PARA EL DEBATE

Renato Sabogal

Moisés R. Rojas

PROPUESTAS DE

REFORMA MUNICIPAL

EL CAMINO LOCAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
Fondo Editorial

CONSENSOS
& Estudios Sociales

Propuestas de reforma municipal

Moisés K. Rojas Renato Sabogal

Propuestas de reforma municipal

El camino local para el fortalecimiento de la democracia

Para el debate

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América
Fondo Editorial

CONSENSOS
& Estudios Sociales

Moisés K. Rojas Ramos [y] Renato Sabogal Silvestre
Propuestas de reforma municipal. El camino local para el fortalecimiento de la democracia. Para el debate / Moisés K. Rojas Ramos y Renato Sabogal Silvestre. 1.ª ed. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos / Consensos y Estudios Sociales, 2018.
100 pp.; 14.8 x 21 cm

Reforma municipal / municipalidades / gestión pública / política peruana.

ISBN 978-9972-46-617-5
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.° 2018-04248

Primera edición
Lima, abril del 2018

© Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Fondo Editorial
Av. Germán Amézaga n.° 375, Ciudad Universitaria, Lima-Perú
(01) 6197000, anexos 7529 y 7530
fondoedit@unmsm.edu.pe

© Consensos y Estudios Sociales
Calle Parque Osores n.° 175, of. 504. Pueblo Libre, Lima-Perú.
(511) 2403171
www.consensosyestudios.com
info@consensosyestudios.com

© Moisés K. Rojas Ramos
mrojas@consensosyestudios.com

© Renato Sabogal Silvestre
rsabogal@consensosyestudios.com

Diseño de cubierta: María Laura Caballero
Cuidado de edición: Aldo Pecho y Raúl Huerta

Publicado con el apoyo de









Impreso en Perú / *Printed in Peru*

Queda prohibida la reproducción total o parcial de la presente edición, bajo cualquier modalidad, sin la autorización expresa del titular de los derechos.

A los que en estos años, en todo el Perú, han puesto incluso la vida por los ideales de la democracia a nivel municipal, héroes que permanecen muchas veces en el olvido.

ÍNDICE

Prólogo	13
Introducción	17
Diagnóstico de la gestión municipal en el Perú	21
Experiencias de reforma municipal en países de la región	29
Eje 1. Representación y funcionamiento del Concejo Municipal	35
Eje 2. Funcionamiento municipal y calidad en los servicios	45
Eje 3. Planificación y articulación territorial	55
Eje 4. Participación ciudadana y lucha contra la corrupción	63
Eje 5. Protagonismo de las comunidades locales	71
Palabras finales	77
Bibliografía	79
Anexo: Artículos sobre el modelo de gestión y la reforma municipal	85

ÍNDICE DE PROPUESTAS

EJE 1
REPRESENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
DEL CONCEJO MUNICIPAL 35

1. Cambio en la composición de los concejos municipales 37
2. Elección directa de los regidores 37
3. Ampliación del periodo de gobierno del Concejo Municipal y realización de las elecciones municipales en el mismo año que las elecciones generales 38
4. Creación del Programa Nacional de Formación de Regidores en la Escuela Nacional de Administración Pública 38
5. Sesiones descentralizadas de Concejo 39
6. Agendas públicas y transmisión en vivo de las sesiones de Concejo Municipal 39
7. El Concejo Municipal Online: una iniciativa de gobierno electrónico 40
8. Informe anual sobre los resultados de la gestión 41
9. Ajustes en las obligaciones y en las formas de asignación de las dietas de los regidores 41
10. Protagonismo de los regidores de oposición en las comisiones ordinarias o permanentes 42
11. Capacidad de interpelación y censura a los funcionarios por parte de los regidores 43
12. Plazos de atención para los pedidos de información de los regidores hacia los servidores municipales 45

EJE 2
FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL Y CALIDAD DE LOS SERVICIOS 45

