.

Las municipalidades, tanto las de provincias como las de distrito, continúan recibiendo atribuciones en el marco de recursos limitados que no les permiten ejercer su labor. Se ha estimado, de acuerdo al marco legal, que las municipalidades tendrían que estar elaborando, por año, unos 15 planes sectoriales, participativos y concertados (Castro Pozo, 2005) para lo cual no cuentan con los recursos ni el personal necesario. En el marco legal se transfieren a las municipalidades aspectos de educación pública, seguridad ciudadana, defensa civil y gestión de riesgos, atención a grupos y personas vulnerables, etcétera. Pero los gobiernos locales no tienen recursos económicos ni capital humano para hacerlos efectivos.

Las municipalidades en Perú tienen diversas formas de asocio entre sí. La legislación reciente promueve la conformación de mancomunidades municipales y existen organizaciones de carácter gremial, como la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) y otras más bien inclinadas a fortalecer propuestas descentralizadoras, participativas y democráticas, como la REMURPE.

### Mancomunidad municipal

El marco legal considera la figura de la mancomunidad municipal para el desarrollo y la promoción de las relaciones de asociatividad, especialmen-

te orientadas a la gerencia de obras o prestación de servicios e infraestructura, como limpieza, agua y seguridad ciudadana.

La ley 29 029, Ley de Mancomunidad Municipal, tiene como objeto promover la asociatividad. La ley 29 341, que modifica la ley 29 029, establece la personería jurídica de derecho público de la mancomunidad municipal y la ubica en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto Público. Por último, la Resolución Ministerial N.º 016-2008 PCM de la presidencia del Consejo de Ministros dispone la apertura del Registro de mancomunidades municipales y aprueba su reglamento.

Al mes de abril del 2009 se encontraban inscritas 13 mancomunidades que representaban a 68 gobiernos locales. Entre ellas, la mancomunidad de municipalidades rurales Cuenca Sur Central Aymaraes (CUSCA), la Mancomunidad municipal Los Wari, (MANWARI), la mancomunidad municipal Mochica-Chimú, la mancomunidad municipal Río Pampas-Mario Pampas y la mancomunidad asociativa de las municipalidades del Valle del Río Apurímac y el Ene, “Mancomunidad AMUV-RAE” (Romero, 2008: 1).

La mancomunidad de municipalidades rurales de la cuenca Sur Central Aymaraes-Apurímac desarrolla obras de ampliación y mejoramiento del sistema de agua potable y saneamiento, la mancomunidad ganadera de Melgar (MUNIGAM), en Puno, desarrolla infraestructura agrícola, la mancomunidad de los distritos del Litoral de Lima Sur atiende aspectos de prevención de desastres.

#### La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)

La AMPE, fundada en 1981, es una asociación civil de carácter privado que agrupa a municipalidades provinciales y distritales del Perú, representados por sus alcaldes, quienes conforman la institución durante su periodo de mandato. El respaldo legal proviene del Código civil y la Ley Orgánica de Municipalidades 27 972.

La principal actividad de la AMPE, en los últimos tiempos, ha consistido en presentar proyectos de ley al Congreso de la República, atendiendo a la iniciativa legislativa que el artículo 107 de la Constitución de la

República, y el inciso 13 del artículo 9 de la ley 27 972 le faculta. La AMPE ha presentado nueve proyectos de ley, encontrándose ocho en discusión por comisiones y uno archivado. Entre sus principales demandas, la elevación al 3% del Impuesto General a las Ventas para el Impuesto de Promoción Municipal, presentada en el 2008 para su aplicación el 2009. Otra demanda es la autorización a gobiernos regionales y locales para no depositar los recursos obtenidos por canon, sobre canon y regalías mineras en el Banco de la Nación (público) sino poder hacerlo a entidades bancarias privadas.

Actualmente la AMPE se opone a la intención del gobierno de reorientar el presupuesto público en beneficio del gobierno nacional o central.

