



Agenda de la descentralización

Desafíos y metas hacia el Bicentenario

Agenda de la descentralización

Desafíos y metas hacia el Bicentenario



Konrad
Adenauer
Stiftung

PROMCAD
INICAM

Instituto de Investigación
y Capacitación Municipal

Agenda de la descentralización

Desafíos y metas hacia el Bicentenario

Primera edición, Lima - Perú
1000 ejemplares

© 2016
Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD-INICAM)

PROMCAD-INICAM
Av. Javier Prado Oeste 1418, Lima 27, Perú
Teléfonos: (511) 422-0336 / 422-3138
Fax: (511) 422-3138
Correo electrónico: inicam@inicam.org.pe
Web: www.inicam.org.pe

KAS
Av. Larco 109, piso 2, Lima 18, Perú
Teléfonos: (511) 416-6100
Correo electrónico: kasperu@kas.de
Web: www.kas.de/peru

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2017-00557

Autor: Álvaro Ugarte Ubilla
Percy Espinoza Gonzales

Cuidado de edición: José Luis Carrillo Mendoza

Diagramación: Carmen Inga Colonia

Impreso en:
Ediciones Nova Print S.A.C.
Ignacio Merino 1546 - Lince. Teléfono: 422-0499
edicionesnovaprint@gmail.com

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se haga referencia a la fuente.

Índice

Presentación	7
Introducción	11
I. Contexto de la descentralización	13
1.1 Cuestiones preliminares	15
1.2 Proceso peruano de descentralización	16
1.3 Caracterización de la descentralización	19
II. Mitos de la descentralización en el Perú	23
2.1 Sobre descentralización y regionalización	26
2.2 Sobre la naturaleza y características de las regiones	28
2.3 Sobre las municipalidades	31
2.4 Sobre las capacidades de gestión	33
2.5 Sobre la descentralización y la corrupción	37
2.6 Sobre la descentralización fiscal	38
2.7 Sobre los efectos del centralismo sobre el territorio	39
III. Promoviendo la descentralización	45
3.1 AMPE, actor clave en la descentralización	47
3.2 Incidencia política para fortalecer el proceso de descentralización	49
IV. Agenda de la descentralización	55
4.1 Planificar el desarrollo al mediano y largo plazo	57
4.2 Institucionalizar la descentralización	57
4.3 Mejorar los sistemas de inversión pública	58
4.4 Revisión de la asignación de competencias y funciones	58

4.5	Fortalecer las capacidades locales	58
4.6	Impulsar la descentralización fiscal	59
4.7	Replantear la integración regional	59
4.8	Evaluar los mecanismos participativos y de concertación	60
V.	Anexos – Declaraciones de AMPE	61
5.1	Declaratoria de Saqsaywaman – Cusco. Cumbre por la Descentralización en el Perú y II Congreso Nacional Extraordinario de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE	63
5.2	Declaratoria del Primer Encuentro Macro Regional de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE, en la ciudad de Ica	68
5.3	Declaratoria del Segundo Encuentro Macro Regional de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE	70
5.4	Declaración de Lima del III Congreso Nacional Extraordinario de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE 2016	72

Presentación

Estando próximos a conmemorar el Bicentenario de la declaración del Perú como una nación independiente, regidos por un gobierno republicano con división de poderes y, actualmente, bajo el mandato de una Constitución Política que nos define como un sistema de gobierno unitario, representativo y descentralizado, los distintos líderes políticos del país, en el marco del Acuerdo Nacional, han consensuado como Política de Estado la descentralización de acuerdo con el principio de subsidiariedad. Como Estado, somos signatarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS-2030 y aspiramos a integrar la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico OCDE en el año 2021, lo que nos condiciona a ser un país política, económica y socialmente descentralizado.

Bajo este imperativo, la asociación Promoción y Capacitación para el Desarrollo (PROMCAD), a través de su Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM), hace 33 años viene “tendiendo puentes para la descentralización” mediante múltiples actividades e instrumentos que han propiciado el debate con los diferentes actores e incidencia en el proceso de la descentralización; ello ha sido posible gracias al constante apoyo técnico y financiero de la Fundación Alemana Konrad Adenauer (KAS), que desde hace medio siglo tiene una nítida presencia en el territorio nacional.

Entre otros objetivos, la KAS en el Perú orienta sus acciones de cooperación institucional en el marco del proceso de modernización de la política, promoviendo reformas en los sectores de organización del Estado, política exterior y de defensa y política municipal; específicamente, para incrementar

la eficiencia en la planificación en las regiones y municipios y desarrollar y poner en práctica impulsos para la política y la sociedad civil con el fin de incentivar la buena vecindad y la cooperación regional de los gobiernos regionales, los municipios y la sociedad civil.

No obstante los esfuerzos desplegados por nuestra organización y las numerosas entidades comprometidas con la descentralización, aún quedan muchos temas pendientes en la Agenda de la Descentralización, algunos de los cuales hemos querido abordar en el presente documento, para someterlo a la consideración de los especialistas en el tema y ponerlo a disposición de quienes deben definir las políticas públicas y los instrumentos para impulsar y consolidar un proceso de descentralización cuyo estancamiento afecta de manera más sensible a los sectores marginales del país.

Esta breve publicación comprende cuatro partes o capítulos: el primero, un marco histórico limitado al periodo del Bicentenario; el segundo, el marco teórico conceptual a partir de los mitos tejidos sobre la descentralización; el tercero, los acuerdos construidos con la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE); y el cuarto, los temas más urgentes para construir la agenda de la descentralización, esperando promover un debate conceptual y sistémico sobre sus contenidos y los alcances del proceso, que son cada vez más diversos y tienden a confundir y entorpecer el proceso en lugar de facilitarlos.

El capítulo I, “Contexto de la descentralización”, se enfoca en describir y analizar la coyuntura que vive el país en el tema del ensayo, una breve descripción histórica del proceso de construcción de un Estado y, finalmente, cómo se caracteriza hoy el proceso de descentralización.

El segundo capítulo II, “Mitos de la descentralización”, plantea la discusión de los diferentes conceptos sobre los que se viene construyendo la organización, estructura y funciones del Estado peruano, partiendo de la premisa de que sus erróneas definiciones y conceptos conducen a la nociva construcción de un Estado babélico.

El capítulo III, “Promoviendo la descentralización”, gira en torno a las acciones que PROMCAD-INICAM, junto con la AMPE, ha venido impulsando con el fin de consolidar su presencia política y gremial en el proceso de descentralización. Esta colaboración de PROMCAD-INICAM, que cuenta

con el apoyo de la KAS como Secretaría Técnica de AMPE, data de hace 33 años.

El capítulo IV, “Agenda de la descentralización”, finalmente, comprende ocho propuestas para la construcción de la Agenda de la Descentralización que se debe abordar y perfeccionar con el concurso del Acuerdo Nacional, el Congreso de la República, el Ejecutivo, la Academia y otros líderes de opinión.

El capítulo V presenta los anexos, que incluyen textos de las declaraciones formuladas en algunos congresos y encuentros nacionales y regionales de AMPE, en 2016.

Arquitecto Álvaro Ugarte Ubilla
Director Ejecutivo de INICAM

Introducción

Es probable que una de las dificultades más importantes que enfrenta el proceso de descentralización en sus diferentes formas sea la ausencia de un mínimo consenso conceptual y teórico sobre ésta. La descentralización es un término polisémico: existen tantas definiciones como autores, que difieren no solo en enfoques sino también en intereses.

En este escenario, en el que no se logra construir un marco conceptual —y teórico— sobre la descentralización, tampoco se consigue ponerse de acuerdo sobre sus ventajas y desventajas ni, por tanto, acerca de su finalidad, estrategia, enfoques, alcances, contenidos, competencias, funciones y formas. Sin duda, esta falta de consenso no favorece el proceso de descentralización. Existen, no obstante, argumentos que terminan siendo los más convincentes, de manera que se ha construido un conjunto de afirmaciones y definiciones aceptadas por la mayoría pero que no por ello resultan correctas.

Lo mismo ocurre con otros temas y conceptos. Por ejemplo, en el artículo 189° de la Constitución Política se establece: “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 [...]”; sin embargo, actualmente no existen regiones sino gobiernos regionales en departamentos.

Otro error común consiste en confundir Estado con gobierno nacional. Con frecuencia se escuchan expresiones como “el Estado no transfiere los recursos...”, o “... el Estado debe delegar...”, cuando es evidente que quienes las profieren aluden al gobierno y que la mayoría lo entiende, de donde

resulta que esta confusión no tiene consecuencias graves. No obstante, más relevante que la discusión sobre cuál es la entidad responsable de transferir o de delegar es que si no se comprende la diferencia entre las funciones del Estado y las del gobierno nacional tampoco se entenderá la responsabilidad de ciudadanos y autoridades.

La diversidad de opiniones y la insuficiente base conceptual también alcanzan a la regionalización y la descentralización. Desde la declaración de la independencia, los ciudadanos del Perú, por falta de información y formación cívica, han sido actores y testigos de “marchas y contramarchas” en la construcción de nuestra nación, como se puede apreciar más adelante, en el acápite 1.2.

Para impulsar los diversos procesos de modernización, de descentralización, de regionalización y otros que el país requiere es necesario que los ciudadanos y los políticos que los representan cuenten con información adecuada con base tanto teórica como conceptual para la construcción de consensos y objetivos bien diseñados y orientados a una visión de desarrollo que cumpla con las metas del Acuerdo Nacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de cara a lograr nuestra inclusión en la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE).

CAPÍTULO I



Contexto de la descentralización

1.1 Cuestiones preliminares

El país se encuentra —con fervor patriótico y mucho entusiasmo— en medio de alusiones y de preparativos para la conmemoración del bicentenario de la independencia en poco menos de cinco años. Al efecto, el Centro de Planeamiento Estratégico Nacional (CEPLAN) ha formulado el Plan Bicentenario “El Perú hacia el 2021”, aprobado por el Acuerdo Nacional en 2011.

Durante los últimos 195 años se han realizado múltiples acciones, entre propuestas, reclamos e intentos de regionalización y de descentralización, en medio de pugnas políticas y de conflictos diversos. Aquí es bueno preguntarse si se ha avanzado en la construcción de un país descentralizado, democrático, inclusivo; pero la cuestión clave para los escépticos de este proceso, entre quienes se incluye el autor de estas líneas, es responder a la pregunta: ¿por qué no se ha logrado la descentralización del país en doscientos años?

La hipótesis que aquí se suscribe¹ es que los ingresos fiscales son muy bajos en relación con las necesidades de los ciudadanos de todo el territorio; esta escasez de recursos por distribuir genera continuas confrontaciones entre los líderes políticos. Si la “torta” es muy chica, lo más probable es que la porción más grande sea para quien parte y reparte; y para justificar

1 Hipótesis propuesta por el doctor Otoniel Velasco, socio del Instituto de Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública (IREMAP).

tal distribución se han esgrimido los argumentos más variados y se han empleado los subterfugios más creativos, como se verá más adelante.

1.2 Proceso peruano de descentralización

En la cronología siguiente se encuentran elementos para el análisis del proceso, tal vez algunas conclusiones y numerosas propuestas. Se ha seleccionado algunos hechos considerados relevantes y que permiten apreciar lo señalado en los párrafos precedentes.