1. Profesionalización y experiencia laboral de los cargos de confianza 47
2. Personal de carrera en los cargos vinculados con los sistemas administrativos 47
3. Mayor transparencia, eficiencia y coherencia de las asociaciones público-privadas 48
4. Constitución de equipos técnicos intergerenciales 49
5. Creación del Programa de Innovación Municipal 49

6. Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de Clústers y Conglomerados Productivos o Comerciales 50
7. Programa Nacional de Monitoreo de los Servicios Municipales 51
8. Espacios públicos con acceso a internet 51
9. Digitalización de los trámites municipales 52
10. Continuidad laboral de los trabajadores de las concesionarias municipales 52
11. Reforma tributaria municipal e incentivos para el pago de tributos 53

EJE 3
PLANIFICACIÓN Y ARTICULACIÓN TERRITORIAL 55

1. Elaboración de planes de desarrollo concertado con una visión de futuro de treinta años 57
2. Creación de la Dirección Nacional de Planeamiento Regional y Municipal en la estructura orgánica del CEPLAN 57
3. Elaboración obligatoria y formalización vinculante del Plan Estratégico Institucional 58
4. Presentación en una audiencia pública de los planes operativos anuales y los presupuestos institucionales de apertura 58
5. Creación de la Ley General de Ordenamiento Territorial 59
6. Cambios en el diseño e implementación del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal 60
7. Cambios en el diseño e implementación de los programas presupuestales vinculados con los gobiernos locales 60
8. Cambios en el diseño e implementación de los programas de lucha contra la pobreza 61
9. Creación de macrodistritos en Lima Metropolitana y en las provincias que así lo ameriten 62

EJE 4
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 63

1. Simplificación de requisitos para la demanda de rendición de cuentas 65
2. Fiscalización estricta de los portales de transparencia 65

3. Elaboración del Plan Municipal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Vigilancia Ciudadana 66
4. Reformulación y fortalecimiento del Consejo de Coordinación Local 66
5. Reformulación de los comités de vigilancia del presupuesto participativo 67
6. Creación de comités de vigilancia de los servicios públicos 68
7. Formalización obligatoria de una comisión ordinaria de regidores de fiscalización y lucha contra la corrupción (la comisión debe ser dirigida por la oposición) 68
8. Constitución de comisiones específicas de investigación con la aprobación de un tercio de votos de los regidores 69
9. Participación obligatoria de un regidor en el Comité Municipal de Control Interno 69
10. Nombramiento del encargado de la Oficina de Control Interno de las municipalidades, a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura y elegido por el Concejo Municipal 70
11. Creación de un sistema de reserva de identidad y bonificación a los funcionarios que denuncien irregularidades en las municipalidades 70

EJE 5
PROTAGONISMO DE LAS COMUNIDADES LOCALES 71

1. Publicación de normas municipales e instrumentos de gestión en las lenguas de los pueblos originarios, en municipalidades con más del 20% de población originaria 73
2. Constitución de comisiones de regidores mixtas en municipalidades con comunidades campesinas y/o nativas 73
3. Alternancia de género en la composición de listas municipales 74
4. Organización y representación de las personas con discapacidad en espacios, procesos de decisión y vigilancia del ámbito municipal 74
5. Organización y representación de niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad, en espacios de decisión municipal 75
6. Inclusión de la comunidad LGTBI en la agenda municipal de desarrollo local y promoción de los derechos 76

PRÓLOGO

Reformas en serio

Lejos de centrarse en los problemas, el texto de Moisés Rojas y Renato Sabogal pone el acento en las soluciones, lo que de por sí supera lo formulado desde hace más de tres décadas por la "diagnosticología" referida a las municipalidades. Aquí se cumple aquello de que "si eres parte del problema, debes ser parte de la solución". Y esto empieza con propuestas concretas, claro está, en concordancia con una visión del desarrollo que apunte a dar curso a cambios de raíz y no quedarse en el simple maquillaje.

