

Seminario Internacional

# Gobierno de las ciudades latinoamericanas

1 y 2 de marzo de 2011

Hemiciclo de Flacso - Quito, Ecuador



**FLACSO**  
ECUADOR

Informes: FLACSO Ecuador • La Prosera E7-174 y Diego de Almagro • Pbx: 323-8888 (ext. 2920/2921) • [flacsope@flacso.org.ec](mailto:flacsope@flacso.org.ec) • [galarzon@flacso.org.ec](mailto:galarzon@flacso.org.ec) • [www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)



Dr. Julio Calderón Cockburn

Consultor

**SITUACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES DEL PERÚ.**

**DESAFÍOS PARA LA GESTIÓN DE LAS CIUDADES**

**SEMINARIO INTERNACIONAL GOBIERNO DE LAS CIUDADES**

**LATINOAMERICANAS. QUITO 1-2 MARZO 2011**

# ASPECTOS

---

- × Constitución política
- × Procesos de descentralización.
- × Análisis cuantitativo
- × Competencias municipales
- × Financiamiento municipal.
- × Asociativismo
- × Cooperación internacional.
- × Actores de gobernabilidad.

# 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA 1993

---

- ✖
- ✖ La Constitución fue aprobada por el Congreso Constituyente Democrático, y ratificada en el referéndum del 31 de octubre de 1993, tras el autogolpe del presidente Alberto Fujimori del 5 de abril de 1992.
- ✖ Promueve medidas liberalizadoras e impulsoras de la empresa privada.
- ✖ Divide el territorio en regiones, departamentos, provincias y distritos; en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.
- ✖ Las municipalidades provinciales y distritales, y las municipalidades delegadas conforme a ley, son órganos de gobierno local y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
- ✖ Define a los Gobiernos locales como entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos.
- ✖ La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo promover el desarrollo integral del país. Las Regiones apoyan a los gobiernos locales y no los sustituyen ni duplican su acción ni su competencia (artículo 197). En los consejos de coordinación regional los alcaldes provinciales, o sus representantes, son miembros de pleno derecho.

# REFORMA CONSTITUCIONAL 2002

---

- ✘ El 6 de marzo del 2002 el gobierno de Alejandro Toledo expidió la ley 27680 de reforma constitucional.
- ✘ De manera integral definió el proceso de descentralización como un proceso de democratización de la sociedad:

“La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencias de recursos hacia los gobiernos regionales y locales (Ley 27680, capítulo XIV del título IV)”.

## 2. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- × La descentralización se inició en 1980 con un proceso de reforma municipal.
- × Se ha empezado a descentralizar (transferir) funciones y atribuciones del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales.
- × Comprende acciones en el nivel de competencias, financiero y administrativo.
- × Se inicia a instancias de la Constitución de 1979, que introdujo una nueva estructura de representación para mediatizar la relación de la sociedad con el Estado, mediante nuevas instituciones políticas y democráticas (tal como era el caso de la Asamblea regional)
- × **Luego del autogolpe de 1992 se produce una recentralización autoritaria.**
- × Al 2002 se impulsa un segundo proceso de descentralización que propone un carácter gradual de la reforma, bajo un control rígido por parte del gobierno nacional.
- × Marco legal: ley orgánica de regiones, ley orgánica de municipalidades.
- × La reforma tributaria de 1985 permitió mejorar los recursos municipales al establecer una fuente sostenible para los ingresos de los gobiernos locales.