- 1821 El general José de San Martín, como parte de la gesta libertadora continental, apoya y declara la independencia del Perú del dominio español. Al año siguiente se convocan elecciones para una Asamblea Constituyente que tendría la misión de establecer la forma de gobierno del Perú y elaborar la primera Constitución. Se aprobó el sistema republicano con división de poderes, al estilo francés.
- 1822 Se nombra la primera Junta de Gobierno, y al año siguiente se da el primer texto constitucional, que no se promulga para facilitar las acciones del general Simón Bolívar, que conducía las batallas finales de la independencia. En realidad, San Martín promovía un Estado republicano, y Bolívar una monarquía parlamentaria.
- 1824 Se crean las Asambleas Legislativas Departamentales, que constituyen el primer intento de descentralización. Se instalaron en 1828, pero no llegaron a funcionar.
- 1826 Simón Bolívar da una Constitución vitalicia conservadora. En ausencia del Libertador, Santa Cruz promulga una Constitución progresista.
- 1849 En un contexto de demandas de autonomía, se nombran prefectos en departamentos, subprefectos en provincias y gobernadores en distritos, todos dependientes del gobierno nacional. Se trata de una medida de desconcentración.
- 1873 Cuarta Ley de Municipalidades (gobierno civil de Prado).
- 1890 Terminada la guerra con Chile, los líderes departamentales piden descentralización fiscal como medida para impulsar el desarrollo desde las provincias. No tienen éxito.
- 1919 Augusto B. Leguía nombra consejos departamentales y concejos municipales; luego crea cuatro asociaciones regionales de

municipalidades para frenar el creciente poder político que se consolidaba en los departamentos.

- 1932 La Comisión Villarán aprueba la Ley N.º 7809 de Descentralización Administrativa. Al año siguiente, la Constitución Política la excluye por “poner en riesgo” la unidad nacional.
- 1946 Se da la Ley de Elección Municipal, que no se aplicó. En 1948 se crean las Juntas Departamentales de Obras Públicas y, en 1950, las Corporaciones Departamentales.
- 1963 El presidente Fernando Belaunde Terry convoca elecciones municipales en todo el país, y dos años después se crea la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE).
- 1968 Un golpe de Estado liderado por el general Juan Velasco Alvarado conduce a la centralización total.
- 1979 La Asamblea Constituyente elegida en 1978 aprueba una nueva Constitución Política, que entraría en vigencia al año siguiente.
- 1980 En julio se inicia el segundo periodo de gobierno de Fernando Belaunde y seis meses después se realizan elecciones municipales. Se da la Ley Orgánica de Municipalidades y se crean Corporaciones Departamentales. Se vuelve a constituir la Asociación de Municipalidades del Perú.
- 1989 Se inicia el Plan Nacional de Regionalización con base en 12 gobiernos regionales con orientación política; luego se debilita gradualmente por iniciativas prodepartamentalistas.
- 1993 El Congreso Constituyente Democrático promulga la última Constitución Política, vigente hasta hoy, que divide al país en regiones, departamentos, provincias y distritos. Se da autonomía política a gobiernos regionales y locales y se establece la descentralización como Política de Estado.
- 2002 El gobierno de Alejandro Toledo da Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. Se crea el Consejo Nacional de Descentralización.
- 2005 El gobierno promueve, sin éxito, la creación de macrorregiones, por modificación constitucional de 2005: “Las regiones se crean a partir de dos o más departamentos”.

- 2007 El gobierno de Alan García inicia recentralización política, económica y administrativa con el pretexto de la “modernización del Estado”. Se reduce el presupuesto de los gobiernos regionales y los gobiernos locales para crear “fondos concursables” y “planes de incentivos”.
- 2011 El gobierno de Ollanta Humala continúa política de recentralización. Se reduce aún más el presupuesto para gobiernos regionales y gobiernos locales. El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de complicados sistemas administrativos, ralentiza la gestión regional y local.
- 2016 En campaña, el candidato Pedro Pablo Kuczynski ofrece descentralizar el país, pero, ya en el gobierno, concentra su gestión a través de gobiernos intermedios, trasladando el modelo centralista a los gobiernos regionales. Pasados cien días de su gestión, no hay indicios de descentralización.

En síntesis, transcurridos 195 años de vida republicana, el país ha transitado por diversos tipos de caudillismo, dictaduras, guerras, gobiernos militares y gobiernos civiles, con varias administraciones centralistas y muy poca descentralización.

La sociedad peruana no ha logrado consolidar una auténtica ciudadanía, de modo que está pendiente una sólida educación cívica que conduzca al país por esa ruta. Si bien estos temas son tratados con cierta frecuencia, el resultado parece estéril por la enorme diferencia de teorías y conceptos que se manejan.

Pero lo más preocupante es que las ideas y modelos de modernización del Estado y las diversas afirmaciones y paradigmas se siguen sustentando en mitos que es necesario revisar y poner en debate para buscar consensos.



1.3 Caracterización de la descentralización

Después de la caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori, el Perú empieza a respirar nuevos aires de democracia y de reforma estatal, en la búsqueda por mejorar la relación entre la ciudadanía y las autoridades.

La primera expresión de estos cambios se manifiesta en el periodo noviembre 2000-julio 2001, en el denominado gobierno de transición liderado por Valentín Paniagua, quien pretende retomar la descentralización como una Política de Estado con el consenso de las fuerzas políticas.

En 2002, elegido ya Alejandro Toledo como presidente de la República, esta iniciativa toma fuerza en el gobierno, pues se empieza a definir un marco normativo que haría posible guiar el proceso y fortalecer el rol de los gobiernos subnacionales a partir de funciones y competencias compartidas, así como de la autonomía en las decisiones y recursos, para lograr impactos positivos en la ciudadanía y su calidad de vida.

En este marco, la primera norma promulgada para definir y orientar el proceso es la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N.º 27783, que determina que la descentralización tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país mediante la separación de competencias y funciones y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población.

Esta misma Ley regula la conformación de las regiones y municipalidades, establece las competencias de los tres niveles de gobierno y fija los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; asimismo, norma las relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

Desde el punto de vista conceptual, se debe entender que la descentralización es una Política de Estado reconocida constitucionalmente como resultado del consenso de las fuerzas políticas que suscribieron el Acuerdo Nacional al inicio del nuevo milenio.

La descentralización es parte de la reforma del Estado peruano y tiene como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país en beneficio de la población. Con ese propósito, la normativa ha establecido la distribución de competencias, funciones y recursos entre tres niveles de gobierno —gobierno nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales— para el ejercicio equilibrado del poder estatal, así como la organización del territorio de manera racional para garantizar la adecuada prestación de servicios a la ciudadanía.

Con base en los principios que establece la Ley, la descentralización es:

- a) *Permanente*: constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, cuyo efecto vinculante alcanza a todos sus poderes, organismos constitucionales autónomos y al gobierno en su conjunto.
- b) *Dinámica*: es un proceso constante y continuo; se ejecuta en forma gradual, por etapas, previendo la adecuada asignación de competencias y la transferencia de recursos del nivel central hacia los gobiernos regionales y los gobiernos locales; promueve la integración regional y la constitución de macrorregiones.
- c) *Irreversible*: el proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.
- d) *Democrática*: es una forma de organización democrática del Estado que se desarrolla en los planos político, social, económico, cultural, administrativo y financiero. Promueve la igualdad de oportunidades, la participación y la concertación en la gestión de gobierno.
- e) *Integral*: abarca e interrelaciona a todo el Estado en el espacio nacional, así como las actividades privadas en sus diversas modalidades, mediante

el establecimiento de reglas jurídicas claras que garanticen el desarrollo integral del país.

- f) *Subsidiaria*: supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad.
- g) *Gradual*: el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada y clara asignación de competencias y transferencias de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales, evitando la duplicidad.

Luego de la Ley de Bases de la Descentralización, el cambio en la estructura funcional del Estado era trascendente. Primero, porque aparece un nuevo nivel de gobierno denominado gobiernos regionales con su propia ley orgánica, con la intención de generar institucionalidad a partir de la integración de los 24 departamentos del Perú. Sin embargo, solo se crearon los gobiernos regionales y no se integraron los departamentos, situación que no fue retomada en los dos gobiernos que sucedieron al de Alejandro Toledo, el de Alan García y Ollanta Humala.

Por el lado de los gobiernos locales, la reforma se centró en mejorar la relación con la ciudadanía, estableciendo la creación de mecanismos de participación ciudadana como el Consejo de Coordinación Local, el Presupuesto Participativo, entre otros. Además, se impulsó el traslado de competencias y funciones de programas sociales hacia las municipalidades, pero esta medida no estuvo acompañada de recursos y presupuesto, lo que sobrecargó las responsabilidades de la institucionalidad municipal y redujo su capacidad de acción en beneficio del desarrollo de sus territorios.

De ese buen inicio a la actualidad, mucha agua ha corrido bajo el puente. De 2002 a julio de 2016, el Perú ha tenido tres gobernantes y cada uno le ha dado un matiz distinto a esta política constitucional, imponiendo su propio sello pero, sobre todo, *re-centralizando* el Estado.

CAPÍTULO II



Mitos de la descentralización en el Perú

¿Por qué no se ha logrado la descentralización en doscientos años? Una primera respuesta es porque hay opiniones antagónicas sobre la conveniencia del modelo y su pertinencia como medio para impulsar el desarrollo. En efecto, quienes creemos en la descentralización como el camino más corto para el desarrollo también somos conscientes de que no todo debe ser descentralizado. Uno de los pilares de la descentralización es el principio de subsidiariedad,² que plantea que son los gobiernos más cercanos a la población los que deben asumir la atención de los problemas vecinales; sin embargo, uno de los argumentos de la centralización es la especialización, de modo que algunas funciones como el catastro, hoy bajo gestión municipal, sería manejado más eficientemente por una entidad de ámbito nacional.

Una segunda respuesta atañe a su naturaleza política, en tanto descentralizar implica transferir, compartir o devolver una herramienta políticamente rentable.

Finalmente, una tercera respuesta tiene que ver con la escasez de conceptos y teorías, así como con la existencia de muchos mitos cuya exposición es el objeto principal de este ensayo. En esa línea, se adelantan algunas definiciones sobre las que hay mucha confusión.

En cuanto a los regímenes administrativos, existe una confusión bastante común entre la desconcentración y la descentralización. Mientras la primera

2 De la Encíclica papal *Rerum Novarum* o de los cambios políticos. Papa León XIII (1891).

es un proceso de transferencia territorial de gestión, recursos y medios, sin poder de decisión sobre ellos, la segunda consiste en devolver poderes políticos, económicos y administrativos al gobierno local y al gobierno regional, conforme lo estipula la Constitución.

Tipos de descentralización

Los principales son los siguientes:

- *Política*: autoridades locales definen políticas públicas regionales.
- *Administrativa*: servicios locales financiados (delegación).
- *Fiscal*: generación local de financiamiento.
- *Económica*: de mercado (privatización de servicios).

Formas de descentralización

- *Proceso exógeno*: concesión de arriba hacia abajo.
- *Proceso endógeno*: demanda de abajo hacia arriba.

2.1 Sobre descentralización y regionalización

Mito: *La construcción de nuevas y más grandes regiones debe generar bases para un nuevo equilibrio en la distribución espacial del poder y permitir mejores condiciones para el desarrollo territorial.*

Al respecto, aquí se considera que regiones más grandes pueden propiciar un nuevo equilibrio y una mejor distribución espacial del poder, pero eso no garantiza condiciones más óptimas para el desarrollo regional sino que, por el contrario, generaría un centralismo equivalente al del gobierno nacional y una contradicción con el principio de subsidiariedad.

Mito: *La integración de los actuales departamentos en nuevas regiones es uno de los rasgos centrales de la reforma descentralista.*

En el párrafo anterior se ha dicho que la integración de los actuales departamentos en nuevas regiones provocaría un centralismo equivalente al del gobierno nacional y una contradicción con el principio de subsidiariedad. Aquí se agrega que regiones más grandes terminan alejando al Estado de los ciudadanos.

El sector privado no requiere de administraciones territoriales más grandes —con el pretexto de la eficiencia—, sino más amigables y menos

burocráticas. Por ello, la disminución de barreras burocráticas es más importante que hacer administraciones más eficientes. Esta consideración también explicaría el supuesto fracaso de los intentos de regionalización, porque, además de consideraciones económicas o productivas, existen razones sociales y sentimientos de pertenencia y de identificación con su territorio departamental; las tradiciones están más asociadas con el departamento que con la región, y esto seguirá siendo así por mucho tiempo, a menos que se haga un trabajo de concienciación sobre las ventajas de la regionalización.