Las propuestas de reformas municipales tienen como hilo conductor mirar hacia la sociedad, hacia la gente, para promover el desarrollo local y prestar servicios de calidad; y no, como se suele hacer, reduciéndose al funcionamiento municipal en sí mismo. En tal sentido, representan un aporte programático tanto al proceso de descentralización que se halla en una situación de estancamiento, lo que con un enfoque prospectivo significa retroceso, como a la construcción de ciudadanía, para lo cual resulta esencial generar diversos espacios de participación, en concordancia con nuestra condición de país diverso, y darles sostenibilidad apelando a la creatividad.

Poner por delante el enfoque señalado puede facilitar la articulación de esfuerzos entre el Estado y la sociedad, partiendo del nivel de gobierno más cercano al vecino —el local—, que constituye el eje del análisis y de las propuestas de Moisés y Renato. Así se establecen vínculos entre los tres niveles de gobierno —nacional, regional y local—, y entre el Estado y el sector privado, en la línea de armonizar los roles de la política, la sociedad y la economía, que actualmente no existen.

El primer y el segundo eje, concernientes a la representación y funcionamiento del Concejo Municipal (a nivel provincial y distrital), y al día a día del quehacer local a fin de hacer realidad la prestación de servicios públicos de calidad, configuran la columna institucional de la propuesta de los autores. Columna institucional, reitero, para servir mejor a fin de contribuir

al bienestar individual y familiar, al progreso social y a que como población tengamos una vida cotidiana de calidad.

El tercer eje, sobre la planificación y la articulación territorial, está orientado, por un lado, a brindar un sustento regional y local institucional al Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) para que la elaboración de los planes de todo tipo no sea un mero ritual porque la ley así lo establece. Rojas y Sabogal constatan que existe un divorcio bastante extendido entre las formulaciones de largo, mediano y corto plazo: en tanto lo mediato es una referencia general y lejana; lo segundo, una formulación que no interactúa ni con el largo ni con el corto plazo; y lo tercero aparece casi reemplazando en la práctica a las dos primeras dimensiones. Esto da pie al cortoplacismo, ante lo cual es necesario y urgente cambiar de rumbo, a lo que las propuestas planteadas contribuyen de manera importante.

El cuarto y el quinto eje abordan el papel de la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción y el protagonismo que deben asumir las comunidades locales. Las distintas propuestas específicas aluden al ejercicio de derechos y también al cumplimiento de deberes, sustentados en sólidos valores humanos que les dan sentido y coherencia. Aquí los autores marcan nítidamente la diferencia con la gestión tecnocrática, que en no pocos casos sirve de justificación para las obras que cada vez responden menos a planes y crecientemente a fines particulares, e incluso personales, reñidos con la ética en el ejercicio de la función pública.

La reivindicación de lo social, lo humano, lo ciudadano y lo participativo —o dicho de otra manera—, del rol de la gente, organizada o no, es un factor relevante en estas propuestas de reforma municipal. Aquí se llama la atención acerca de que una reforma no es una cuestión ni principal ni exclusivamente técnica, como muchos lo indican, sino que debe responder a una visión integral, de conjunto, holística, sostenible, integradora, que permita aunar esfuerzos combinados entre quienes se desempeñan en el sector público, con el sector privado y la sociedad civil. Las reformas deben ser lideradas por personas íntegras, que trabajen en equipo, innoven permanentemente y se atrevan firmemente a conducir los cambios que yo, tú, él y ella anhelan, los que podrán plasmarse en un nivel superior anteponiendo el nosotros y nosotras con un criterio inclusivo.