#### Asociaciones municipales

Existen asociaciones de municipalidades que se han unido en razón de su cercanía o colindancia geográfica. Entre algunas se tiene: la Coordinadora de Desarrollo de la Cuenca del Jequetepeque con los objetivos de mejorar la competitividad económica de la cuenca, articular las intervenciones de los actores sociales y contribuir al fortalecimiento institucional de sus integrantes. Está conformada por seis municipalidades provinciales y 24 distritales de las regiones de Cajamarca y La Libertad; la Asociación de Municipalidades para la Concertación Interdistrital de Desarrollo del Valle Sur del Cusco con el objetivo de propiciar la concertación de los actores sociales, la realización de estudios y diagnósticos integrales y planes integrales de desarrollo. Agrupa a municipalidades distritales de Lucre, Oropesa, Saylla, San Jerónimo y San Sebastián del Cusco.

#### Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE)

La REMURPE fue constituida el 14 de enero del 2001 y es una organización nacional que asocia a municipalidades rurales de 19 regiones del Perú. La REMURPE promueve la gestión participativa, concertada y apoya la descentralización con un enfoque de participación y desarrollo humano sostenible.

La REMURPE agrupa a 500 municipalidades afiliadas, a la Asociación de Alcaldes del Circuito Artesanal Catalina Huanca, la Asociación de Gobiernos Locales de la Cuenca del Vilcabamba (ASGOL) y la Asociación de Municipalidades Provinciales de Oxapampa (AMPOX), entre otras. Entre los socios de la REMURPE figuran 28 asociaciones de municipalidades, 19 mancomunidades y cuatro redes municipales ([www.remurpe.org.pe](http://www.remurpe.org.pe))

La REMURPE realiza actividades de asesoría técnica y gerencial, así como de investigación y capacitación para las municipalidades. Entre sus asesorías figura la constitución de mancomunidades de municipalidades y planes estratégicos de dichas mancomunidades, así como de acompañamiento y facilitación para la implementación del Presupuesto Participativo.

Entre las principales iniciativas de la REMURPE figura la promoción de la asociatividad y mancomunidad. La REMURPE registra 35 mancomunidades municipales que agrupan a 193 municipalidades, distribuidas en 15 departamentos o regiones. La REMURPE promueve, con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la dación del reglamento de mancomunidades. La mancomunidad Mochica-Chimú promueve un centro de competitividad empresarial para el desarrollo de la pequeña y mediana empresa industrial, la conservación y puesta en valor del patrimonio monumental, y un sistema de información. A su vez, la mancomunidad AMUZCEH promueve proyectos de desarrollo social en salud y educación.

#### Red Nacional de Mujeres Autoridades del Perú (RENAMA)

Es una red de regidoras mujeres de creación reciente, septiembre 2008 y su primera junta directiva ha asumido funciones desde abril 2009 hasta marzo 2011. En su fundación estuvo involucrada la Red de Regidoras Mujeres. La RENAMA busca la igualdad de oportunidades para las mujeres y luchar contra la discriminación por parte de las autoridades hombres. Entre sus principales demandas plantean la eliminación del voto preferencial, lo que permitiría mayor acceso de las mujeres a los cargos públicos.

En su corta vida han tenido el apoyo de la ONG Calandria, las organizaciones feministas Centro de la Mujer Flora Tristán y Movimiento Manuela Ramos, el Centro Bartolomé de las Casas, entre otros.

#### ONG

Los Organismos No Gubernamentales (ONG) en Perú en los últimos tiempos han pasado de ser un agente de apoyo a las organizaciones sociales a actores de procesos. Este cambio fue apoyado por una concepción general del problema del país, que considera como ideas claves la descentralización, la participación y el empoderamiento, y por sus esfuerzos por convertir sus proyectos piloto demostrativos en lineamientos y programas de política pública en rubros como el de vivienda y agua y saneamiento.