Mito: *Hay que regionalizar para descentralizar.*

Esta confusión está muy difundida, aunque no va acompañada de un sustento racional. Mientras que la regionalización es una organización del territorio con fines de ordenamiento y gestión, la descentralización es una acción de restitución o transferencia de poder de decisión a las autoridades de territorios regionales y locales. Más bien, éste parece un pretexto para no devolver el poder y los recursos.

Lo interesante es reflexionar sobre si es posible descentralizar sin regionalizar y viceversa. Si bien estos procesos podrían relacionarse y, eventualmente, contribuir con el diseño organizacional, la evidencia muestra que hay países regionalizados y muy centralizados, como Chile, y países descentralizados sin regiones administrativas, como Bolivia; Colombia, a su vez, tiene regiones consolidadas y una descentralización permanente.

En el cuadro 1 se muestran las características de ocho países, tres de Europa y cinco de América del Sur, con el propósito de analizar la población, superficie del territorio nacional, cantidad de territorios regionales y locales. Sobre esta base, se comparan densidades y otros indicadores para una mejor comprensión del debate acerca la discusión y de los mitos de la descentralización.

La descentralización reconoce la existencia de un ámbito nacional que se sustenta en el principio del Estado como un territorio con población que goza de soberanía, la presencia de regiones con base en un territorio y la función de presencia multisectorial y un enfoque transectorial e intergubernamental, así como de gobiernos locales cuya función es establecer una relación cercana y directa con las necesidades sociales.

CUADRO 1
Población en el territorio (hab. /km²)

Países	Población (habitantes)	Extensión (km ²)	Densidad (hab./km ²)	Régimen de gobierno
Alemania	81'840,000	357,021	229,23	Federal
Francia	65'700,000	674,843	97,36	Unitario
España	44'080,000	505,992	87,12	Unitario
Ecuador	15'354,000	283,561	54,15	Unitario
Colombia	45'239,079	1'141,748	39,62	Unitario
Perú	30'475,000	1'285,215	23,71	Unitario
Chile	16'634,603	756,102	22,00	Unitario
Bolivia	10'100,000	1'098,254	9,21	Unitario

Fuente: Internet. Wikipedia, información de los países.

Elaboración: PROMCAD-INICAM.

Pero para que el modelo funcione es necesario que las competencias y las funciones de cada ámbito de gobierno estén bien definidas, incluyendo las cuotas políticas que deben distribuirse ente las autoridades nacionales, regionales y locales. De otro modo, no tendría sentido que hubiera tres niveles de gobierno.

La distribución y asignación de roles y funciones a los distintos ámbitos de gobierno deben estar asociadas con las competencias que deben asumir con base en los principios de subsidiariedad, idoneidad, equidad, eficacia y eficiencia, entre otros, pero, al mismo tiempo, impulsando procesos de desarrollo de capacidades para asumir competencias y funciones.

2.2 Sobre la naturaleza y características de las regiones

Mito: *Los departamentos son ámbitos inadecuados, corresponden a una herencia colonial y hay que crear macrorregiones.*

Ésta es una discusión que no tiene sentido, porque los departamentos han sido culturalmente aceptados por sus habitantes, quienes han desarrollado con ellos un sentido de identidad y de pertenencia.

Mito: *Deben modificarse los límites de los departamentos en función de las cuencas geográficas.*

Sería ideal que los límites naturales —como las cuencas geográficas— concuerden con los ámbitos vitales de las personas, y es probable que

en muchos lugares un inadecuado límite territorial sea inconveniente para los habitantes. Pero modificarlos es más costoso social y políticamente.

Así como todos los departamentos son una herencia colonial, lo mismo sucede con los países, que simplemente existen como tales y no se cuestionan sus límites territoriales. Lo ideal hubiera sido que las poblaciones definieran sus límites por cuencas, pero no se hizo, de modo que hay que aceptarlos como están.

Mito: Deben fusionarse varios departamentos para que existan como máximo cuatro o seis regiones, con el fin de llevar a cabo gestiones más eficientes y eficaces.

Existe una creencia, errónea y muy difundida, según la cual mientras más grande sea un territorio más potente será y tendrá mayores potencialidades para impulsar su desarrollo. Sin embargo, actualmente se aprecia que muchos territorios resultan ya muy grandes desde el punto de vista administrativo y de gestión. Si la citada creencia fuera cierta, esto es, si a mayor tamaño mayor eficiencia, no cabría duda de que sería más conveniente fusionar los territorios, no en cuatro o cinco regiones, sino en una sola: así estaría garantizada la efectividad absoluta.

Pero, en realidad, éste es un argumento centralista de quienes creen que desde el gobierno nacional se hacen mejor las gestiones. Habría que preguntarse por qué si un ámbito departamental no es adecuado, de dónde surge la idea de que la suma de dos o más ámbitos inadecuados dará como resultado un buen ámbito.

Precisamente a partir de estos errados criterios, en el año 2005 el Consejo Nacional de Descentralización modificó la Constitución Política de 1993, sustituyendo el texto que establecía que “[l]as Regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción”, por otro que establece que: “Mediante referéndum podrán integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región, conforme a ley. Igual procedimiento siguen las provincias y distritos contiguos para cambiar de circunscripción regional”. Este cambio hizo inviable el proceso de regionalización.

Tomando como referencia la información de los ocho países indicados en el cuadro 1, se analizan y comparan indicadores como la extensión promedio de las regiones (km²/región) y la densidad poblacional por regiones (hab./región). Con estas comparaciones entre tres países desarrollados de Europa y cinco de América Latina se trata de demostrar que los países desarrollados, en general, buscan gestionar el desarrollo desde territorios más pequeños y, por lo tanto, más cercanos a sus habitantes (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
Superficie y población de ámbitos regionales

Países	Población (habitantes)	Extensión (km ²)	Cant. de regiones	Terr. /Reg. (km ² /región)	Pob./Región (hab./región)
Alemania	81'840,000	357,021	16	22,314	5'115,000
Francia	65'700,000	674,843	22	30,675	2'986,364
España	44'080,000	505,992	19	26,631	2'320,000
Ecuador	15'354,000	283,561	24	11,815	639,750
Colombia	45'239,079	1'141,748	33	34,598	1'370,881
Perú	30'475,000	1'285,215	25	51,409	1'219,000
Chile	16'634,603	756,102	15	50,407	1'108,974
Bolivia	10'100,000	1'098,254	9	122,028	1'122,222

Fuente: Internet. Wikipedia, información de los países.

Elaboración: PROMCAD-INICAM.

Como se puede ver en el cuadro 2, Alemania tiene un territorio 3,5 veces menor que el peruano, la superficie de Francia es la mitad de la del Perú, y España tiene un territorio 2,5 más pequeño que el de este país sudamericano; sin embargo, la superficie promedio de las regiones del Perú es prácticamente el doble que la de los países europeos, y lo mismo ocurre en relación con los otros países de Latinoamérica con excepción de Ecuador, que, teniendo la quinta parte de la superficie del Perú, cuenta con igual número de regiones.

Por otro lado, Bolivia, con muy pocas regiones pero con las regiones más grandes, tiene la misma densidad poblacional que el Perú. La densidad poblacional por regiones en Alemania es cuatro veces la del Perú, y las de Francia y España son el doble que la peruana.

Esto muestra que en los países desarrollados los territorios por administrar son más pequeños o cuentan con más población por territorio; es decir,

mayor densidad poblacional, lo que contradice la creencia de que territorios más grandes son más eficientes.

2.3 Sobre las municipalidades

Mito: *En el Perú hay demasiadas municipalidades, lo que origina más gasto e ineficiencia.*

Sobre la cantidad de municipalidades, nuevamente se puede ver que los países desarrollados realizan una gestión más cercana a la población, basada en el principio de subsidiariedad, lo que es indicativo, también, de una gestión descentralizada.

Así, Francia, con 36,683 municipios, tiene veinte veces más gobiernos locales que el Perú; Alemania, con 11 mil municipios, 6,5 veces más que el Perú, y España, con 8,5 mil quinientos municipios, cuenta con 4,6 veces más municipios que el Perú. Los países latinoamericanos tienen cantidades equivalentes a las peruanas (véase el cuadro 3).

En el mismo cuadro podemos apreciar que la superficie promedio de municipio por país difiere bastante. En los países europeos del cuadro este promedio varía entre 30 y 60 km²/municipio. En América Latina, en los

CUADRO 3
Superficie y población de ámbitos locales

Países	Población (hab.)	Extensión (km ²)	Número de municipios	Tamaño promedio/mun. (km ² /mun.)	Dens. pob. promedio (hab./mun.)
Alemania	81'840,000	357,021	11,943	29,89	685.55
Francia	65'700,000	674,843	36,682	18,40	1,791.07
España	44'080,000	505,992	8,500	59,53	5,185.88
Ecuador	15'354,000	283,561	1,721	164,77	8,921.56
Colombia	45'239,079	1'141,748	1,123	1'016,69	40,284.13
Perú	30'475,000	1'285,215	1,838	699,25	16,580.52
Chile	16'634,603	756,102	346	2'185,27	48,076.89
Bolivia	10'100,000	1'098,254	339	3'239,69	29,793.51

Fuente: Internet. Wikipedia, información de los países.

Elaboración: PROMCAD-INICAM.

ejemplos analizados, Ecuador y el Perú tienen los promedios más bajos, mientras que Colombia, Chile y Bolivia tienen una extensión promedio hasta cien veces más grande que los promedios europeos.

Como se puede desprender de estas comparaciones, los países con una cantidad mayor de municipios o municipios más pequeños tienen una gestión local más cercana a la población. Esta característica común en los países desarrollados concuerda con modelos políticos descentralizados, lo que constituye una plataforma para la gestión de servicios locales desde las administraciones locales.

Sin embargo, hay que destacar que en estos países la gestión de servicios locales es responsabilidad institucionalizada de las municipalidades, función que resulta difícil y onerosa para las municipalidades más pequeñas, por lo que han debido aprender a sumar esfuerzos para la solución de problemas comunes. Esta política de cooperación horizontal es la base de mecanismos asociativos como las mancomunidades, muy populares y eficientes en estos países, con base en el fortalecimiento de las capacidades locales.

La creciente existencia de municipalidades es una evidencia de que la gestión local más próxima a los ciudadanos tiende a ser más eficiente. Su equivalente social y político: las comunidades nativas —indígenas o amazónicas— tienen sistemas de organización muy eficientes, mejores mecanismos de tomas de decisiones, sistemas de elecciones ancestrales, inteligentes y simples que no les generan problemas, normas y códigos de conducta que se cumplen. Además, no se evaden los aportes y contribuciones para el desarrollo y el sistema de fiscalización es eficaz.

En el Perú, las municipalidades —especialmente las rurales— no son otra cosa que comunidades burocratizadas con sistemas disfuncionales, complicados y con muchas barreras burocráticas. Si cada comunidad fuera una municipalidad, los asuntos locales se resolverían con mayor facilidad, con más eficiencia y, sobre todo, con mayor eficacia. Pero surgiría la cuestión de cómo se distribuiría el presupuesto entre las 10 mil municipalidades que resultarían. La solución es simple: los ministerios deben dejar de hacer gestión local y transferir el presupuesto a las municipalidades de centros poblados o comunales, pero solo para las competencias que deben asumir en función de sus capacidades e intereses.

Éste sería, asimismo, un mecanismo de descentralización fiscal, porque, junto con las transferencias presupuestales —aunque fueran mínimas—, se les estarían demandando aportes tributarios definidos por ellos mismos, lo que significa una corresponsabilidad en la gestión financiera local, con la atribución de determinar en qué y cómo gastarán sus recursos.

