

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERU Y ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO. EL CASO PERUANO.

- N. Marcio Quintana Buitrón¹ -

MARCO GENERAL DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION EN EL PERU

En el Perú -en los últimos 20 años- se desarrolla un segundo impulso a la descentralización que se inicia con la Ley N° 27680 denominada de Reforma Constitucional (2,002) y que define al proceso como ordenado, progresivo y por etapas, legitimando el nivel regional, departamental, provincial, distrital y de centros poblados menores como organización política básica del territorio peruano; la Ley N° 27783 Ley de Descentralización, que define una estructura de gobierno descentralizada en donde el Estado comparte y delega competencias y funciones, siendo allí donde se establece el marco sobre la descentralización y las transferencias, empezando con los programas sociales de lucha contra la pobreza y los proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional y municipal; también la Ley N° 27867 Ley de Gobiernos Regionales, que define estructura, organización, competencias y funciones de los gobiernos regionales, los mecanismos de participación ciudadana, los Consejos de Coordinación Regional y la naturaleza participativa de los presupuestos públicos regionales y locales; seguido de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades que establece fines, estructuras, funciones, tipología municipal y obligatoriedad de los Planes de Desarrollo Concertado, Consejos de Coordinación Local Distrital y Provincial, Presupuestos Participativos, estos posteriormente regulados en otra Ley N° 28056 Ley de Presupuesto Participativo que define la participación ciudadana en la definición del gasto y asignación presupuestal para inversiones locales.

Es decir, las normas emitidas representan un proceso de descentralización que asume la Reforma del Estado, la distribución del poder y la participación ciudadana como ejes sustantivos de dicho hecho político –que todavía está en fase de implementación- y

¹ Director Ejecutivo de ANDE - Asociación Nacional para el Desarrollo Sostenible andeperu@terra.com.pe
Miembro del Equipo Técnico de apoyo a la Red de Municipios Saludables de Ayacucho

tiene como corolario político el Acuerdo Nacional del 22 de Julio del 2,002² -8va. Política de Estado- que define, entre otros, lo sgte: (*) Apoyar el fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos regionales y locales; (*) Institucionalizar la participación ciudadana en las decisiones políticas, administrativas y económicas; (*) desarrollar una estructura de captación de recursos fiscales, presupuestales y del gasto público, que incluyan mecanismos de compensación para asegurar la equitativa distribución territorial y social, en un marco de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal y monetario; (*) **Favorecer el asociacionismo Inter municipal e Inter regional para el tratamiento de temas específicos** (*) Fomentar mecanismos de compensación presupuestal de acuerdo al grado de pobreza de cada región.

Claro está que el proceso de reforma y descentralización tuvo como base un marco de concertación política cuya finalidad inmediata era recuperar – TRANSITAR- hacia un proceso de institucionalidad democrática –que en el caso nuestro- había colapsado tras una década de gobierno caracterizado por el ejercicio concentrado del poder que ingresa en crisis en medio de una estela de corrupción generalizada.

Y precisamente esa transitoriedad política es la característica principal de los últimos 30 años en el Perú: de continuos procesos de transito político no concluidos como: 1) El de la década del 80 –luego del retorno a la democracia tras 12 años de régimen militar- que es zarandeado por el descrédito del sistema de representación, una inflación galopante y una guerra interna que desestabiliza el país. 2) Un régimen apartidista en la década del 90 que termina por consolidar el nivel de descrédito de los partidos políticos y desnaturalizar la voluntad soberana de la ciudadanía; y por último 3) Esta década, llamada de **“retorno al imperio de la institucionalidad democrática”** mediante la reforma de la Constitución Política del Estado, la Descentralización y Regionalización del País con un nuevo marco normativo para las Municipalidades y herramientas como el Presupuesto Participativo y Planes de Desarrollo Local como intento de Concertación o Pacto Local para el Desarrollo.

² El Acuerdo Nacional inicialmente fue un espacio de diálogo entre las diferentes fuerzas políticas del país, y las iglesias, que surge durante la crisis de gobernabilidad luego del gobierno del Ing. Alberto Fujimori. Ahí se acuerda un plan de 29 políticas de Estado orientadas hacia temas de Democracia y Estado de Derecho, Equidad y Justicia Social, Competitividad, Transparencia y Descentralización.