Su participación en la gestión del hábitat urbano podría dividirse en torno a los tipos de programas y proyectos en que participan: I) aquellos generados por propia iniciativa, en la cual ponen de manifiesto su voluntad de cambio y proponen lineamientos, tal como ha ocurrido en el caso de políticas de densificación de viviendas, el *enfoque desde la demanda* en saneamiento, créditos solidarios, entre otros; II) aquellos en que son llamados por instancias gubernamentales (vinculadas por su parte a la cooperación internacional) para trabajar como operadores de programas y proyectos, tal como ocurre con los programas de ampliación de cobertura condominiales (PAC SEDAPAL), Programa Nacional de Saneamiento Rural (componente 2, pequeñas ciudades), proyectos de FONCODES, etcétera; III) aquellos promovidos por la cooperación internacional en que trabajan como promotores o facilitadores de procesos, como es el caso de PROPOLI de la Unión Europea (en proyectos de vigilancia de agua, desarrollo económico local, entre otros).

#### OSB

Las Organizaciones Sociales de Base (OSB), organizaciones vecinales o comunidades, pueden dividirse entre las que participan en la gestión del

territorio y en torno a la atención de determinadas necesidades (alimentación, empleo, salud). Su participación se expresa en la acción colectiva y la demanda, aunque también a través de las instancias de asociativismo fomentadas por el marco legal y las municipalidades, tal como los Comités de Coordinación Local Distrital (CCLD).

### Análisis cuantitativo

De acuerdo al marco legal vigente, las municipalidades tienen tres niveles: provincial, distrital y centro poblado.

### Número de municipalidades

La Tabla 9 presenta el número de municipalidades de acuerdo a información del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). Al 2009 existían 195 municipalidades provinciales, 1 639 municipalidades distritales y 2 127 municipalidades de centros poblados.

**Tabla 9**  
Perú: Número de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2009

Departamento	Municipalidades provinciales	Municipalidades distritales	Municipalidades de centros poblados
Total	195	1 639	2 127
Amazonas	7	77	65
Ancash	20	146	163
Apurímac	7	73	93
Arequipa	8	101	23
Ayacucho	11	100	118
Cajamarca	13	114	278
Callao	1	5	1

Cusco	13	95	112
Huancavelica	7	87	194
Huánuco	11	65	241
Ica	5	38	4
Junín	9	114	103
La Libertad	12	71	92
Lambayeque	3	35	28
Lima	10	161	55
Loreto	7	44	15
Madre de Dios	3	8	9
Moquegua	3	17	21
Pasco	3	25	61
Piura	8	56	47
Puno	13	96	263
San Martín	10	67	96
Tacna	4	23	22
Tumbes	3	10	7
Ucayali	4	11	16

Fuente: INEI, Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2009. Lima, marzo, 2009.

### Tipos de municipalidades distritales

El estudio de Vergara y Cornejo (2007) establece una clasificación de las municipalidades distritales, considerando variables de población, Índice de Desarrollo Humano, presupuesto y número de funcionarios, entre otros. Esta aproximación permite distinguir en las municipalidades distritales la presencia de diversos tipos. La Tabla 10 muestra, a partir del volumen de la población total y el nivel de gobierno local, lo siguiente:

**Tabla 10**  
**Tipo de municipalidad y volumen de población**

Clasificación distrital			
Clasificación Distritos		N° de distritos	%
Clase 1	Hasta 2 mil hab.	494	27,0%
Clase 2	2-5 mil hab.	500	27,3%
Clase 3	5-20 mil hab.	599	32,7%
Clase 4	20-50 mil hab.	133	7,3%
Clase 5	Más de 50 mil hab.	105	5,7%
Total general		1 831	100,0%

Fuente: INEI. Censo Nacional de Población y Vivienda 2005.  
*La información de 1831 distritos es al 2005.*

La clase 1, de acuerdo a la clasificación de Vergara y Cornejo, corresponde a los distritos más pequeños según su población total, pues cuentan con menos de 2 mil habitantes. Por definición, son espacios rurales donde no existe una aglomeración urbana que sea superior a los dos mil habitantes. Casi 60% del total de distritos ubicados en esta primera clase tienen una tasa negativa de crecimiento anual de su población total, el nivel de vida medido por el Índice de Desarrollo Humano es bajo, y más del 95% de la población se dedica a las actividades primarias que superan el 30% de su PEA total.

