



Reglamento de mancomunidades: oportunidades y retos para gobiernos locales

La Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), con el apoyo del Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, convocó a una reunión de trabajo el día 27 de abril de 2010, con el objetivo de discutir las oportunidades y retos que, para los gobiernos locales, plantea el recientemente publicado Reglamento de la Ley No. 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal.

El evento contó con la presencia de 37 personas, entre alcaldes, presidentes de mancomunidades y especialistas en la materia. La reunión se inició con las palabras de bienvenida a cargo del dirigente nacional de REMURPE y alcalde de Santo Domingo, Señor Carlos López Jiménez, quien destacó la importancia de debatir el tema y agradeció el interés de los participantes.

La reunión inició con una ronda de exposiciones orientadas a realizar un análisis del Reglamento y motivar la discusión. Entre los expositores se encontraba el señor Marco Rodríguez y la doctora Nilda Chia, representantes de la Secretaría de Descentralización, de la Presidencia del Consejo de Ministros; la doctora Elena Alvites, del equipo técnico del proyecto USAID/Perú ProDescentralización y el señor Eduardo Barzola, Secretario Técnico de REMURPE.

Intervenciones Iniciales

El inicio de las exposiciones estuvo a cargo de Elena Alvites, que realizó una revisión y análisis de los artículos del reglamento a luz de la Ley de Mancomunidad Municipal. Indicó que el Reglamento recupera la definición, los fines y los principios que deben orientar la conformación y funcionamiento de las mancomunidades, como mecanismos de cooperación municipal y de promoción de la integración regional, reafirmando su condición de entidad con personería jurídica de derecho público sujeta al Sistema Nacional de Presupuesto Público y



otros Sistemas Administrativos del Estado. Asimismo, resaltó que presupuestalmente las mancomunidades serán consideradas entidades públicas de derecho especial, sujetas a las fases del Sistema Nacional de Presupuesto Público y con autonomía respecto a las municipalidades mancomunadas. Sin embargo, también mencionó que el Reglamento presenta una visión restrictiva en relación con la lógica de la Ley de la Mancomunidad Municipal y su modificatoria la Ley N° 29341, donde se destaca la voluntad y autonomía de los gobiernos locales para organizarse en función de objetivos comunes. El Reglamento se extiende en regular sobre los detalles del



funcionamiento de la mancomunidad; así, por ejemplo: establece una tipología de mancomunidades; enumera una serie de principios que ya están incluidos en la propia Ley de la Mancomunidad Municipal; abunda en los requisitos para la formación e inscripción de las mancomunidades; detalla el régimen de sesiones, sobre todo de las sesiones ordinarias; dispone la forma de designación del gerente general y detalla sus funciones dejando poco margen al estatuto de cada mancomunidad, entre otros aspectos. Asimismo, la doctora Alvites señaló que existe una agenda pendiente puesto que el Reglamento no brinda todo el marco normativo para garantizar el efectivo funcionamiento de las mancomunidades, ya que la Secretaria de Descentralización todavía debe emitir algunos dispositivos adicionales, entre los que se encuentran un nuevo reglamento del registro de mancomunidades y una directiva que determine el contenido mínimo de los informes técnicos de viabilidad para la constitución de las mancomunidades. De igual modo, el Reglamento estipula que los entes rectores de los Sistemas Administrativos del Estado aprueben o propongan las disposiciones que fueran necesarias para el funcionamiento de las mancomunidades; así por ejemplo, en el caso del Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNIP), se establece que las mancomunidades serán entidades públicas de tratamiento especial, por lo que el Ministerio de Economía y Finanzas deberá dictar disposiciones para el funcionamiento de las mismas. En esa línea, la expositora, destacó la necesidad de impulsar los dispositivos pendientes que permitan poner en marcha a las mancomunidades municipales, como verdaderos mecanismos de cooperación para la prestación de servicios y la ejecución de obras y proyectos, y a no permanecer inactivos.

La Segunda exposición, estuvo a cargo de Eduardo Barzola, Secretario Ejecutivo de la REMURPE, quien indicó compartir el análisis de la expositora anterior; reafirmando que el Reglamento aprobado es muy restrictivo puesto que regula con detalle cada acción de la mancomunidad, restándole flexibilidad y definiendo una serie de aspectos que desvirtúan el concepto de la misma. Así, entre dichos aspectos destacó que: la tipología de mancomunidades prevista en el Reglamento se limita a una clasificación provincial y distrital, a pesar de que existe un abanico mayor de posibilidades que acercan a estas nuevas organizaciones de servicio público



a la ciudadanía; todavía queda pendiente la aprobación de nuevos dispositivos necesarios para la puesta en marcha de las mancomunidades y su funcionamiento efectivo; las normas sobre la designación del gerente general de la mancomunidad y sus atribuciones son poco claras, por lo que pueden generar contraposición con las atribuciones y el carácter representativo de los alcaldes; entre otros aspectos.