# 3. ANÁLISIS CUANTITATIVO

Departamento	Municipalidades Provinciales	Municipalidades distritales	Municipalidades de centros poblados
Total	195	1639	2127
Amazonas	7	77	65
Ancash	20	146	163
Apurímac	7	73	93
Arequipa	8	101	23
Ayacucho	11	100	118
Cajamarca	13	114	278
Callao	1	5	1
Cusco	13	95	112
Huancavelica	7	87	194
Huánuco	11	65	241
Ica	5	38	4
Junín	9	114	103
La Libertad	12	71	92
Lambayeque	3	35	28
Lima	10	161	55
Loreto	7	44	15
Madre de Dios	3	8	9
Moquegua	3	17	21
Pasco	3	25	61
Piura	8	56	47
Puno	13	96	263
San Martín	10	67	96
Tacna	4	23	22
Tumbes	3	10	7
Ucayali	4	11	16

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

# 4. COMPETENCIAS MUNICIPALES

## × CONSTITUCIÓN DE 1993:

- a. Administrar sus bienes y rentas.
- b. Aprobar su organización interna y presupuesto
- c. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales
- d. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
- e. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes.
- f. Participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley; y
- g. Lo demás que determine la ley.
- h. La Constitución también dispuso que las municipalidades rindan cuenta de la ejecución de su presupuesto a la Contraloría General de la República y sean fiscalizadas de acuerdo a ley.

## × LEY DE DESCENTRALIZACIÓN

- × 27680 del 2004 (MODIFICÓ ARTÍCULO 195 DE LA Constitución.
- × Ratifica competencia a, b, c, d y g.
- × Aprobar el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) con la sociedad civil.
- × Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y al acondicionamiento territorial.
- × Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
- × Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, etc.
- × Presentar iniciativas legislativas.
- × Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.



# LOM. MUNICIPALIDADES PROVINCIALES

- ✘ Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial en el nivel provincial.
- ✘ Promover la coordinación estratégica de los Planes Integrales de Desarrollo Distrital. Los planes de las municipalidades distritales deberán sujetarse a los planes y normas municipales provinciales generales sobre la materia.
- ✘ Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten externalidades o economías de escala de ámbito provincial para cuyo efecto suscriben los convenios pertinentes con las respectivas municipalidades provinciales.
- ✘ Emitir las normas técnicas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.
- ✘ En cuanto a las funciones específicas de las municipalidades provinciales o distritales:

# FUNCIONES ESPECIFICAS DE PROVINCIALES Y DISTRITALES

---

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

# ALGUNAS CONSTATAACIONES

---

- ✘ El marco jurídico no es claro en la definición de funciones entre regiones, provinciales y distritales. Existen cruces de funciones y vacíos.
- ✘ El marco jurídico no distingue municipalidades urbanas de rurales, ni establece un estatuto propio para las metrópolis.
- ✘ Si bien hay funciones que se vienen transfiriendo a órganos descentralizados no es claro que esto vaya a ocurrir en todas las áreas (por ejemplo gestión del agua en Lima, control de la tierra pública).
- ✘ Las escasas iniciativas municipales (vivienda, desarrollo económico) a veces se cruzan con iniciativas del GN.

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

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

# 5. FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

---

- ✘ La Constitución define como bienes y rentas de las municipalidades a los bienes e ingresos propios, los impuestos creados por ley en su favor, las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Concejo; los recursos asignados por el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), las transferencias presupuestales del Gobierno nacional, los recursos que les correspondan por concepto de canon y los demás recursos que determine la ley.
- ✘ En 1985 la Ley de Financiamiento (24030) creó el Impuesto de Promoción Municipal (IPM), que se constituyó en un ingreso propio de la municipalidad, reemplazando el mecanismo discrecional de transferencias corrientes a cargo del gobierno nacional. El IPM se constituye desde 1988 a partir del añadido de dos puntos al Impuesto General a las Ventas (IGV).
- ✘ El Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), creado por la Constitución Política de 1993. El Decreto Legislativo 776 de 1994 determina sus recursos a partir del IPM y el impuesto al rodaje. El FONCOMUN es asignado anualmente por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de acuerdo a criterios de niveles de pobreza, indicadores de Desarrollo Humano y número de población.

# IMPUESTOS MUNICIPALES (DL 776)

---

- ✘ Impuesto Predial.
- ✘ Impuesto de Alcabala (impuesto a la transacción de inmuebles).
- ✘ Impuesto al Patrimonio Vehicular.
- ✘ Impuesto a las Apuestas.
- ✘ Impuesto a los Juegos.
- ✘ Impuesto a los Espectáculos Públicos no Deportivos.