Para que las reformas municipales no queden en una declaración de buenas intenciones es menester que haya liderazgo y voluntad política —un liderazgo que se base en una visión transformadora y mente abierta—, definición de objetivos claros y estrategias imaginativas. Se debe enlazar la labor de los diferentes equipos, actuando con rápidos reflejos para plantear alternativas y respuestas con la objetividad y celeridad del caso, ser honestos y honrados, y también parecerlo, predicar con el ejemplo, así como comunicar lo que se va a hacer, lo que se viene haciendo y lo que se hizo.

El trabajo de Rojas y Sabogal es motivador, tanto para los profesionales vinculados con el ámbito municipal como para los que ansíen involucrarse en el mismo. Siendo esto así, cumple con algo sustantivo: que sea una reflexión para la acción.

Unas palabras finales sobre los autores: ambos forman parte de las canteras de las ciencias sociales, especialmente de la sociología, y como colegas con quienes me une el compromiso y la pasión por lo local, me siento identificado con su contribución en lo que corresponde a la formulación de políticas públicas, a edificar ciudadanía y a caminar sin prisa y sin pausa para mejorar la calidad de vida de las personas, familias y comunidades. Moisés forma parte del Colegio de Sociólogos del Perú, que presido, y es uno de los más destacados regidores metropolitanos; y con Renato he trabajado y viajado al norte, centro, sur y oriente del país, compartiendo saberes vinculados con lo local, y hoy con lo "glocal". Ambos no son promesas, son realidades.

Roberto Rodríguez Rabanal
Decano presidente del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú y decano nacional del Colegio de Sociólogos del Perú.

INTRODUCCIÓN

Desde el 2002, teniendo como punto de referencia la firma del Acuerdo Nacional y la reforma constitucional, se promovieron un conjunto de reformas estatales de gran envergadura, siendo la descentralización una de las principales apuestas. La promulgación de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales fueron claros ejemplos de cambios sustanciales en esa línea de política estatal.

A nivel municipal, la promulgación de la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (2003), que sustituía a la entonces vigente ley municipal de 1984, representó la última reforma de gobiernos locales que se ha llevado a cabo en nuestro país. Esta norma contiene algunos aportes significativos, entre los cuales destacamos la inclusión de la autonomía política, la promoción del desarrollo local, el fomento de la competitividad y el desarrollo económico local, la promoción de nuevos espacios y mecanismos participativos, la elaboración participativa de los planes municipales y la promoción de iniciativas legislativas en materia y asuntos de competencia municipal. No obstante, también contiene varios aspectos criticables, tales como su carácter homogeneizante y restrictivo, el excesivo poder otorgado al alcalde, las limitaciones funcionales de los regidores y las contradicciones a nivel de competencias entre niveles de gobierno.

Además de las limitaciones internas que hemos señalado, se deben tomar en consideración las externalidades que la han afectado. Así, tenemos los cambios progresivos en las normas complementarias, las novedades en los sistemas administrativos y, sobre todo, el debilitamiento del proceso de descentralización a partir del segundo gobierno del expresidente Alan García.

Tras catorce años de haberse promulgado la Ley Orgánica de Municipalidades, la realidad nos exige iniciar un proceso de reforma municipal. Necesitamos rediseñar el Estado a nivel subnacional. Estos cambios deben trascender el ámbito normativo y la propia ley municipal, e incluir procesos locales de transformación de hábitos, culturas organizacionales,

lenguajes institucionales y prácticas ciudadanas y burocráticas. Todo esto siempre basado en un sólido respaldo ciudadano. Lamentablemente, en la opinión pública se percibe un nulo debate sobre estos temas que impactan directamente en el bienestar de los ciudadanos y en la legitimidad del Estado. Los congresistas del periodo 2011-2016, en materia subnacional, apenas llegaron a cambiar la denominación de los presidentes regionales y prohibir la reelección municipal. Exiguo avance si lo comparamos con todo lo que está pendiente por discutir, diseñar e implementar para mejorar el funcionamiento de los gobiernos locales y regionales.