Todo ello, el intento de reforma con sus avances y retrocesos, se desarrolla en un entorno estructural de pobreza y exclusión social que demanda políticas de inclusión, igualdad, respeto, equidad y ciudadanía; por cierto, más del 40% de nuestra población se encuentra por debajo de la línea de pobreza

EL MODELO DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION PERUANA

El marco normativo peruano define un proceso participativo de la descentralización e inserta diversos mecanismos como los Consejos de Coordinación Regional, Provincial y Local; Los Presupuestos participativos, los Planes de Desarrollo Concertado, la vigilancia ciudadana, las mesas temáticas regionales y como estrategia de implementación progresiva las consultas públicas vía el referéndum para validar la creación de macro regiones que en el caso particular del Perú, fueron desaprobados por la voluntad ciudadana.

Lo más emblemático de este proceso progresivo es la conformación de regiones en el ámbito departamental para desarrollar una etapa de aprendizaje y transferencia gradual acompañado de mecanismos de acreditación de capacidades para la transferencia de competencia y funciones básicamente de programas sociales; todo ello liderado, coordinado y monitoreado por el Consejo Nacional de Descentralización un organismo público con rango de ministerio **hoy desactivado y asumido sus funciones por la presidencia del Consejo de Ministros. La desactivación de este ente autónomo indica una injerencia directa del Poder Ejecutivo en el liderazgo del proceso y podría ser contraproducente.**

Aún cuando se desactiva la instancia coordinadora del proceso (**CND**) se continúa con planes de transferencia de competencias en salud y educación hacia los gobiernos locales en una especie de transferencia piloto de competencia y funciones en aquellos espacios que reúnen condiciones y capacidades apropiadas para asumir tales roles; aunque en su implementación precisamente ese sea el talón de Aquiles: el tema de las capacidades y recursos dada la heterogeneidad y diversidad del territorio peruano.

Siendo el carácter de la descentralización: participativo, progresivo, gradual y acumulativo se requiere regresar a condiciones de concertabilidad para

continuar con el proceso y ello implica voluntad política más una presencia de los gobiernos locales en estrategias de fortalecimiento para su involucramiento en el actual contexto de diversidad y heterogeneidad que lo caracterizan

EL MARCO MUNICIPAL

En esta contexto, el municipalismo -como realidad- ha logrado reconocimiento y legitimidad en el gobierno local, y de manera ininterrumpida ha renovado su representación desde 1,980, periodo en el que se han sucedido 03 leyes orgánicas (Decreto Legislativo N° 051, Ley N° 23853, Ley N° 27972), evidenciando su importancia como espacio de gestión concertada, identidad e integración, participación ciudadana, inclusión y equidad; dada su naturaleza territorial, espacial y social.

Así, mientras la TRANSITORIEDAD ha caracterizado al proceso político nacional, no con menos efectos en los espacios locales; los municipios se han constituido en espacios legítimos de actuación política con resultados muy diversos que tienen relación con la calidad de los actores, la gestión de oportunidades, la trama institucional local, la orientación de sus inversiones, la participación local etc.

Aún con estos avances, encontramos también eslabones débiles en el funcionamiento del sistema municipal con evidentes rasgos de carácter estructural y endémico por su recurrencia y ocurrencia en zonas tan diversas y dispersas –características del territorio peruano- como los municipios rurales, urbanos o semiurbanos del ámbito andino, de la zona de selva, de costa, de frontera, de ámbito metropolitano; ***que de por si reflejan el nivel de diversidad, desarticulación y fragmentación a lo que se suma la existencia de una demanda estructural acumulada en materia de servicios e inversiones que generalmente coinciden con la escasez de recursos y potencialidades no aprovechadas.***

Sostenemos que aún siendo ello todavía una manifestación del viejo centralismo –que desde sus orígenes como Estado- posterga a las regiones y pueblos del interior del país con el consiguiente impacto incluso en la cultura local generando prácticas de clientelas, caciquismos y miradas de corto plazo, hoy tiene una nueva manifestación de corte buro-técnico en los denominados instancias meso regionales.

El entorno general de esta realidad en la que convergen dinámicas locales y regionales indica que es preciso que la ruta del desarrollo comprenda el abordaje de la dispersión, heterogeneidad y diversidad como una oportunidad en la que las experiencias de asociatividad municipal o mancomunidad de municipalidades –una suerte de entidad supramunicipal- tiene el reto de reconvertirse en la base de nuevas articulaciones vinculadas al proceso de la descentralización y el liderazgo estratégico del desarrollo.