Al mismo tiempo, se podría establecer con mayor precisión los costes de la gestión local y a cuánto debería ascender el presupuesto nacional anual. Los diseñadores de políticas públicas deben visitar las comunidades para aprender el valor de las prácticas y la experiencia ancestral que tiende a simplificar y a desburocratizar.

2.4 Sobre las capacidades de gestión



Mito: *Los gobiernos regionales y las municipalidades no son competentes en la gestión del desarrollo. En provincias no hay capacidades técnicas suficientes para realizar la gestión de los sistemas de la administración pública.*

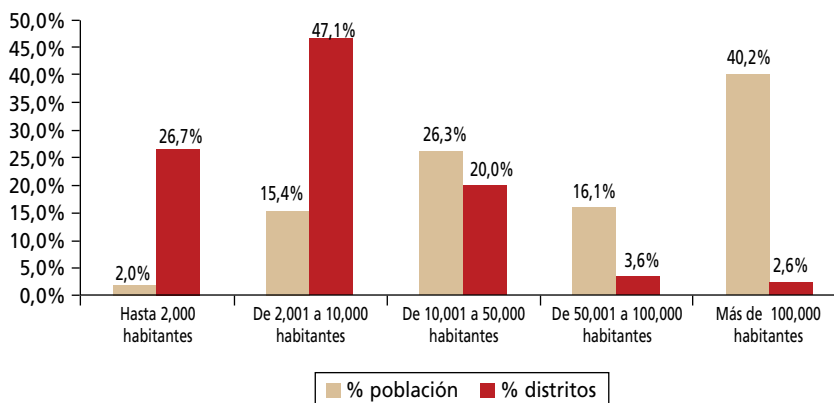
Ésta es una apreciación equivocada: en provincias sí existen capacidades; de hecho, muchas de estas capacidades se han instalado en Lima como consecuencia del centralismo. El problema no son las capacidades técnicas, sino los sistemas administrativos innecesariamente complejos y su diseño urbano que dificulta su aplicación en más de 1300 municipalidades rurales.

Mito: Las municipalidades no saben formular proyectos de inversión pública, no son eficaces en la inversión de los recursos, no se adaptan al proceso de modernización del Estado.

Entre las apreciaciones negativas acerca de la gestión local, una de las más recurrentes es la que se refiere a la supuesta ineficiencia e ineficacia de las municipalidades. Nuevamente, el problema no radica tanto en estos aspectos cuanto en la imposición de sistemas administrativos inapropiados para la gestión local.

En el gráfico 1, que constituye una propuesta de construcción de una tipología municipal, se aprecian las enormes diferencias entre los municipios y cómo esta heterogeneidad condiciona las capacidades de gestión.

GRÁFICO 1
Heterogeneidad del territorio:
porcentajes de municipios y población



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 – INEI. Elaboración propia.

Tres cuartas partes del total de municipios tienen poblaciones menores de 10 mil habitantes y albergan apenas al 17,4% de la población nacional, y el 93,8% de municipios cuentan con poblaciones menores de 50 mil habitantes y albergan al 43,75% de los habitantes del país. Es decir, casi la mitad de la población vive dispersa en el 94% del territorio.

Por otro lado, la otra mitad de la población es netamente urbana y se asienta en municipios mayores de 50 mil habitantes (6,2% de municipios); pero,

de esta mitad, el 40,2% de la población vive en ciudades de más de 100 mil habitantes. Esto es, 12 millones de personas viven en 48 municipios con más de 100 mil habitantes.

Cabe entonces la pregunta: ¿es aceptable que ante esta realidad diversa y dispersa se pretenda exigir la aplicación de sistemas administrativos tan ajenos y disímiles de la realidad? Además, con sistemas que tampoco pueden ser cumplidos con eficiencia por los gobiernos regionales y los propios ministerios, que difícilmente son sometidos al control social de, por ejemplo, las municipalidades (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
Ejecución porcentual de PIA y PIM entre 2012 y 2015
Gastos por ámbitos de gobierno nacional, regional y local
(Millones de soles)

Años fiscales	Gestión presupuestal	Gasto por ámbito de gobierno (En millones de soles)			
		Nacional	Regional	Local	Total
2012	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	64,973	14,789	15,773	95,535
	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	67,259	31,507	23,614	122,380
	Incremento presupuestal (%)	3.5	113	49.7	28.1
	Ejecución presupuestal (%)	89.3	87.8	70.7	84.2
2013	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	72,635	17,634	18,150	108,419
	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	74,257	25,331	34,088	133,677
	Incremento presupuestal (%)	2.2	43.7	87.8	23.3
	Ejecución presupuestal (%)	91.8	90.2	72.4	86.0
2014	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	83,196	18,795	16,944	118,934
	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	85,913	26,746	32,148	144,806
	Incremento presupuestal (%)	3.3	42.3	89.7	21.8
	Ejecución presupuestal (%)	92.9	90.5	77.4	89.0
2015	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	95,373	19,438	15,811	130,621
	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	96,739	27,225	28,925	152,889
	Incremento presupuestal (%)	1.4	40.1	82.9	17.0
	Ejecución presupuestal (%)	92.4	91	73.6	88.6
Promedio 2012-2015	Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)	79,044	17,664	16,669	113,377
	Presupuesto Institucional Modificado (PIM)	81,042	27,702	29,694	138,438
	Incremento presupuestal (%)	2.6	59.8	77.5	22.6
	Ejecución presupuestal (%)	91.6	89.9	73.5	87.0

Fuente: Consulta de ejecución del gasto al 31 de agosto de 2016-MEF.

Elaboración: PROMCAD-INICAM.

El cuadro 4 parece mostrar una mayor eficacia del ámbito nacional; sin embargo, oculta el hecho de que las transferencias del Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) se hacen apenas en junio; además, los presupuestos que los sectores no pueden gastar oportunamente los transfieren a gobiernos regionales y municipalidades, generalmente en el mes de diciembre. De este modo, se generan dos situaciones típicas:

Por un lado, el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de los sectores no varía mucho, mientras que los de gobiernos regionales y municipalidades presentan un sustancial incremento; de otro lado, la eficacia de gastos de los ministerios resulta significativamente alta, mientras que los gobiernos regionales y municipalidades exhiben porcentajes de ejecución del gasto más bajos.

Este subterfugio termina resultando perverso, porque permite mostrar una mayor eficacia de gasto de las entidades del gobierno nacional y, al mismo tiempo, presenta a los gobiernos regionales y locales con menores niveles de eficacia absolutos, pero falaces en realidad, porque los tiempos de ejecución presupuestal son significativamente menores, alimentando así el mito de que los gobiernos regionales y municipalidades carecen de las capacidades necesarias para justificar políticas y medidas centralizadoras.

CUADRO 5
Asignación presupuestal por ámbitos de gobierno 2012-2015

Ámbito de gobierno	Presupuesto público anual 2012-2017 (En miles de millones de soles y porcentajes)				
	2012	2013	2014	2015	2016
Nacional	65,019	72,693	83,238	95,387	104,317
	68,1%	67,0%	70,0%	73,0%	75,3%
Regional	14,743	17,575	18,752	19,423	19,315
	15,4%	16,2%	15,8%	14,9%	13,9%
Local	15,772	18,150	16,944	15,811	14,859
	16,5%	16,7%	14,2%	12,1%	10,7%
Total	95,535	108,419	118,934	130,621	138,491
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Internet. Wikipedia, información de los países.

Elaboración: PROMCAD-INICAM.

En este contexto es relevante la creciente insuficiencia de recursos presupuestales en los gobiernos regionales y locales, especialmente en relación con las transferencias para financiar el gasto corriente y operativo asociado con la ejecución del gasto. De esta manera se incrementan aún más las limitaciones de las municipalidades, sobre todo de las municipalidades rurales.

En el cuadro 5 se muestra la distribución del Presupuesto General de la República por ámbitos de gobierno durante el periodo 2012-2016, así como la disminución sistemática de la participación de los gobiernos regionales, y en especial de las municipalidades, como consecuencia de un proceso de recentralización que se sustenta en los mitos que se difunden y forjan una imagen negativa de la descentralización. Se puede ver claramente cómo se ha incrementado el presupuesto al gobierno nacional de 68,1% hasta 75,3% entre 2012 y 2016 y cómo ha disminuido el presupuesto asignado a las municipalidades de 16,5% a 10,7% en el mismo periodo.

2.5 Sobre la descentralización y la corrupción

Mito: *El proceso de descentralización favorece y propicia la corrupción; la descentralización no permite un buen control; darles más presupuesto es para que roben más.*

En realidad, la percepción de que la corrupción se presenta sobre todo en las municipalidades obedece a delitos cometidos por malos alcaldes y gobernadores; esto se agrava porque la descentralización permite un mayor control social, lo que facilita la detección de las irregularidades desde el vecindario.

Pero también se encuentra corrupción en los gobiernos regionales y en dependencias del gobierno nacional. Los alcaldes comentan mucho la extorsión de la que son víctimas desde los fondos concursables, o desde los entes sectoriales para lograr los desembolsos. “Cuando el río suena, es porque piedras trae...”.

Mito: *“No importa que robe, mientras haga obras...”.*

Este infeliz comentario de un exalcalde ha establecido una suerte de “patente de corso” que parece estar muy difundida entre las autoridades de diversos niveles de gobierno. No obstante, la corrupción requiere de la complicidad tanto de los funcionarios como de los empresarios privados que la propician para lograr sus intereses.

Por desgracia, la corrupción es inmanente a la naturaleza humana y es inversamente proporcional a la calidad de su educación, que es la que contribuye a la formación de los valores. Está siempre asociada al poder y se nutre de una mal entendida discrecionalidad en todos los organismos del Estado, en las empresas e instituciones del sector privado. Es un problema global. Contra él solo se puede trabajar con la educación, mediante la formación de valores.

2.6 Sobre la descentralización fiscal

Mito: Debe impulsarse la descentralización fiscal para el incremento de las transferencias a los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

En realidad, la descentralización fiscal consiste en asignar la gestión de impuestos y responsabilidades por ámbitos de gobierno, distribuyendo las tareas en la administración de los tributos. Implica la definición de fórmulas de transferencias intergubernamentales y el establecimiento de normas para regular el endeudamiento subnacional.

El propósito de la descentralización fiscal es establecer una relación directa entre la gestión de impuestos y el ejercicio de responsabilidades, y se justifica según la eficiencia de la gestión en los distintos ámbitos de gobierno.

La descentralización es “buena”: fragmenta la autoridad central e introduce sistemas de balances y contrapesos entre los niveles de gobierno. La delegación de atribuciones fiscales debe ir aparejada del fortalecimiento de capacidades de gestión sostenibles. Las características de los municipios permiten establecer una tipología de municipalidades según las capacidades y el potencial local.

La descentralización fiscal es un complejo proceso que consiste en diseñar cómo se organizará el Estado para asumir sus funciones para con la sociedad en los siguientes aspectos:

Fiscal

- Nivel de gobierno determina la base y tasa de cada impuesto.
- Nivel de gobierno asume la responsabilidad de la prestación.
- Cómo se equilibran los desbalances horizontales entre regiones.

Administrativo

- Cómo se traducen las políticas en las instituciones nacionales y locales.
- Cómo se asignan los recursos en distintos ámbitos de gobierno.

Político

- Nivel de autonomía de gestión de los gobiernos subnacionales.
- Canales de comunicación y participación ciudadana.



2.7 Sobre los efectos del centralismo sobre el territorio

Mito: *La gestión del gobierno nacional es descentralizada, porque los sectores y programas nacionales realizan inversiones en el territorio nacional.*

Descentralizar no es realizar inversiones en las provincias, sino entregarles los recursos y darles a sus habitantes y autoridades la capacidad de decidir cómo y en qué invertirlos, de acuerdo con sus necesidades y prioridades. Además, también se necesita descentralización en Lima y el Callao, a través de sus municipalidades.