En ese contexto, la presente publicación plantea un conjunto de reformas municipales, principalmente normativas. Nuestro interés es el de provocar un horizonte de propuestas y debates sobre el complejo y necesario rediseño municipal. Vale decir que estas propuestas nacen a raíz del diálogo de los autores con gestores y autoridades locales, consultores municipales y capacitadores. Es decir, con gente que tiene experiencia de trabajo ligada a la gestión pública y los gobiernos locales, conocedores de las problemáticas de la realidad nacional.

Respecto al contenido del libro, iniciamos con un breve diagnóstico sobre la gestión municipal en el Perú. En este apartado consideramos aspectos como la planificación y participación ciudadana, equidad de género en el ámbito municipal, recursos humanos e infraestructura básica para la gestión municipal, inclusión social y servicios municipales para grupos vulnerables, servicios públicos locales claves, el financiamiento de los gobiernos locales y la diversidad cultural. Seguidamente, presentamos una breve reseña sobre la situación de los equivalentes a la reforma municipal en algunos países de la región. Interesa ubicar nuestro propio proceso a la luz de experiencias similares en países como Chile, Bolivia, Ecuador y Colombia.

A continuación, presentamos las propuestas de reformas municipales a través de cinco ejes. El primer eje se ha denominado "Representación y funcionamiento del Concejo Municipal". Aquí se propone varias reformas en la composición y funcionamiento del Concejo Municipal, con el objetivo de democratizar este espacio, generar mayor horizontalidad en la toma de decisiones y empoderar a los regidores como gestores locales, independientemente de su posición oficialista o de oposición. El segundo eje,

"Funcionamiento municipal y calidad en los servicios municipales", tiene como objetivo mejorar el funcionamiento interno de los gobiernos locales, a fin de garantizar la eficiencia, eficacia y calidad en los servicios municipales. Este eje concentra propuestas de ajustes en la organización municipal, la implementación de servicios públicos y el propio funcionamiento de los gobiernos locales.

El tercer eje, "Planificación y articulación territorial", plantea algunas propuestas de reestructuración progresiva y funcional del sistema de planificación municipal y la generación de mecanismos horizontales y funcionales de articulación territorial. En este eje buscamos profundizar los alcances de la descentralización. El cuarto eje, "Participación ciudadana y lucha contra la corrupción", tiene como objetivo la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito local, la articulación transparente del Estado con la sociedad civil y la lucha frontal contra la corrupción. Al quinto y último eje lo hemos denominado "Protagonismo de las comunidades locales". El término comunidades locales es relativo en relación con los colectivos que agrupa, sin embargo, ayuda en la comprensión del énfasis de esta propuesta. Aquí se plantea visibilizar y empoderar a las comunidades locales, generalmente en situación de vulnerabilidad, a partir de reformas legales y promoción de políticas locales. En este eje buscamos promover una mayor pluralidad en las municipalidades comenzando con un enfoque que le de mayor protagonismo a las mujeres. Los grupos considerados son también comunidades nativas, comunidades campesinas, comunidad LGTBI, los niños, niñas y adolescentes, así como también personas de la tercera edad y personas discapacitadas.

Al finalizar el texto, realizamos un balance como cierre del libro y se exponen artículos publicados que dan cuenta de un proceso de acumulación, con meses y años de anticipación, sobre los modelos de gestión y reforma municipal.

***

Agradecemos a Consensos y Estudios Sociales, consultora que en la persona de su gerente general, Moisés Rojas Cachuán, nos propuso desarrollar este proyecto. Valoramos su esfuerzo por aportar institucionalmente a

estos debates tan importantes para nuestro país. Agradecemos también al vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales, Jaime Ríos, al director de la Escuela de Ciencia Política, Francisco Miró Quesada, y al director del Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Marcel Velázquez; a todos ellos por brindarnos su apoyo durante la publicación de este libro y por hacer posible conjuntamente que la universidad pública tenga un rol claro en los debates de interés ciudadano.