Precisamente la LEGITIMIDAD en los espacios locales de la institucionalidad municipal cuyo marco normativo vigente le reserva funciones de promoción del desarrollo local, políticas sociales, servicios básicos de salud, saneamiento y ambiental, territorial, urbana, económica y cultural; le brinda la posibilidad de hacer el desarrollo vinculando sus territorios, recursos y capacidades; e incluso aprovechar que para ello existen experiencias concretas, más aún bases culturales, productivas y geográficas.

LA IDEA DE ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL EN LA LEGISLACIÓN PERUANA ACTUAL

En el caso peruano la Constitución Política del Perú en el Art. N° 194, establece que ***“Las municipalidades pueden asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos para la ejecución de obras y la prestación de servicios comunes”*** que en el marco de la autonomía de las municipalidades queda sujeto a la voluntad de los entes que decidan vincularse con la finalidad de realizar inversiones mancomunadas o proveer servicios comunes; dejando a la interpretación el convenio – ***como intercambio para cooperación-*** con la asociatividad que es más bien la voluntad de crear una nueva institucionalidad. ***La finalidad de realizar obras comunes o gestionar servicios comunes denota la transitoriedad prevista de esta forma asociativa en la norma constitucional.***

LA NUEVA LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES N° 27972

Esta misma orientación se repite en la Ley Orgánica de Municipalidades Ley N° 27972 que en el Art. N° 9 Inc. 26 dice ***“Corresponde al Concejo Municipal aprobar la celebración de convenios de cooperación nacional e internacional y convenios***

interinstitucionales” precisando más adelante en el Art. N° 20 Inc. 31 “ **que Corresponde al Alcalde suscribir convenios con otras municipalidades para la ejecución de obras y prestación de servicios comunes**; lo que además se reitera en el texto de la misma Ley sobre competencias específicas y compartidas de las municipalidades en relación a banca municipal, desarrollo urbano, salud y saneamiento, desarrollo económico, promoción social y cultura.

Es decir, para la legislación constitucional y municipal peruana la asociación es una suerte de convenio de cooperación para realizar servicios o inversiones mancomunadas, lo que se ratifica en el artículo N° 124 de la LOM **-RELACIONES ENTRE MUNICIPALIDADES-** que dice “**Las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno**”.

ARTÍCULO 73º.- Materias de competencia municipal:

Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:

(a) “Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital”.

(b) Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales generales sobre la materia.

(c) Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; para cuyo efecto, suscriben los convenios pertinentes con las

respectivas municipalidades distritales.

Cuando se trate del caso de municipalidades conurbanas, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos.

LO QUE SEÑALA LA LEGISLACION SECTORIAL

Esta orientación de la ley se encuentra también en diversa legislación sectorial o especial como la Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley N° 27795) en el tema de tratamiento de las **Zonas de Administración Común** respecto al conflicto sobre pertenencia de una obra de infraestructura o servicios, restos arqueológicos, lagunas u otros cuando no están definidos los límites territoriales de una circunscripción; o también la Ley de Adquisiciones y Compras del Estado en relación a las compras corporativas o conjuntas entre entidades públicas aprovechando economías de escala y buscando inversiones ventajosas para el Estado; ***dicho sea de paso ello puede ser aplicado a los programas sociales sobre todo de municipios rurales que adquieren insumos alimentarios para pequeñas poblaciones.***

En el mismo sentido la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP Ley N° 27293 –Reglamentos, Resoluciones y Directivas que se desprenden de la norma – crea la figura de municipios asociados –asociación de municipalidades- para declarar la viabilidad de proyectos de inversión.

DE LA ASOCIACION COOPERATIVA A LA ASOCIATIVIDAD PRIVADA MUNICIPAL

En este contexto se han dado experiencias de asociatividad municipal con fines diversos al sentido de la Ley: como la asociatividad para la Planificación interdistrital o impulso a mesas de concertación, negociación con el Estado, busca de recursos de cooperación, intercambio de experiencias o impulsados por trabajos de ONGs para cabildear en torno a determinadas políticas públicas y para ello se basaron en la figura

de la Asociación Civil sin Fines de Lucro regulado por el Código Civil; así lo señala el Art. N° 125 de la LOM 27972 que dice **“Las municipalidades tienen como órgano representativo a una o más asociaciones de municipalidades que se constituyen conforme a las normas establecidas en el Código Civil”** quiere decir que los asociados regulan su vida interna y la gestión corresponde al ámbito privado en tanto la entidad asociativa no se reconoce como ente municipal público.