Por otro lado, las dependencias del gobierno nacional no llegan a las áreas rurales y municipios más alejados, lo que significa que tampoco lo hacen las inversiones. Los tributos que un campesino paga por la compra de un bien o la contratación de un servicio —el impuesto general a las ventas o

IGV— lo hacen merecedor de una contraprestación por parte del Estado; si ésta no se produce por estar fuera del rango de acción de las entidades públicas, este campesino está subsidiando al poblador urbano.

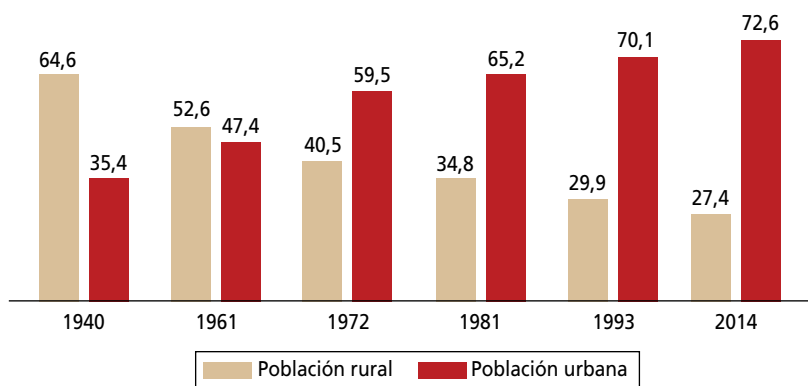
Pero ocurre que la población rural está en permanente migración hacia los centros urbanos más cercanos y, luego, hacia ciudades más grandes en busca de oportunidades de desarrollo y de los beneficios que debe recibir del Estado. Así se ha generado una sostenida reducción de la población rural: en 1940, ella representaba el 64,6% de la población nacional, mientras que la población urbana apenas llegaba a un 35,4%.

Ahora, el porcentaje de habitantes rurales ha descendido a 27,4%, en tanto que la población urbana ha crecido al 72,6%, como se puede apreciar en el gráfico 2. La migración de la población rural a las ciudades ha generado descapitalización de talento humano en zonas rurales, predominando población infantil y de la tercera edad, lo que evidentemente reduce los índices de productividad agraria.

Este comportamiento es, en realidad, un fenómeno globalizado, ya que existe una tendencia mundial a la concentración en ciudades, donde es además más fácil la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos y es donde se condensan los excedentes económicos.

GRÁFICO 2

Población urbana-rural en el Perú entre 1940 y 2014

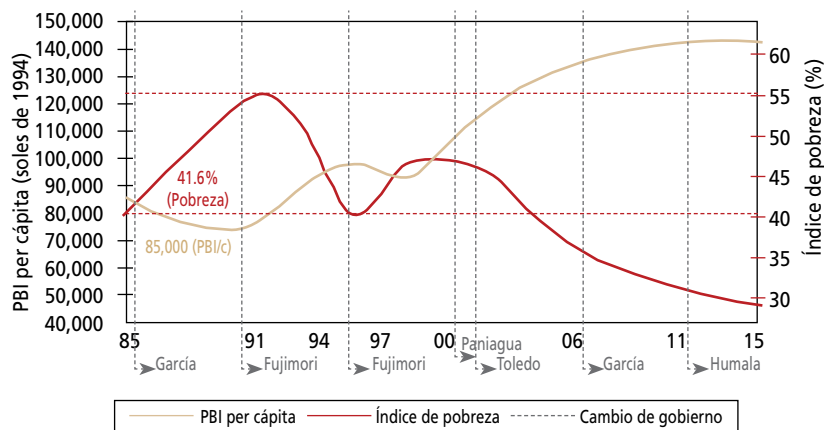


Fuente: INEI-Censos de Población / Estimaciones: Marco Antonio Plaza Vidaurre. Conceptos básicos y estadísticas de la pobreza en el Perú / Proyección propia: 2014.

Mito: La pobreza ha disminuido en el Perú.

Éste es un mito parcial en cierta forma; la afirmación correcta debería ser: “La pobreza ha disminuido principalmente en las áreas urbanas y en la costa”. Los datos macroeconómicos contenidos en el gráfico 3 reflejan el brutal incremento de la pobreza entre 1985 y 2000 y la contracción del PBI per cápita. En 1990 se aplicó una política de *shock* y venta de activos que se tradujo en la reversión de las tendencias. Durante la primera década de este siglo el país tuvo un espectacular crecimiento, uno de los más altos a nivel global, aunque ahora se ha desacelerado.

GRÁFICO 3
Evolución de la pobreza y del PBI entre 1985 y 2014



Fuente: BCRP, INEI (1985, 1997-2006). Cuánto (1991, 1994)/ Proyección propia 2015.

Se trata de una verdad a medias: por las mismas consideraciones que han ocasionado la migración del campo a la ciudad, la disminución de la pobreza es mucho menor en los municipios rurales y en especial en la sierra rural, donde se mantiene casi constante, según el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Instituto Cuánto, como se aprecia en el cuadro 6.

Mito: Se ha logrado y se está impulsando un proceso de modernización del Estado.

Se ha señalado ya que los complicados sistemas administrativos resultan inaplicables en todas las municipalidades, en vista de su heterogeneidad y por su diseño de contenido urbano, como se aprecia en el gráfico 4. Pero éstos

CUADRO 6
Pobreza geográfica:
evolución entre 1985 y 2014 (índices de pobreza)

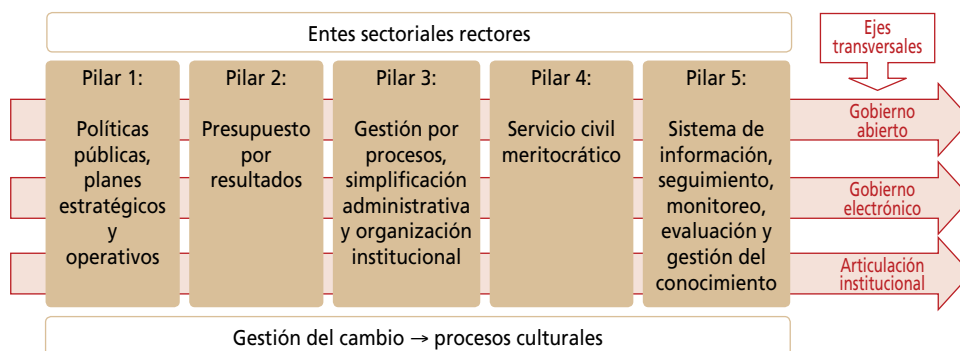
Región	1985	1991	1994	1997	2000	2006	2011	2015
Promedio nacional	41,6	55,1	53,4	42,7	48,4	44,5	36,2	28,6
Lima Metropolitana	27,4	47,6	42,4	25,0	38,5	24,2	22,8	21,6
Costa urbana	44,2	54,5	51,9	27,4	35,8	29,9	26,7	25,2
Costa rural	50,0	n.a.	63,4	51,5	50,6	49,9	39,8	32,6
Sierra urbana	36,4	52,7	51,6	37,9	32,6	40,2	33,5	32,8
Sierra rural	49,2	72,6	64,7	72,5	73,1	76,5	68,9	56,7
Selva urbana	48,2	n.a.	43,0	36,6	37,2	49,9	43,8	40,8
Selva rural	68,0	n.a.	64,0	55,1	73,0	62,3	54,5	51,5

Fuente: INEI (1985, 1997-2006; Cuánto (Eniev 1991 y 1994) / Proyección propia: 2014.

no están funcionando, porque el propio Ministerio de Economía y Finanzas y los sistemas burocráticos constituyen barreras para el cambio de modelo, que debe concernir sobre todo a las personas y no solo a las instituciones.

El 17 de enero de 2002, se dio la Ley N.º 27658 o Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado Peruano, y el 8 de enero se expidió el D.S. N.º 004-2013-PCM, que aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), cuyo enfoque conceptual considera cinco pilares fundamentales y tres ejes transversales de la gestión pública, como se puede apreciar en el gráfico 4.

GRÁFICO 4
Apuesta central de la PNMGP al 2021 (PCM-SD)



Fuente: Texto del D.S. N.º 004-2013-PCM, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

No obstante, un desafío por resolver es su adecuación a la gran heterogeneidad de las municipalidades del país. La opinión de Steven Levitsky:³ “Perú tiene uno de los estados más disfuncionales de América Latina [...] Se insiste con sistemas complejos que aletargan al Estado y que contradicen los principios de la Gestión Pública por Resultados”, parece corroborar este desafío.

3 Levitsky, Steven (2012, 13 de mayo). Una paradoja peruana. Lima, diario *La República*.

CAPÍTULO III



**Promoviendo la
descentralización**

3.1 AMPE, actor clave en la descentralización

Desde julio de 2015, la Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE, presidida actualmente por el abogado Oscar Benavides Majino, es una entidad de suma importancia en el proceso de descentralización del Perú.

Esta institución fue fundada el 24 de agosto de 1965 como órgano de asesoramiento técnico, de representación, de gestión y patrocinio de las municipalidades del Perú. Esta Asociación quedó inactiva a consecuencia del golpe militar de 1968, que eliminó las elecciones municipales instauradas en el Perú en 1963 y determinó que por más de una década los alcaldes fueran nombrados a dedo como “funcionarios de confianza” del gobierno central.

Posteriormente, con el regreso de la democracia, el segundo gobierno del arquitecto Fernando Belaunde Terry restauró el sistema anterior y convocó a elecciones municipales para elegir a alcaldes y regidores. Una vez elegidos, estos alcaldes se reunieron en su I Congreso Nacional Ordinario, que, por mandato expreso de los asistentes, se estableció como Congreso Constitutivo y Estatutario. Por ello, el 1 de marzo de 1982 se constituyó la actual Asociación de Municipalidades del Perú. Su fundador y primer presidente fue el arquitecto Eduardo Orrego Villacorta, alcalde de Lima.

La AMPE fue constituida como una persona jurídica de derecho público interno, sin fines de lucro, con la finalidad de prestar asesoramiento técnico y de perfeccionamiento de la legislación municipal, así como en la gestión,

coordinación, fortalecimiento y defensa de la autonomía municipal, consagrada en la Constitución del Estado y del entonces vigente artículo 115 del Decreto Legislativo 051, Ley Orgánica de Municipalidades.

Desde entonces es reconocida como la institución representativa de las municipalidades del Perú, lo que se confirma con su vigencia en las leyes Orgánicas de Municipalidades 23853 y 29792. Entre los fines que persigue la AMPE destacan:

- Apoyar la cooperación, concertación e integración entre las municipalidades del país, a través de formas múltiples de asociación y organización local, regional y nacional, difundiendo las experiencias exitosas de gestión local.
- Impulsar el perfeccionamiento de la legislación y la capacidad reguladora, directa y técnica de las municipalidades.
- Contribuir al desarrollo de la organización y gestión municipal, proporcionando el perfeccionamiento técnico indispensable a las autoridades.

AMPE tiene como objetivo fundamental la consolidación y defensa de la autonomía política, económica y administrativa de las que por mandato constitucional gozan los gobiernos locales. Sus objetivos son:

- Lograr el desarrollo, fortalecimiento y modernización institucional de los gobiernos locales.
- Participar activamente en el proceso de descentralización política y económica del Estado sustentado en las municipalidades.
- Impulsar el perfeccionamiento y la oportuna divulgación de la legislación municipal, políticas públicas, directivas, resoluciones y otras de la doctrina municipal.
- Fomentar la relación internacional y el acceso de las municipalidades a las fuentes de la cooperación técnica internacional.
- Apoyar la cooperación y asociatividad entre las municipalidades y de éstas con las instituciones públicas y privadas de desarrollo local.
- Promover la implementación de la Agenda Local 21 (gestión ambiental) en las municipalidades para la formulación de sus planes concertados de acción local de desarrollo sustentable.
- Brindar asistencia, resolver consultas y asesorar a municipalidades que lo requieran.