# PRESUPUESTO MUNICIPAL (2003-2010)

## MILLONES DE SOLES (3 SOL = 1 USD)

Nivel de gobierno	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Nacional	32.682	33.829	38.289	48.459	47.402	59.084
Regional	6.224	6.707	7.732	11.709	12.516	12.877
Local	1.985	3.580	3.366	10.882	12.438	9.897
Total	40.891	44.116	49.387	71.050	72.355	81.858



# FUENTES DE FINANCIAMIENTO

## MILLONES DE SOLES

---

Fuente de financiamiento	2008	2009	2010
Canon, sobrecanon, regalías y participaciones	3.926	5.090	2.854
Foncomun	3.010	3.708	2.944
Recursos directamente recaudados	1.564	1.795	1.931
Recursos ordinarios	1.264	438	758
Impuestos municipales	875	1.222	1.309
Donaciones y transferencias	77	104	92
Operaciones oficiales de crédito	164	80	9
Total	10.881	12.437	9.987

## 6. ASOCIATIVISMO / PARTICIPACIÓN

- ✘ Por asociativismo se entiende la presencia al interior de los gobiernos locales de redes sociales que involucran la participación de representantes de la sociedad civil y Organizaciones Sociales de Base (OSB) y a las mismas autoridades y funcionarios. Estas redes intervienen en torno a las competencias municipales (planes de desarrollo, presupuestos, comités de vigilancia de los servicios e infraestructura, entre otros).
- ✘ Las experiencias asociativas se inician en la reforma municipal de 1980 y la gestión de alcaldes de tendencia de izquierda. Sus objetivos giraron en torno a los planes de desarrollo participativos, presupuestos participativos, comités de gestión, comités mixtos de vigilancia, entre otros.
- ✘ La Constitución de 1993 estableció Mecanismos de Democracia Directa (MDD) en los asuntos de gobierno: “los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante... demanda de rendición de cuentas” (artículo 31).
- ✘ LOM 2003 en su artículo 102, define al Consejo de Coordinación Local Distrital (CCLD) como un órgano de coordinación y concertación de las municipalidades distritales, integrado por el alcalde, que lo preside, los regidores, los alcaldes de centros poblados y los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, juntas vecinales, etc.

# ROL Y FUNCIONES CCLD

---

- × Los CCLD se engarzan con el marco normativo participativo: Ley del Presupuesto Participativo 28056 de mayo 2003, y su reglamento, Decreto Supremo N° 171-2003-EF del 26 de noviembre del 2003.
- × El marco legal enfatiza la participación de los ciudadanos en las decisiones sobre el desarrollo local y regional y la importancia de la transparencia y la rendición de cuenta en la gestión pública.
- × **FUNCIONES**
- × Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC) del distrito y el Presupuesto Participativo Distrital.
- × Proponer la elaboración de proyectos de inversión y de servicios públicos locales.
- × Proponer convenios de cooperación distrital para la prestación de servicios públicos.
- × Promover la formación de fondos de inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.
- × **PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP)**
- × Desde 2004-2005. Es mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalecen las relaciones Estado- Sociedad.
- × El PP dispone que los gobiernos regionales y gobiernos locales promuevan el desarrollo de los mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, la vigilancia y la fiscalización de los recursos públicos.

## 7. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

---

- ✘ Apoyo a las municipalidades por lo general se canaliza a través del financiamiento de programas, antes que de proyectos aislados.
- ✘ Se dirige a las municipalidades o a las mancomunidades.
- ✘ Se rige por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y en el proceso de negociación interviene la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), ente rector.

# COOPERACIÓN INTERNACIONAL NO REEMBOLSABLE 2006

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

## 8. ACTORES DE GOBERNABILIDAD

---

- × Gobierno nacional.
- × Regiones
- × Municipalidades.
- × Mancomunidades municipales.
- × AMPE- Asociaciones municipales- REMURPE
- × ONGs
- × OSB
- × Cooperación internacional.