Así entendemos lo que señala el Art. 126 de la LOM sobre **–INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL–** que dice “Los gobiernos locales, en función de los recursos disponibles y en coordinación con el gobierno regional, podrán formar un Instituto de Fomento Municipal para el Desarrollo Económico Local, para el fortalecimiento institucional de las municipalidades, que pueda absolver consultas técnicas, brindar información, llevar un banco de datos sobre iniciativas vecinales, realizar estudios estratégicos de buen nivel profesional y académico a favor de los gobiernos locales y con orientación hacia el horizonte económico de la Macro Región. El Instituto de Fomento Municipal, para el cumplimiento de sus funciones, **podrá suscribir convenios** de cooperación con el Consejo Nacional de Descentralización”. Se reconoce la asociatividad como ente de representación intermunicipal.

ELEMENTOS PARA UNA ASOCIATIVIDAD MUNICIPAL ESTRATEGICA PARA EL DESARROLLO

La Ley de Bases de la Descentralización Ley N° 27783 señala que **“El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación”**. Y que la regionalización se orienta a la constitución de regiones sostenidas en base al sistema de cuencas y corredores económicos naturales, articulación espacial, infraestructura y servicios básicos, generación efectiva de rentas. En un marco de autonomía de los gobiernos locales.

Esta relación entre autonomía, integración territorial y de la nación obviamente marca el sentido para desarrollar una propuesta de asociatividad estratégica de las municipalidades, que comprendería lo siguiente:

- La asociatividad por vínculo territorial o espacial en unidades como micro corredores económicos, micro cuencas, valles, corredores viales que comprende la articulación de planes de desarrollo integrados a un nivel interdistrital con impacto obviamente en el entramado propio del Estado, sistemas de representación y de carácter económico.
- La asociatividad por vínculo cultural y/o tradición cultural en relación a la existencia de grupos sociales que representan una historia e identidad común cuya situación de inclusión pasa por el rescate de saberes productivos y el aprovechamiento de la biodiversidad y diversidad territorial para ingreso corporativo al desarrollo y al mercado.
- La asociatividad para generar economías de escala y aprovechar recursos o potencialidades comunes que genere acceso al mercado regional o nacional agregando valor al producto local para una inserción exitosa al mismo.
- La asociatividad para generar representación y desarrollo de capacidades en la gestión del desarrollo local y humano con presencia en los niveles de decisión del Estado Peruano y sobre todo del monitoreo del proceso de descentralización.

Es en este marco propositivo que los gobiernos locales pueden generar entidades supra municipales que asumiendo los ejes señalados o más de uno de ellos lo concretan **de acuerdo a sus competencias y fines de liderar y organizar el desarrollo integrado**, que como sabemos, generalmente presenta externalidades y/o articulaciones extra distritales, teniendo como reto lo siguiente:

- Crear nuevos sistemas de participación ciudadana en los espacios integrados: multisectoriales o sociales de base por unidad interdistrital que implica una gestión concertada del territorio.
- Integrar planes inter municipales previa actualización de planes distritales dotando de una herramienta de mediano y largo plazo en espacios articulados

- Incorporar el enfoque asociativo municipal al diseño de los presupuestos participativos locales, provinciales y regionales.
- Lograr presencia en los espacios de coordinación y/o concertación provincial, regional o nacional.
- Formación de equipos técnicos integrados para monitorear su regulación interna, órganos de gobierno, planes, programas y proyectos estratégicos.
- Generar un marco normativo que brinde personería pública, reconocimiento, asistencia técnica y estímulos compensatorios a la asociatividad municipal.

Este planteamiento relaciona el actual proceso de descentralización y la reforma del Estado en curso con el desarrollo de la asociatividad municipal orientado a darle un sentido estratégico al quehacer municipal que construyendo su propio desarrollo genera también articulaciones económicas, espaciales, ecológicas, sociales y culturales, para superar desequilibrios, generar políticas de compensaciones e insertar estrategias de aprovechamiento de la diversidad propia del país para el desarrollo.

En síntesis construir un nuevo actor institucional –basado en su legitimidad- que se vincule a la descentralización por su potencial naturaleza pública y territorial de base; correspondiendo su desarrollo normativo en el actual entramado institucional descentralista.