El 87,5% de estos distritos tiene un monto de ingresos municipales totales, según las cifras del Presupuesto Institucional Modificado, que es inferior al millón de Soles anuales (345 000 USD). Por último, la mayoría de las municipalidades en estos distritos tiene un personal total inferior a las diez personas (93,2%). La presencia de directivos, funcionarios y empleados profesionales es muy pobre: en 15,4% de los casos no existe y en 58,8% hay entre 1 y 2 personas ocupadas de estas características.

La segunda clase de distritos cuenta con una población total que fluctúa entre los 2 mil y los 5 mil habitantes; y también está conformada por espacios predominantemente rurales. En el 81,0% de los casos la suma de la población urbana es inferior a los dos mil habitantes. El 41,8% del total de distritos tiene una tasa negativa de crecimiento anual de su población

total, el nivel de vida medido por el Índice de Desarrollo Humano es bajo. El ingreso *per cápita* mensual de la población en 67% de los casos es inferior a 250 Soles mensuales. El 94,1% tiene una población dedicada a las actividades primarias que superan el 30% de su PEA total.

El porcentaje de los distritos que tiene un monto de ingresos municipales totales inferior al millón de Soles anuales (345 000 USD) disminuye desde el 87,5% presente en la clase 1, hasta el 58,6%, aunque sigue siendo la categoría modal. El promedio del ingreso municipal *per cápita* disminuye fuertemente (de 924 Soles en la primera clase distrital a 376 Soles en esta segunda clase) pasando a representar solamente el 12,4% del ingreso anual *per cápita* de la población. En estos distritos aumenta el número del personal, pero todavía la categoría modal es menos de diez personas (70,8%).

La tercera clase de distritos contaba con una población total que fluctuaba entre 5 y 20 mil habitantes y, a su interior, los que carecen de población urbana (al menos 2 mil habitantes urbanos definidos como tales por el censo) sigue siendo mayoritaria (44,7%). Existía un crecimiento moderado de la población, aunque todavía se registraba un 27,2% del total de los distritos ubicados en esta clase que tenían una tasa negativa. Son distritos donde el proceso de urbanización se presenta con fuerza, como lo evidencia el hecho de que el crecimiento negativo continua siendo el comportamiento modal de la población rural (45,4%) mientras que la población urbana crece aceleradamente en el 61,4% de los casos. El nivel de vida medido por el Índice de Desarrollo Humano es bajo. El ingreso *per cápita* mensual de la población sigue siendo muy bajo: en 70% de los casos es inferior a 250 Soles mensuales (86 USD).

La ruralidad predominante de estos distritos queda evidenciada por el hecho de que, al igual que lo que ocurre en los distritos de las dos primeras clases, más del 90% tiene una población dedicada a las actividades primarias que superan el 30% de su PEA total. La presencia de la PEA consagrada a las ramas secundaria y de servicios es muy limitada: 51,3% de todos estos distritos considerados tienen una PEA en actividades secundarias que no alcanzan el 15,2% de su PEA total, y 51,3% de estos mismos distritos tienen una PEA dedicada a los servicios (sector terciario de la economía) que es inferior al 13,4% de su PEA total.

El mayor porcentaje de los distritos (79,1%) tiene un monto de ingresos municipales totales ubicado entre 1 y 5 millones de Soles (345 mil a 1 725 000 Soles). El promedio del ingreso municipal *per cápita* continúa disminuyendo, aunque moderadamente (335 Soles) pasando a representar el 11,3% del ingreso familiar anual *per cápita*. En estos distritos aumenta el número del personal total y la presencia de directivos, funcionarios y empleados profesionales comienza a ser significativa: en 63,2% de los casos se ubica entre tres y diez funcionarios.

La cuarta clase de distritos considerada en el estudio de Vergara y Cornejo (2007) cuenta con una población total entre 20 y 50 mil habitantes. En el 5,3% de los casos la suma de la población urbana es inferior a dos mil habitantes (no existe población urbana) pero en el 51,1% de los casos, esta suma supera al 75% de la población total. Solo 10,6% del total de los distritos ubicados en esta categoría tiene una tasa negativa de crecimiento anual de su población total y tanto las categorías *crecimiento moderado* como *acelerado* agrupan el mismo porcentaje (44,7%) de todos los distritos. No obstante, el crecimiento negativo continúa siendo el comportamiento modal de la población rural (45,9%). La población urbana de estos distritos crece aceleradamente en el 55,9% de los casos.