3.2 Incidencia política para fortalecer el proceso de descentralización

En aras de incidir en la política gubernamental, tanto la del poder Ejecutivo como la del Legislativo, la Asociación de Municipalidades del Perú, con el apoyo de distintas organizaciones, entre las que destacan la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM), han realizado encuentros nacionales y macrorregionales para analizar la problemática municipal, los avances, logros, limitaciones y perspectivas del proceso de descentralización.

En esa línea, en 2016 la renovada junta directiva de la AMPE ha desarrollado los siguientes encuentros:

a. Cumbre por la Descentralización 2016



Del 24 al 26 de junio, Cusco fue sede de la Cumbre de Descentralización en el Perú y del II Congreso Nacional Extraordinario de la Asociación de Municipalidades del Perú, que reunió a 750 alcaldes provinciales y distritales de todo el país, así como a gobernadores regionales pertenecientes a la Asociación Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).

En esta actividad participaron el electo presidente de la República del Perú, Pedro Pablo Kuczynski, y el primer vicepresidente, Martín Vizcarra. De las conclusiones del evento se pueden destacar:

- El compromiso de la AMPE de trabajar directamente con el gobierno central y los gobiernos regionales de todo el país.
- El incremento del presupuesto nacional para gobiernos locales del 11,6% actual a un porcentaje del 20% del Presupuesto Nacional.
- La creación de una Ley de Seguro de Vida para los Alcaldes, dado que muchas autoridades sufren distintos atentados contra su vida.
- La derogatoria de la Ley 30305, que prohíbe la reelección inmediata de autoridades locales y regionales, y de la Ley 30309, Ley de Fortalecimiento de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal, cuyo objetivo es asegurar una administración prudente, responsable, transparente y predecible de las finanzas públicas, con el fin de mantener el crecimiento económico del país en el mediano y largo plazo.
- Proponer una amnistía extraordinaria a la deuda tributaria de los gobiernos locales con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).

Al cierre del evento, las autoridades municipales suscribieron un Acta del Encuentro, que fue presentada al ingeniero Martín Vizcarra, primer vicepresidente electo, que se incluye como anexo 5.1, Acta de Sacsayhuaman.

b. Primer Encuentro Macro Regional

Realizado en la ciudad de Ica el 26 de septiembre de 2016, contó con la participación de más de cien autoridades municipales de los departamentos de Ica, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac.

En este encuentro, Oscar Benavides, presidente de la AMPE, remarcó la importancia del gremio en el diálogo político con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para establecer líneas de trabajo que beneficien la autonomía y gestión descentralizada de las municipalidades del Perú.

Entre las ideas claves generadas por las exposiciones centrales y los aportes de los participantes destacan:

- Incrementar el presupuesto público a los gobiernos locales, por ser el ente estatal más cercano al ciudadano.
- Eliminar las barreras burocráticas centralistas para la ejecución de proyectos de saneamiento básico e infraestructura vial.
- Mejorar la calidad de los proyectos de inversión pública.
- Promover el desarrollo de capacidades en gestión de inversiones.

- Modificar la normativa que regula la reelección de alcaldes, escala remunerativa y el endeudamiento público.
- Acelerar los desembolsos para la ejecución de obras.
- Fortalecer el gremio municipalista como promotor efectivo de la descentralización.



Al término del encuentro, el gerente general de la AMPE presentó, para la aprobación del Pleno, la propuesta de Declaración del Encuentro, elaborada con el Equipo Técnico de AMPE sobre la base de los argumentos esgrimidos por los alcaldes durante toda la jornada de trabajo. Al respecto, no hubo ninguna objeción al documento, de modo que se aprobaron por unanimidad los 14 puntos de la declaración. El tenor del acta se incluye como anexo 5.2, Declaración de Ica.

c. Segundo Encuentro Macro Regional

La sede de este encuentro, que se realizó el 30 de septiembre de 2016, fue el distrito El Tambo, departamento de Huancayo.

En el momento protocolar, la actividad contó con la presencia del presidente de la AMPE, Oscar Benavides, quien dio la bienvenida a los alcaldes distritales de los departamentos de Huancayo, Junín, Pasco, Huánuco y Ucayali y enfatizó la importancia de formular lineamientos de política pública para que el gobierno central implemente una efectiva agenda descentralista en los próximos cinco años.

El inicio de la actividad estuvo a cargo del congresista del departamento de Junín Moisés Guía Pinto, quien ofreció el apoyo de su bancada para gestionar iniciativas legislativas que contribuyeran al fortalecimiento del municipalismo en el Perú. Destacó que el otorgamiento de facultades al Ejecutivo está orientado a agilizar la gestión de proyectos que dinamizan la economía, disminuyen los índices de inseguridad ciudadana y mejoran las condiciones de pobreza. Manifestó su respaldo a la propuesta de un incremento del presupuesto público a los gobiernos locales y la eliminación de barreras burocráticas en la gestión de proyectos de inversión pública de agua, vías y otros.

Entre las ideas claves generadas por las exposiciones centrales y los aportes de los participantes destacan:

- La descentralización no solo pasa por integrar regiones, sino también los sectores públicos.
- Sincerar la asignación del presupuesto público, que facilite la rápida inversión en el desarrollo local.
- Una efectiva descentralización fiscal debe definir qué funciones y recursos se transferirán, y garantizar que las regiones se encuentren capacitadas para afrontar sus nuevas responsabilidades.
- Eliminar las barreras burocráticas para la ejecución de proyectos de inversión pública.
- Redefinir las funciones y competencias de los gobiernos locales en el marco de sus capacidades económicas, técnicas y operativas.

En la parte final del evento, el gerente general de la AMPE presentó, para la aprobación del Pleno, la propuesta de Declaración del Encuentro, elaborada con el Equipo Técnico de AMPE a partir de los aportes planteados por los alcaldes durante toda la jornada de trabajo. El acta fue aprobada por unanimidad, se adjunta como anexo 5.3, con la denominación de Declaratoria unanimidad y se adjunta El Tambo, Junín.

d. III Congreso Nacional Extraordinario



El evento se realizó el 20 y 21 de octubre en el Centro de Convenciones de Lima, y contó con la presencia de los principales tomadores de decisiones en los poderes Ejecutivo y Legislativo, encabezados por el presidente de la República, Pedro Pablo Kuczynski; la presidenta del Congreso, Luz Salgado; el ministro de Economía, Alfredo Thorne; el ministro de Vivienda, Edmer Trujillo; el ministro del Interior, Carlos Basombrío, entre otras personalidades importantes de la política nacional y municipal del Perú y asesores de Estado.

Entre los aspectos destacables se puede mencionar el compromiso del presidente de la República de organizar espacios de diálogo con los principales voceros de los gobiernos locales, denominados MUNI-Ejecutivo, que serán paralelos a las reuniones que se realizan con los gobiernos regionales (GORE-Ejecutivo).

Otro anuncio importante en el evento lo dio la presidenta del Congreso, Luz Salgado, quien se comprometió a apoyar las iniciativas legislativas que fortalezcan la gestión descentralizada y el municipalismo en el Perú, destacando aquellas que promueven el incremento de los presupuestos en los gobiernos locales, la reelección de alcaldes, entre otras.

El ministro de Economía, Alfredo Thorne, precisó el trabajo que se viene realizando para modificar el Sistema Nacional de Inversión Pública, de tal manera que el financiamiento de proyectos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población no tenga trabas burocráticas.

Pese a estos anuncios, los alcaldes exigieron a la AMPE suscribir una declaración que argumente los lineamientos de una AGENDA para la descentralización, que debe ser presentada a los poderes Ejecutivo y Legislativo para su puesta en marcha en los próximos cuatro años de gobierno. El texto y contenido de los acuerdos se adjunta como anexo 5.4, Declaración de Lima.

CAPÍTULO IV



Agenda de la descentralización

4.1 Planificar el desarrollo al mediano y largo plazo

Propósito de consensuar nuestro destino país y precisar la hoja de ruta

- Determinar las potencialidades y oportunidades de desarrollo del país para construir una visión en el actual contexto y en el futuro.
- Construir un modelo de país descentralizado con una estrategia y un cronograma de transferencias permanente.
- Priorizar e impulsar la gestión de la educación para lograr la meta de “Perú en el año 2050, país de cárceles vacías”.
- Restaurar la bicameralidad para lograr equilibrio político entre la representación territorial y la representación generacional.

Un “Senado joven” representará a distintos pueblos del país y las decisiones de aquellos a quienes se aplicarán las leyes.

4.2 Institucionalizar la descentralización

- Reactivar y fortalecer el Consejo de Coordinación Intergubernamental.
- Fortalecer el asociativismo municipal e integrarlo en el diálogo técnico-político con los poderes Ejecutivo y Legislativo.
- Revisar la normativa que regula la descentralización, a los gobiernos regionales y los gobiernos locales.
- Actualizar e implementar el Plan Nacional de Descentralización.

Implementar el Observatorio de la Descentralización, con la finalidad de difundir información crítica del proceso

4.3 Mejorar los sistemas de inversión pública

- Revisar los criterios de asignación del FONCOMUN y el canon.
- Incrementar el presupuesto para gobiernos locales al 20% del total nacional.
- Otorgar los recursos adicionales con anticipación, para un mejor ejercicio del gasto público.
- Flexibilizar el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Articular las funciones o competencias del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Presupuesto.
- Evaluar la transferencia de recursos del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) a las arcas municipales para la ejecución de proyectos de inversión.

4.4 Revisión de la asignación de competencias y funciones

- Revisar las funciones que debe asumir el sector privado y cuáles el sector público, de acuerdo con el principio de subsidiariedad.
- Determinar el costo de la gestión de las funciones públicas para “sincerar” cuánto puede asumir el sector público.
- Revisar el rol y las funciones de los ámbitos de gobierno, según sus competencias de gestión, y asignar los recursos necesarios.
- Articular la gestión de las competencias compartidas y delimitar las funciones por ámbitos administrativos.

“El Perú tiene uno de los Estados más disfuncionales de América Latina, con sistemas complejos que aletargan al Estado y que contradicen los principios de la Gestión Pública por Resultados”.⁴

4.5 Fortalecer las capacidades locales

- Implementar los planes de desarrollo de personas promovidos por SERVIR.

4 Levitsky, *loc. cit.*

- Asignar un presupuesto para las acciones de desarrollo de capacidades de las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno.
- Definir el desarrollo de capacidades como una política pública clave para el proceso de descentralización.

4.6 Impulsar la descentralización fiscal

- Descentralización fiscal diversifica y amplía la base tributaria; se precisa mejorar las bases y tasas.
- Se fragmenta el “autoritarismo” y se comparte la responsabilidad y el esfuerzo en la gestión fiscal, y se generan contrapesos.
- El diseño debe inducir mayor eficiencia tributaria sobre la gestión de tributos nacionales y subnacionales según su naturaleza.
- El diseño de mecanismos de distribución del canon debe revisarse para superar la inequidad territorial.

“Existe una relación directa entre la gestión de impuestos y el ejercicio de responsabilidades”.⁵ (Ejemplo: la gestión comunal).

4.7 Replantear la integración regional

- Establecer una tipología territorial para definir las incidencias de sus características en la determinación de sus institucionalidades.
- Establecer las metas y requerimientos particulares de los distintos tipos de territorios para evaluar sus capacidades de gestión.
- Adecuar la normatividad de gestión pública a las particularidades tipológicas y construir criterios de evaluación ad-hoc.
- Promover una mayor participación de los líderes locales en el diseño de los sistemas administrativos territoriales.