En función a las razones que expuso, el señor Barzola indicó la necesidad de discutir a profundidad el contenido del Reglamento y, sobre todo, que desde las mancomunidades se planteen alternativas a la Secretaria de Descentralización, con el objetivo de revisar algunos puntos y que se pueda volver a la concepción que estipula la ley. Asimismo, indicó que el cumplimiento de dicho objetivo requiere la receptividad de la Secretaria de Descentralización.

Finalmente, el señor Marco Rodríguez y la doctora Nilda Chia funcionarios de la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, presentaron los aspectos más relevantes a tomar en cuenta en relación al Reglamento aprobado; como la tipología de mancomunidades y la posibilidad de las municipalidades



y otras entidades del Estado de delegar funciones a las mancomunidades. Asimismo, el señor Rodríguez argumentó que el espíritu del reglamento es fortalecer la institucionalidad de la mancomunidad, con miras a formalizarlas y canalizar mejor los recursos. Por su parte, la doctora Chia anunció la pronta publicación del reglamento de inscripción de las mancomunidades municipales, así como la implementación de asistencias técnicas a cada organización, con la finalidad de apoyarlos en los procedimientos de inscripción.

Comentarios de los asistentes

Luego de las presentaciones, se dio paso al debate y realización de comentarios por parte de los participantes de la reunión, los mismos que fueron resumidos por la Señorita Guisela Valdivia, integrante del equipo técnico de la REMURPE, quien destacó lo siguiente:

- Existe una apuesta generalizada por la mancomunidad como organismo de desarrollo de los territorios en sus diversos aspectos (económico, social, entre otros), por ello la publicación del Reglamento supone en sí misma un avance.
- Sobre el contenido del Reglamento se destacó el cambio en la concepción de la organización como entidad de derecho público, pues inicialmente las mancomunidades fueron concebidas como personas jurídicas de derecho privado, situación que limitaba su acción por la imposibilidad de hacer uso de los recursos públicos en los objetivos y tareas definidos por las mancomunidades. De igual modo, se resaltó la posibilidad de que puedan ejercer funciones de recaudación y que para el Sistema Nacional de Presupuesto Público sean entidades públicas de tratamiento especial, porque es una figura flexible.
- Es indispensable la clarificación de las funciones y las atribuciones del gerente general de la mancomunidad con relación al papel de los alcaldes que conforman el consejo directivo de la mancomunidad; aparentemente el gerente tendría mucho poder, pero este poder está limitado a la confianza que en él depositan los alcaldes, de ahí que su figura puede ser comparada a la del ministro, por la confianza y fragilidad del mismo.
- En atención al análisis y también frente a las dudas manifestadas por los alcaldes de las mancomunidades constituidas que requieren adecuarse a las normas del Reglamento, los retos deben plantearse en dos niveles; el primero, referido a las mancomunidades inscritas, las mismas que se adecuarían de acuerdo a los procedimientos planteados por la Secretaría de Descentralización, órgano que deberá trasladar la información a las mancomunidades de forma clara y precisa, respecto a los pasos que deben seguir dichas mancomunidades. El segundo nivel, corresponde a la constitución de nuevas mancomunidades, pues el Reglamento requiere ser ajustado y se espera que la Secretaría de Descentralización y los entes rectores de los Sistemas Administrativos emitan, en los plazos estipulados, las demás normas y directivas que competen el marco normativo para el funcionamiento de las mancomunidades. Ello, porque el marco normativo debe ser una herramienta operativa sencilla, que ofrezca la aplicación de modelos de baja complejidad, y que debe incluir por ejemplo, modelos de estatutos de constitución de una mancomunidad.
- Quedan temas centrales y pendientes del proceso de fortalecimiento de las mancomunidades, como el desarrollo de capacidades para la ejecución y formulación de los proyectos que son la base para el accionar de las mancomunidades. Las mancomunidades con el reglamento pueden operar y en esa medida será conveniente recoger las experiencias que se desarrollen y ponerlas en relieve para mostrar a la mancomunidad como una herramienta efectiva. Otro elemento es desarrollar con ellas acciones de planeamiento, de manera que se concerte acciones concretas de la mancomunidad (planificación anual).



Retos y Reflexiones

La publicación del Reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal constituye una oportunidad para los actores interesados de identificar el rol, iniciativas, resultados y los principales problemas de las mancomunidades, con el fin de convertir el Reglamento en un instrumento que realmente permita poner en funcionamiento este tipo de organización. Con ese objetivo se deben recoger y compartir experiencias de mancomunidades que vienen realizando acciones, de igual modo es preciso dar a las mancomunidades un espacio o nivel de planificación para el desarrollo de los territorios. En suma, es el momento oportuno, para que el colectivo de representantes de los gobiernos locales y la Secretaria de Descentralización unifiquen criterios y arriben a consensos que permitan que se institucionalicen las mancomunidades.