El nivel de vida medido por el Índice de Desarrollo Humano aumenta en estos distritos. El ingreso *per cápita* mensual sigue siendo bajo, aunque haya aumentado moderadamente: en el 46% de los casos es inferior a 250 Soles mensuales. La ruralidad disminuye y solamente en el 18,1% de los casos el porcentaje de la PEA, dedicada a las actividades primarias, supera el 65,0%, aunque todavía el 68% de los casos supera el límite del 30,0% de la PEA dedicada a las actividades primarias. La presencia de la PEA dedicada a las ramas secundarias y de servicios aumenta.

En esta categoría, el ingreso municipal total aumenta relevantemente como lo muestra el hecho de que el mayor porcentaje de los distritos (49,6%) tiene un monto de ingresos municipales totales ubicado entre 5 y 15 millones de Soles. El promedio del ingreso municipal *per cápita* continúa disminuyendo hasta el monto absoluto más bajo de todas las clases distritales (271 Soles) pasando a representar el 7,0% del ingreso familiar anual *per cápita*. En estos distritos aumenta el número del personal y la categoría modal pasa a ser entre 51 y 150 personas (58,6%). La presencia

de directivos, funcionarios y empleados profesionales es significativa: en 57% de los casos se ubica entre 11 y 30 funcionarios.

Por último, la clase 5 está integrada por distritos que cuentan con una población total superior a los 50 mil habitantes. Los distritos que carecen de población urbana desaparecen y la población urbana que supera el 75% de la población total. El 15,1% del total de los distritos tienen una tasa negativa de crecimiento anual de su población total y predomina el crecimiento acelerado.

El nivel de vida medido por el Índice de Desarrollo Humano es en estos distritos el más alto: 40,0% de ellos se ubican en el 5% más alto de los valores IDH. El ingreso *per cápita* mensual de la población aumenta significativamente: en 57% de los casos es superior a los 400 Soles mensuales. La ruralidad disminuye y la presencia de la PEA dedicada a las ramas secundaria y de servicios aumenta.

En la quinta categoría, el 69,9% de los casos cuentan con un ingreso municipal total que supera los 15 millones de Soles (más de 5 millones USD). El promedio del ingreso municipal *per cápita* aumenta moderadamente con respecto de la cuarta clase (326 Soles) pasando a representar el porcentaje más bajo con respecto del ingreso familiar anual *per cápita* (5,6%). Aumenta el número del personal y la categoría modal pasa a ser más de 150 personas (77,5%). La presencia de directivos, funcionarios y empleados profesionales es muy significativa: en 68,6% de los casos se ubica por encima de las treinta personas.

## Bibliografía

- Alfaro, Javier y Markus Rüling (2007). "La incidencia de los Gobiernos Locales en el Impuesto Predial en el Perú". [Versión electrónica en <http://www.inicam.org.pe/2006/descargar/lincoln.pdf>].
- Arroyo, Juan y Marina Irigoyen (2005). *Desafíos de la democracia participativa local en la descentralización. Una lectura a partir de 12 experiencias*. Lima: CARE-DFID.
- Baca, Epifanio y Alejandra Muñoz (2009). *El proyecto de ley del presupuesto 2010. Un presupuesto de campaña*. Lima: Grupo Propuesta.

