



DEBATES DESCENTRALISTAS



N°2 - Marzo 2009

Mejorando la Ley Orgánica de Municipalidades

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, con el apoyo del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, convocó a una reunión de trabajo el día 27 de marzo de 2009, con la finalidad de recibir aportes al dictamen que aprueba diversas modificaciones a la Ley Orgánica de Municipalidades - LOM.

En esta reunión se contó con la participación de 24 personas, entre autoridades y funcionarios públicos del nivel nacional y subnacional, especialistas y sociedad civil. La reunión se inició con las palabras de bienvenida de la Congresista Elizabeth León, quien agradeció el interés de los participantes y presentó los aspectos medulares del dictamen de la LOM. Luego, los especialistas Rómulo Antúnez, María Isabel Remy y Raúl Molina disertaron en torno a las municipalidades de centros poblados y sus responsabilidades, el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y la tipología de municipalidades, respectivamente. A continuación se presenta una síntesis para aportar al debate.

Comentarios Generales

- Se saludó la iniciativa de la Comisión de Descentralización para modificar la LOM, considerando que las normas deben ir perfeccionándose y adecuándose a nuevos contextos y demandas.
- La reforma de la LOM plantea la necesidad de evaluar reformas estructurales y mirar sus disposiciones en relación con otras normas vinculadas al proceso de descentralización (mecanismos de participación ciudadana, presupuesto participativo, entre otras). De modo que se tenga, realmente, una visión integral, evitando ajustes puntuales que no resuelven los problemas de fondo.
- En el contexto del proceso de descentralización, se destacó la importancia de tener claro el rol que corresponde a este nivel de gobierno, es decir, definir claramente quién hace qué.
- Se recomendó seguir discutiendo este dictamen e incluir a las municipalidades en el debate para enriquecerlo antes de su votación en el Pleno del Congreso.
- Se sugirió a la Comisión hacerle seguimiento a los temas cuya reforma promueve para garantizar su implementación y perfeccionamiento.
- Se propuso enriquecer el dictamen con estudios existentes y la experiencia de funcionarios y autoridades.

Municipalidades de Centros Poblados - MCP

- Los participantes resaltaron que las MCP representan una oportunidad para tener acceso al Estado y en ese sentido deben plantearse las modificaciones a la LOM.
- En relación a la creación de MCP, las opiniones fueron diversas. De un lado, algunos participantes se manifestaron a favor de suspender su creación hasta que el Consejo de Coordinación Intergubernamental - CCI tenga una propuesta concreta, considerando que es justamente en época de campaña electoral cuando se promueven y crean nuevas MCP. De otro lado, también se mencionó que prohibir la creación de MCP no sería la mejor solución dado que el problema a atender es el acceso a los servicios del Estado. Dicha restricción se sumaría a la prohibición de creación de distritos y ello puede generar una acumulación de expectativas poco saludable.
- También se hizo hincapié en la necesidad de definir la naturaleza de las MCP y clarificar su condición de órgano desconcentrado de la municipalidad y no un nivel adicional de gobierno.
- Hubo consenso entre los participantes para definir las funciones de las MCP y que éstas estén acompañadas de los recursos para garantizar su efectivo cumplimiento. Se hizo la precisión de que los recursos deberían



ser asignados en función al costeo de las responsabilidades encargadas a las MCP y no en función a la población, para incentivar la inversión y no gastos administrativos.

- Se mencionó que la indefinición de las funciones y recursos está creando conflictos entre municipalidades y centros poblados, así como generando espacios para la presentación de solicitudes de vacancia de las autoridades municipales. Esta situación también estaría propiciando conflictos entre comunidades campesinas y MCP.
- En relación a los mecanismos de transferencia de recursos las MCP, se recomendó revisarlos y simplificarlos para evitar que se destine mayor proporción de los mismos a gastos administrativos, como el de desplazamientos.

Tipología de municipalidades

- Los participantes consensuaron en que hacer una tipología de municipalidades no sólo implica diferenciar entre municipalidades urbanas y rurales, sino que se debe entender la complejidad del tema e involucrar a municipalidades provinciales y distritales, a gobiernos locales –barriales o comunales-, rurales, metropolitanos, entre otros.
- Se ratificó la necesidad que se reconozca legalmente la heterogeneidad de las municipalidades y por eso es necesario contar con una tipología.
- Como parte de las ventajas de contar con una tipología de municipalidades se mencionó la facilidad para ejecutar competencias y para definir estructuras institucionales de las municipalidades que respondan a las necesidades de sus respectivas jurisdicciones.
- Los participantes se refirieron a las mancomunidades como un instrumento que reconoce la heterogeneidad de las municipalidades, por lo que afirmaron la necesidad de contar con una tipología de municipalidades que sea tomada en cuenta en el reglamento de mancomunidades.
- Se sugirió incluir una disposición complementaria en el dictamen para crear una comisión interinstitucional que formule una tipología de municipalidades, la misma que debería incluir representantes de cada nivel de gobierno.

Fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana

- Se afirma que la legislación ha tenido modificaciones importantes pero que no son consistentes en el tema de participación. Se mencionó como ejemplo la existencia de duplicidades en funciones que debilitan los espacios de participación, como aquellas del CCL y las juntas vecinales. En este caso específico, se propuso que estas juntas vecinales elijan a los miembros del CCL y, si esta entidad prepara el presupuesto participativo, se tendrá a la vez un CCL representativo y un presupuesto más articulado.
- Del mismo modo, se mencionó que los mecanismos de participación están debilitados por la frondosidad de la legislación, la misma que involucra a muchas personas e instancias, por lo que no hay claridad en la toma de decisiones. En este escenario, se propuso incluir topes y porcentajes al presupuesto participativo, hacer un presupuesto de manera zonificada y con las organizaciones locales para garantizar que sea representativo. También se indicó que la legislación debe asegurar que exista una evaluación técnica de los proyectos para luego ser formalizados en asamblea, pues de esa forma se combinarán elementos técnicos y sociales para la elaboración del PIA.
- Los participantes mencionaron también que los mecanismos de participación están debilitados porque las entidades como los CCL no son representativos, en especial los de las provincias donde han venido a sustituir a las asambleas de alcaldes. Se sugirió mirar el tema de sanciones y rendición de cuentas para superar estas situaciones, pues actualmente no hay incentivos para cumplir con los acuerdos.
- Se sugirió modificar algunos requisitos de participación que se han convertido en desincentivos, como el de personería jurídica de las organizaciones representantes de la sociedad civil. También se recomendó fortalecer los comités de vigilancia promoviendo la gestión por resultados y la rendición de cuentas.