“No es la sociedad la que tiene que adecuarse al Estado, es el Estado el que tiene que adecuarse a la sociedad”.⁶

5 Larios, José, Betty Alvarado y Elena Conterno (2004). *Descentralización fiscal*. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Prodes_descentralizacion_larios_alvarado.pdf

6 Marco Tulio Cicerón, jurista y político romano, 55 años a. C.

4.8 Evaluar los mecanismos participativos y de concertación

- Analizar y monitorear el desempeño e impacto de los presupuestos participativos implementados a nivel regional y municipal.
- Analizar el desempeño e impacto de los mecanismos de participación ciudadana los ámbitos regional y local.
- Proponer modificaciones para el mejor funcionamiento y desempeño de los mecanismos e instrumentos participativos.



Anexos

ANEXO 5.1
Declaratoria de Saqsaywaman – Cusco
Cumbre por la Descentralización en el Perú y II Congreso
Nacional Extraordinario de la Asociación de Municipalidades
del Perú – AMPE

En el mes jubilar del Cusco, a los veinticinco días de junio del dos mil dieciséis, en el marco del Congreso de Municipalidades del Cusco, que tuvo como lema: “Por la descentralización y autonomía de las municipalidades”, la Asociación de Municipalidades del Perú, AMPE, se dirige a las autoridades electas del gobierno central y del Congreso de la República, para que tomen en cuenta las conclusiones del presente congreso en la ciudad del Cusco y se consideren como políticas de Estado a partir del 28 de julio de 2016.

Siendo las siguientes:

Primero: EL IMPULSO INICIAL

1. Ratificar las conclusiones del I, II y III Congreso Nacional de la AMPE realizados en la ciudad de Huánuco, Trujillo y Ate-Lima, dirigidas a lograr el desarrollo nacional, las que se incorporan como parte integrante del presente documento.
2. Solicitar al presidente de la República y al Congreso nacional electos, asignar más recursos económicos a los gobiernos locales, con un incremento del 11% al 20% para el presupuesto del ejercicio 2017.
3. Solicitar la promulgación de una Ley de Seguro de Vida por Riesgo Funcional de las autoridades elegidas por voto popular.

4. Solicitar la derogatoria de la ley 30305 referida a la no reelección inmediata de alcaldes.
5. En el tema del patrimonio cultural y monumental, que el Estado peruano asuma sus responsabilidades, conforme a las leyes y tratados y convenios internacionales que lo vinculan, saliendo en defensa del patrimonio cultural.
6. Solicitamos la derogatoria de la ley 30099 de transparencia y responsabilidad fiscal y su resolución 175-2016-EF.
7. Solicitamos el incremento del primer punto adicional del IGV para el FONCOMUN, para incrementar los recursos de compensación que se asignan a las municipalidades.

Segundo: ALIANZA POLÍTICA ENTRE LOS ENTES ESTATALES

La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) apoya y se compromete a trabajar con los gobiernos regionales y el gobierno nacional, por el desarrollo integral de los pueblos del Perú.

Tercero: EN SEGURIDAD CIUDADANA

Tomando en cuenta que se ha incrementado la inseguridad ciudadana a nivel nacional y que existen barrios que por sus características generan aceleradamente nuevas conductas delictivas.

Dado que la delincuencia se incrementa por falta de oportunidades en educación de calidad y empleo.

Reconociendo que no existe una estrategia articulada entre el Estado nacional, regional y local ni tampoco entre las propias entidades del sector público, como el Poder Judicial, Ministerio del Interior y Policía Nacional, proponemos:

- Institucionalizar la cooperación entre la Policía Nacional y los gobiernos locales, mediante el patrullaje integrado y la conducción política por los alcaldes distritales y provinciales del Perú.
- Integrar el sistema de Serenazgo por regiones en vista de que la delincuencia no tiene fronteras.
- Fortalecer y reconocer el rol de las Rondas Campesinas para la seguridad ciudadana en las zonas rurales.
- Garantizar oportunidades reales de más y mejor educación escolar y superior así como oportunidades reales de trabajo, empleo e ingresos dignos con seguridad social especialmente para la juventud.

- Solicitar al gobierno central y convocar a la cooperación internacional como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se apoye a los municipios en programas de seguridad ciudadana.

Cuarto: EN DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es el camino más corto y efectivo para lograr el desarrollo nacional desde lo local. Es evidente que el Estado unitario y su sistema democrático ha sido incapaz de garantizar el desarrollo nacional y la derrota de la pobreza, debido a su desorganización interna, burocrática y falta de voluntad política para movilizar a los gobiernos locales. Por tanto, la descentralización reconocida por la Constitución no es una realidad en el Perú y los municipios desde 1821 a la fecha tienen que ir constantemente a Lima a mendigar recursos de los ministerios y programas sociales y a competir en programas concursables que no benefician a todos los municipios.

El centralismo en el Perú no ha cambiado y urge transformarlo, para reformar el Estado y avanzar hacia una democracia participativa. Exigir al presidente de la República y al nuevo Congreso que reinicie el proceso descentralista conforme manda la Constitución, en el marco del Estado unitario y de los gobiernos locales y regionales autónomos. Una descentralización inmediata y efectiva.

La modernización del Estado con tecnologías de información y conectividad es un requisito muy necesario para promover la participación ciudadana en el proceso de descentralización, igual que urgen oficinas de cooperación internacional en las municipalidades para la captación de recursos y fortalecer experiencias y capacidades.

Presentar una iniciativa legislativa para las áreas metropolitanas con más de trescientos mil habitantes, de manera de resolver con prioridad y de manera sostenible y articulada los problemas de gestión del transporte, uso del suelo, equipamiento urbano, gestión de residuos sólidos, entre otros.

En ese marco, solicitamos la aprobación de la ley de desarrollo constitucional del artículo 49° de la Constitución Política del Perú, sobre la capitalidad histórica del Cusco, desarrollo del régimen de las municipalidades rurales (que suman más de la mitad del total), incluyendo la situación especial de los municipios de frontera, tanto a nivel de asignación de competencias y

estructura orgánica, expresada en una tipología que diferencie la realidad de la diversidad cultural, urbanística y socioeconómica.

Consideramos fundamental fortalecer el canon con recursos provenientes de la renegociación de los contratos de inversión privada, lograr un ministerio con autonomía para dirigir todas las transferencias necesarias del gobierno central a los gobiernos locales, garantizando la municipalización del presupuesto nacional de la república, fortaleciendo las competencias municipales debidamente dotadas de recursos en temas como:

- Gestión de residuos sólidos.
- Turismo.
- Cultura.
- Urbanismo.
- Agricultura y riego.
- Desarrollo económico local.

Los recursos nacionales que financian esas prioridades municipales no pueden estar sujetos a mecanismos concursables como el Plan de Incentivos Municipales y el FONIPREL [Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local].

En ese marco, solicitamos que el Poder Ejecutivo conforme una comisión intergubernamental para diseñar conjuntamente el proyecto del nuevo ministerio.

Planteamos al MEF que disponga una amnistía estatal para condonar las multas, intereses y moras del pago de impuestos a la SUNAT.

Fortalecer la coordinación de la asignación de recursos de inversión entre cada gobierno regional y las municipalidades de su respectivo departamento de manera de responder articuladamente a las prioridades de la población.

Quinto: AUTONOMÍA DE GOBIERNOS LOCALES

El Gobierno debe restituir la autonomía municipal como reconocimiento a su rol y capacidades para la defensa de los fueros y competencias municipales. La AMPE presentará un proyecto de nueva Ley Orgánica de Municipalidades y un proyecto de nueva Ley de Tributación Municipal en vista que la realidad social, económica y política del país han cambiado significativamente, generando nuevos retos a las autoridades locales.

Se plantea la derogatoria del D.S. 025, norma que no permite establecer la remuneración de los alcaldes de acuerdo con el presupuesto de cada municipio. Se plantea además que se respeten las competencias municipales establecidas por ley para la gestión de programas sociales.

Coincidiendo con la voluntad del gobierno electo, apoyamos la descentralización de ProInversión y el Sistema Nacional de Inversión Pública, abarcando todos los ministerios.

En el marco de la discusión de una reforma general del Sistema Nacional de Pensiones, revisar la actual obligación municipal de pagar con cargo a su propio presupuesto las pensiones de los jubilados de la ley 20530.

Se plantea también derogar todas las normas que limitan la autonomía municipal. Recomendar al nuevo gobierno electo, la formación de mesas de trabajo conformadas con representantes de los tres niveles de gobierno para desarrollar temas específicos que permitan la realización de los acuerdos de la presente declaración.

Se plantea también derogar todas las normas que limitan la autonomía municipal.

Sexto: Solicitar al Presidente de la República que el Presidente de la AMPE tenga voz y voto en el Consejo de Ministros

Séptimo: Solicitar la derogatoria de la ley 24041.

ANEXO 5.2

Declaratoria del Primer Encuentro Macro Regional de la Asociación de Municipalidades del Perú-AMPE, en la Ciudad de Ica

A los 26 días del mes de setiembre del 2016, en la ciudad de Ica, se realizó el Primer Encuentro Macro Regional de Alcaldes del departamento de Ayacucho, Apurímac, Ica y Huancavelica, con asistencia de funcionarios del Ministerio de Vivienda y de Economía, para tratar asunto relacionados con la gestión de los gobiernos locales, llegando a las siguientes conclusiones:

1. Fortalecer la institucionalidad de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) como única institución representativa de los alcaldes provinciales y distritales del Perú, cuyo objetivo es la defensa de los intereses de los gobiernos locales.
2. La AMPE solicita al Congreso de la República, la asignación de más recursos económicos a los gobiernos locales y no aplicar una gestión centralista como se observa en el proyecto de la Ley de Presupuesto para el año 2017.
3. Solicitar a la Comisión de Presupuesto, Comisión de Economía, Congreso de la República y al Presidente Constitucional el incremento del 11% al 20% para los gobiernos locales en el presupuesto del ejercicio del año 2017.
4. Solicitar la promulgación de una ley de seguro de vida por riesgo funcional de las autoridades elegidas por voto popular.
5. Solicitar a la Comisión de Constitución y al Congreso de la República la aprobación de la modificación de la ley 30305 referida a la reelección de alcaldes y regidores, restituyendo el derecho a la reelección de los alcaldes y regidores.
6. La AMPE, solicita al Consejo de Ministros la derogatoria del Decreto Supremo 025-2007-PCM, porque transgrede la Ley Orgánica de Municipalidades y el artículo 194 de la Constitución Política del Estado que vulnera la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales. La remuneración de los alcaldes debe establecerse de acuerdo con la capacidad económica de las municipalidades.
7. La AMPE solicita que los recursos del FONIPREL sean transferidos a los gobiernos locales y que formen parte del presupuesto municipal para la ejecución de los proyectos de inversión.