- Calderón, Julio, Luis Chirinos, Gilda Uribe, Julio Delgado y Liliana Miranda (1996). “Balance de la reforma municipal en el Perú (1980-1995)”. En *Gestión Municipal por el hábitat*. Lima: Plataforma Hábitat II N.º 1.
- Calderón, Julio, Fernando Romero, Paul Maquet, Luis Chirinos y Marisol Castañeda (1996). “Balance de las políticas municipales participativas”. En *Gestión Municipal por el hábitat*. Lima: Plataforma Hábitat II.
- Calderón, Julio y Liliana Marulanda (2001). *Evaluación del Proceso Consultivo Ciudadano en Villa El Salvador, Lima, Perú*. Lima: Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (IHS).
- Calderón, Julio, Maritza Mayo y Marina Irigoyen (2008). *En busca del buen gobierno. La construcción del Buen Gobierno en las provincias andinas de Andahuaylas y Celendín*. Lima: Care.
- Calderón Julio y Rocío Valdeavellano (1992). *Izquierda y democracia. Entre la utopía y la realidad*. Lima: CENCA.
- Castro Pozo, Hildebrando (2005). *Las municipalidades rurales: problemática y propuesta*. Lima: CARE.
- Ciudadanos Al Día (CAD) (2008). *Financiamiento municipal: el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN)*. Lima: CAD.
- Colectivo Interinstitucional del Presupuesto Participativo (2006). *Presupuesto Participativo: agenda pendiente. Lecciones aprendidas y recomendaciones*. Lima.
- Díaz Palacios, Julio (2009). “Participación ciudadana en los procesos de descentralización en el Perú. Invent, fortalecimiento de capacidades para procesos de descentralización”. [Versión electrónica en [www.invent.org.pe/capacides](http://www.invent.org.pe/capacides)].
- Gonzales de Olarte, Efraín (2009). “Entrevista sobre descentralización del 22 de enero de 2009”. [Versión electrónica en [blog.pucp.edu.pe](http://blog.pucp.edu.pe)].
- Mayo, Maritza, Julio Calderón, César Delgado y Pilar Tello (2008). *Evaluación final de la intervención de PROPOLI en el periodo 2003-2007*. Lima.
- Revez, Bruno (2009). “Descentralización, la reforma inconclusa”. En *DESCO Perú Hoy: del hortelano su perro. Sin espacio ni tiempo histórico*. Lima: DESCO.

- Romero, Ángel (2008). “Normas legales”. [Versión electrónica en <http://www.asesorempresarial.com/web/pdf/01102008.pdf>]
- Tanaka Martín y Carlos Meléndez (2005). “¿De qué depende el éxito de las experiencias de participación ciudadana?”. En *Participación ciudadana y democracia*, Patricia Zárate (Ed.). Lima: IEP.
- Távora, José, José Montalvo y Carmen Takayama (2009). *Luces y sombras del Presupuesto Participativo*. Lima: PROPOLI-MIMDES.
- Ugarte, Álvaro (2007). “El Proceso de Descentralización en el Perú: logros y agenda pendiente”. *Diálogo Político*. Instituto de Investigación y Capacitación Municipal – INICAM.
- Vergara, Ricardo y Carlos Cornejo (2007). “Clasificación municipalidades distritales”. Informe final. Lima: GTZ.
- Welp, Yanina (2008). “La participación ciudadana en la encrucijada: los mecanismos de democracia directa en Ecuador, Perú y Argentina”. En *ÍCONOS* N.º 31: 117-130.
- Yépez, Enrique (2004). “El sistema nacional de seguridad ciudadana. Un proyecto que necesita mucha fuerza para no decaer”. [Versión electrónica en <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/164/164%20Balance%20reforma.pdf>].

### Páginas Web

- [www.fondoitaloperuano.org](http://www.fondoitaloperuano.org)  
[www.remurpe.org.pe](http://www.remurpe.org.pe)

**Anexo 1**

**Competencias municipales según la LOM 2004**

Funciones	Específica exclusiva municipalidad provincial	Específicas compartidas de municipalidad provincial	Específica exclusiva de municipalidad distrital	Específica compartida de municipalidad distrital
Organización del espacio físico y uso del suelo	Planes de acondicionamiento territorial, urbano y rural. Licencia de construcción. Catastro urbano y rural. Titulación y saneamiento físico.	Ejecutar o concecionar obras de infraestructura urbana o rural multidistrital. Programas Municipales de Vivienda.	Planes urbanos, rurales distritales. Planes de obras Catastro distrital. Reconocer asentamientos humanos. Autorizar habilitaciones urbanas.	Obras de infraestructura. Calificación de tugurios y acciones de renovación urbana con municipalidades provinciales.
Saneamiento, salubridad y salud	Regular y controlar disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales. Regular emisión de humos, gases y ruidos.	Administrar el servicio de agua potable y alcantarillado. Saneamiento rural. Programas de saneamiento ambiental. Atención primaria de salud. Medicina preventiva.	Limpieza pública. Aseo, higiene y salubridad en establecimientos comerciales, industriales y viviendas. Servicios higiénicos. Fiscalización de emisión de humos, gases y ruidos. Carnés de sanidad.	Administrar servicio de agua potable y alcantarillado. Saneamiento rural. Programas de saneamiento ambiental. Atención primaria de salud. Medicina preventiva.
Tránsito, vialidad y transporte público	Normar y planificar el transporte terrestre, fluvial y lacustre. Normar servicio público de transporte Tránsito urbano. Terminales terrestres	Controlar normas de tránsito con apoyo de la Policía Nacional. Señalización. Supervisión del transporte provincial.	Nomenclatura y señalización de las calles. Licencias de circulación de vehículos menores.	
Educación, cultura, deportes y recreación		Compartida con gobierno regional y nacional:		Compartida con gobierno regional y nacional:

		Diseñar y ejecutar el proyecto educativo. Diversificación curricular. Gestión pedagógica y administrativa Infraestructura de locales educativos. Consejo Participativo Local de Educación. Programas de alfabetización. Patrimonio cultural. Cultura de prevención. Parques zoológicos. Turismo sostenible. Normar el deporte.		Diseñar y ejecutar proyecto educativo. Diversificación curricular. Monitorear la gestión pedagógica y administrativa. Infraestructura de locales educativos. Consejo Participativo Local de Educación. Programas de alfabetización. Patrimonio cultural. Cultura de prevención. Parques zoológicos. Turismo sostenible. Normar el deporte.
Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.	Regular acopio, distribución y comercialización de alimentos y bebidas. Normar comercio ambulatorio.	Mercados de abasto con municipalidades distritales. Programas de apoyo a productores y pequeños empresarios.	Higiene de acopio y distribución de alimentos y bebidas. Comercio ambulatorio. Pesas y medidas. Mercados de abastos. Camales, silos, terminales pesqueros. Licencias de establecimiento comercial, industrial y profesional.	Ferias de productos alimenticios.
Programas sociales, defensa y promoción de derechos.	Planificar el desarrollo social. Defensoría Municipal de los niños y adolescentes		Planificar el desarrollo social. Registro de organizaciones sociales Programas de	

	<p>tes (DEMUNA). Defensa de personas en discapacidad y adultos mayores (Oficina de Protección). Programa Vaso de Leche Registro de organizaciones juveniles.</p>		<p>Lucha contra la pobreza y desarrollo social. Asistencia a población en riesgo. Espacios de concertación y participación ciudadana DEMUNA. Programa de Vaso de Leche. Oficina de protección a personas con discapacidad.</p>	
<p>Seguridad ciudadana.</p>	<p>Sistema de seguridad ciudadana con participación de la sociedad civil y Policía Nacional (PNP), Serenazgo, rondas urbanas y campesinas. Comités de Defensa Civil Provinciales.</p>	<p>Coordinar con municipalidades distritales y PNP el servicio de Serenazgo y seguridad ciudadana. Apoyo a bomberos, Cruz Roja y otros.</p>	<p>Serenazgo o vigilancia municipal. Comité de Defensa Civil del distrito. Registro y control de asociaciones de vecinos.</p>	
<p>Promoción del Desarrollo Económico.</p>	<p>Plan Estratégico de Desarrollo Económico y Plan operativo anual. Licencias y permisos. Registro de empresas.</p>	<p>Con gobierno regional y distritos organizar instancias de promoción del desarrollo. Formalización de micro y pequeñas empresas. Concertar con comunidades campesinas. Articular zonas urbanas y rurales fortaleciendo la economía regional.</p>	<p>Plan estratégico del distrito. Plan operativo anual. Apoyo a actividad empresarial (información, capacitación). Promover productividad y competitividad.</p>	