8. Solicitamos al Ministerio de Economía y Finanzas [y al] Consejo de Ministros otorgar un crédito suplementario a favor de los gobiernos locales por el recorte del canon energético.
9. Solicitamos a la Comisión de Presupuesto, [al] Congreso de la República, al Ministerio de Economía y Finanzas el incremento de un (1) punto adicional del IGV para el FONCOMUN.
10. Solicitar al Presidente de la República y Congreso Nacional, reinicie el proceso de la descentralización conforme lo establece la Constitución, una descentralización inmediata y efectiva; política, administrativa, fiscal y económica a favor de los gobiernos locales.
11. Solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas una amnistía total de la deuda a la SUNAT, aprobando el pago del monto insoluto, exonerando las multas, moras e interés; teniendo en consideración que al día de hoy las municipalidades del Perú tienen una deuda que asciende a los 2,000 millones de soles.
12. La AMPE acuerda solicitar al Ministerio del Interior para que mediante la delegación de facultades, legisle la cobranza directa de los arbitrios de Serenazgo que corresponda a los gobiernos locales, a través de los recibos de consumo de corriente eléctrica de los contribuyentes.
13. La AMPE solicita que las obras por impuestos se reglamenten de forma más accesible para que todos los gobiernos locales tengan participación en la ejecución de sus proyectos por la inversión privada.
14. La AMPE solicita al Ejecutivo la revisión y evaluación de la Ley N.º 30230, “Ley que establece las medidas tributarias y permisos de la inversión en el país”, de las tasas por trámites, derechos y licencias municipales del artículo 70 que establece que el monto de los servicios administrativos o derechos no podrá ser superior a una (1) UIT. El DS N.º 009-2016-Vivienda “modifica el Reglamento de Licencias de Habitación Urbana y Licencias de Edificación, en el cual establece el pago de una tasa por concepto de licencia que comprende la verificación técnica y la verificación administrativa”. Esta tasa, como tope máximo de pago, es equivalente a una (01) UIT, conforme al marco legal que establece la Ley N.º 30230. La AMPE solicita al Ejecutivo la revisión y evaluación de dicha norma que viene afectando la economía municipal.
15. Las presentes conclusiones serán remitidas al Presidente de la República, Presidente del Congreso Nacional, Presidente de Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, comisiones del Congreso de la República, debidamente fundamentadas.

ANEXO 5.3

Declaratoria del Segundo Encuentro Macro Regional de la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE

En la ciudad de El Tambo, Huancayo, a los 30 días del mes de septiembre de 2016, en el metropolitano distrito de El Tambo, provincia de Huancayo, departamento de Junín, se realizó el segundo encuentro macro regional de alcaldes de los departamentos de Huánuco, Pasco, Junín y Ucayali, llegando a las siguientes conclusiones:

1. Fortalecer la institucionalidad de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) como única institución representativa de los alcaldes provinciales y distritales del Perú.
2. La reunión macro regional del presente evento solicita al gobierno central y al Congreso de la República, la asignación de más recursos económicos a los gobiernos locales y no aplicar una gestión presupuestal centralista, como se observa en el proyecto de la ley de presupuesto para el año fiscal 2017.
3. Solicitar a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, Comisión de Economía, Congreso de la República y al Presidente Constitucional, el incremento del 11% al 20% para los gobiernos locales en el presupuesto del ejercicio del año fiscal 2017.
4. Solicitar a la Comisión de Constitución y al Congreso de la República la aprobación de la modificación de la Ley N.º 30305 referida a la reelección de alcaldes y regidores, restituyendo el derecho a la reelección de los alcaldes y regidores.
5. Se acuerda solicitar al Consejo de Ministros la derogatoria del Decreto Supremo N.º 025-2007-PCM, referido a la escala remunerativa de los alcaldes, porque transgrede la Ley Orgánica de Municipalidades y el artículo 194 de la Constitución Política del Estado, que vulnera la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales. La remuneración de los alcaldes debe establecerse de acuerdo con la capacidad económica de las municipalidades.
6. Se acuerda solicitar que los recursos del FONIPREL sean transferidos a los gobiernos locales y que formen parte del presupuesto municipal para la ejecución de los proyectos de inversión.
7. Solicitamos a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, Congreso de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas, el incremento del FONCOMUN del 2% al 3% del IGV.

8. Solicitar al Presidente de la República y Congreso Nacional, la implementación de la descentralización administrativa, fiscal y económica a favor de los gobiernos locales.
9. Se acuerda solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas una amnistía total de la deuda a la SUNAT, aprobando solo el pago del monto insoluto, exonerando las multas, moras e interés. Asimismo, solicitamos la suspensión de los procesos coactivos iniciados por la SUNAT a los gobiernos locales y cualquier otra acción de cobranza que implique la retención de los recursos municipales.
10. Se acuerda solicitar al gobierno central y al Congreso de la República se otorgue una partida presupuestal específica, para implementar la seguridad ciudadana en los gobiernos locales.
11. Se acuerda solicitar que los recursos de los proyectos con financiamiento del gobierno central, transferidos a los gobiernos locales, se realicen dentro del primer semestre del ejercicio fiscal.
12. Se acuerda solicitar al Ministerio de Economía y Finanzas la flexibilización de las reglas fiscales, que permitan la ejecución de los gastos municipales en la prestación de los servicios en favor de los vecinos.
13. Se acuerda coordinar con el Ministerio de Economía y Finanzas la revisión de la propuesta de modificación del Sistema Nacional de Inversión Pública, el mismo que permita la inversión rápida, eficiente y oportuna en nuestras municipalidades.

Las presentes conclusiones serán remitidas al Presidente de la República, Presidente del Congreso Nacional, Presidente de Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, comisiones del Congreso de la República, debidamente fundamentadas.

ANEXO 5.4
Declaración de Lima del III Congreso Nacional
Extraordinario de la Asociación de Municipalidades
del Perú AMPE 2016

En la ciudad de Lima, a los veinte días del mes de octubre del año dos mil dieciséis, en el marco del III Congreso Nacional Extraordinario de la Asociación de Municipalidades del Perú, los Alcaldes Provinciales y Distritales, luego de las exposiciones de Presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski, Presidenta del Congreso Luz Salgado Rubianes, de los señores Ministros de Estado y de los aportes de los señores Alcaldes se llegó a las siguientes conclusiones:

Primero: Ratificar las conclusiones del Segundo Congreso Nacional Extraordinario de la AMPE, realizado en la ciudad del Cusco.

Segundo: Ratificar la unidad de los Alcaldes del Perú, en torno a la Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE.

Tercero: De acuerdo a la exposición del señor Presidente de la República Pedro Pablo Kuczynski, se conforma la Comisión de Concertación Nacional integrada por 35 Alcaldes de la Asociación de Municipalidades del Perú, para la sustentación de las conclusiones de los Congresos Nacionales y la plataforma programática municipal; cuyos integrantes son los siguientes Alcaldes:

Por el Consejo Ejecutivo Nacional:

1. Oscar Benavides Majino – Presidente de AMPE
2. Elidio Espinoza Quispe – Vicepresidente
3. Alvarez Capcha Ortíz – Secretario
4. Diómedes Dionisio Inga – Tesorero
5. Zósimo Cárdenas Muge – Secretario Inter Regional

Miembros integrantes por cada región:

1. Huánuco: Aníbal Edmundo Solórzano Ponce
2. Pasco: Rudy Edwin Callupe Gora
3. Loreto: Adela Esmeralda Jiménez Mera

4. Junín: Alcides Glorioso Chamorro Balvín
5. Lima: Hugo León Ramos Lescano
6. Áncash: Amelia Victoria Espinoza García
7. Huancavelica: Esteban Orlando Villegas Violeta
8. Moquegua: Hugo Isaías Quispe Mamani
9. Apurímac: Narciso Campos Truyenque
10. Piura: Oscar Miranda Martino
11. Puno: Víctor Ugarte Chambi
12. Cajamarca: Manuel Antenor Becerra Vílchez
13. Arequipa: Florentino Alfredo Zegarra Tejada
14. Ayacucho: Omar Flores Yaros
15. Cusco: Carlos Manuel Moscoso Perea
16. La Libertad: Telesforo Ortíz Medina
17. Callao: Juan Sotomayor García
18. Lambayeque: David Cornejo Chinguel
19. Madre de Dios: Alain Gallegos Moreno
20. Ica: Pedro Carlos Ramos Loayza
21. Tacna: Luis R. Torres Robledo
22. Tumbes: Manuel de Lama Hirech
23. Ucayali: Víctor Hugo García Sosa
24. Amazonas: Ewer Tuesta Hidalgo
25. San Martín: Oswaldo Jiménez Salas
26. Lima: Angel Wu Huapaya
27. Iquitos: Richard Vásquez Salazar
28. Cusco: Manuel Salinas Zapata
29. Apurímac: Víctor Alfaro Candia Segura
30. Huánuco: Daysi Soto Mory

Cuarto: Se acuerda elaborar una plataforma programática municipal de la Asociación de Municipalidades del Perú y presentarla para la coordinación, implementación y ejecución con el Gobierno Central.

Quinto: Elaborar el cronograma de Encuentros Macro Regionales Descentralizados a nivel nacional entre la AMPE, Poder Ejecutivo y Poder Legislativo.

Sexto: Solicitar al Presidente de la República y al Congreso Nacional, asignar más recursos económicos para los Gobiernos Locales, con un incremento del 11% al 20% para el presupuesto del ejercicio 2017.

Sétimo: Ratificar la solicitud de reelección inmediata por única vez de los Alcaldes del Perú.

Octavo: El D.S. N.º 009-2006-Vivienda “Modifica el reglamento de licencias de habilitación urbana y licencias de edificación, en el cual establece el pago de una tasa por concepto de licencia que comprende la verificación técnica y la verificación administrativa”, esta tasa como tope máximo de pago es equivalente a una (01) UIT, conforme lo establece la Ley N.º 30230.

La AMPE solicita al Ejecutivo la revisión y evaluación de dicha norma que viene afectando la economía municipal.

Noveno: Solicitamos el incremento del FONCOMUN de 2% a 3% del IGV para los Gobiernos Locales.

Décimo: Se acuerda solicitar que la distribución del FONCOMUN debe realizarse teniendo en consideración los índices de pobreza, población real y extensión territorial y no de acuerdo a la población electoral.

Décimo Primero: Que las Municipalidades Provinciales y Distritales sean exoneradas del pago del IGV en la ejecución de obras, compra de bienes y contrataciones de servicios; ya que el Gobierno Nacional no puede cobrarse a sí mismo el IGV.

Décimo Segundo: Se aprobó solicitar una verdadera descentralización financiera y fiscal y su inmediata implementación, teniendo en consideración que la descentralización fiscal es la transferencia de responsabilidades y competencias fiscales relacionadas con los ingresos y los gastos públicos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Locales.

Décimo Tercero: Se aprobó solicitar al Congreso de la República emitir una norma sobre el sinceramiento de la deuda de la SUNAT y ESSALUD, exonerando los intereses, moras y multas; siendo exigible únicamente el pago del insoluto de la deuda municipal.

Décimo Cuarto: : Se aprobó solicitar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, la transferencia de recursos económicos a los Gobiernos Locales para ejecutar proyectos en materia de seguridad ciudadana y que la Dirección Nacional de Tránsito sea transferida con todas sus funciones y competencias a los Gobiernos Locales.

Décimo Quinto: El Congreso aprobó solicitar al Congreso de la República la derogatoria del Decreto Supremo N.º 025-2007-PCM, estableciendo que la remuneración del Alcalde y la dieta de los Regidores se establezcan de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y financiera de cada municipalidad.

Décimo Sexto: Se acordó solicitar al Gobierno Nacional la transferencia de maquinarias a favor de los Gobiernos Locales.

Décimo Séptimo: Flexibilizar los trámites para agilizar la ejecución de los proyectos de inversión.

Décimo Octavo: La AMPE presentará un proyecto de nueva Ley Orgánica de Municipalidades y de Tributación Municipal en vista que la realidad social, económica y política del país han cambiado, generando nuevos retos a las autoridades locales.

Décimo Noveno: Que los recursos previstos para el fenómeno del Niño, que es de S/ 380,000 millones de soles lo cual no fue utilizado al 100%, solicitamos que sean considerados con prioridad y atención inmediata para la ejecución de las obras de prevención de los Gobiernos Locales.

Vigésimo: La Asociación de Municipalidades del Perú – AMPE, apoya y se compromete a trabajar con los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional, por el desarrollo integral de los pueblos del Perú.

Las presentes conclusiones serán remitidas al Presidente de la República, Presidencia del Congreso Nacional, Presidente del Consejo de Ministros, Ministros de Estado y Comisiones del Congreso.

Oscar Benavides Majino
Presidente de la AMPE

Adalberto Guardián Ramírez
Gerente General de la AMPE