Nuestros agradecimientos también para la Escuela Mayor de Gestión Municipal, cuya experiencia nos ha servido como un referente constante en el desarrollo de esta producción, y a Michel Azcueta por ser un aliado estratégico en el desarrollo y validación de este texto. Así también a Roberto Rodríguez, decano del Colegio de Sociólogos del Perú y decano presidente del Consejo Nacional de Decanos de los Colegios Profesionales del Perú, por su respaldo en la elaboración de este libro. Nuestro especial agradecimiento a Astrid Becker y Raúl Tecco, de la Fundación Friedrich Ebert, quienes desde que conocieron el proyecto, su interés animó la finalización del mismo. Para terminar, agradecemos al Instituto de Estudios Políticos Andinos por su invalorable apoyo brindado.

No podemos dejar de agradecer a los gestores, autoridades locales, consultores y capacitadores que han dialogado con nosotros y han validado este esfuerzo de propuesta de rediseño municipal. A Evelyn Rondinelli, Ana Núñez, Roberto Claros, José Julio Failoc, Mary Rosales, Hugo Soto, Miguel Ríos y Julio Puntriano. A todos ellos, muchas gracias. No está de más decir que, a pesar de ser un trabajo de asimilación de propuestas, lo versado en este libro es de total responsabilidad de sus autores.

DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL EN EL PERÚ

Las municipalidades son uno de los actores más importantes y trascendentes en la gestión estatal, así como en el espacio cotidiano. Día a día, a pesar de las limitaciones institucionales y la escasa legitimidad de los concejos municipales, tienen que lidiar con problemas estructurales como la pobreza y el desempleo, además de brindar servicios básicos para la ciudadanía como los trámites documentarios y la limpieza pública.

Estas entidades locales realizan una inagotable e importante labor que presenta serias dificultades No olvidemos que en más del 60% de las municipalidades en el Perú, rurales principalmente, existen problemas presupuestales, debilidad institucional y ausencia de cuadros técnicos capacitados. Otro aspecto que debilita aún más el quehacer de los gobiernos locales es el tema de la corrupción, lastre que se ha enquistado críticamente en el ámbito municipal.

En la presente sección, haremos un breve diagnóstico sobre cuál es la situación de la gestión municipal en el Perú. Describiremos cuáles son los instrumentos con los que se cuentan, así como los vacíos que existen por llenar (priorizando aquel sector de la ciudadanía relegado socialmente) y señalando también el siempre espinoso problema de los recursos.

1. Planificación y participación ciudadana

A nivel de planes municipales, en los últimos años, los gobiernos locales han incrementado la elaboración de diversos instrumentos de gestión. Entre los más importantes destaca nítidamente el caso de los planes de desarrollo concertado, un documento producido con la participación de diversos actores relevantes para el entorno local. De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística (INEI), a través del texto *Estadísticas municipales 2016*, el 96,2% de las municipalidades en el país disponen de este importante instrumento.

Según esta misma fuente, las municipalidades también han elaborado otros instrumentos importantes. Así, el 65,5% cuenta con planes de gestión de riesgos de desastres, el 57,1% con planes estratégicos institucionales, el 30,5% con planes de desarrollo económico local, el 29,9% con planes de desarrollo urbano, el 22,6% con planes de desarrollo de capacidades, aunque tan solo el 4,8% cuenta con planes locales de igualdad de género.

A pesar de que en la mayoría de los casos las cifras son alentadoras, es importante precisar que, generalmente, estos planes no se convierten en verdaderos instrumentos de gestión, ya que terminan encarpetados sin ninguna vinculación con las políticas municipales. Entonces el problema ya no está en la elaboración de estos planes, sino en su implementación eficiente. Ese es un plano de la gestión que claramente aumenta la complejidad de la respuesta.

Respecto a la participación ciudadana, es evidente que existe una crisis en el ámbito local y nacional. La calidad y los niveles de participación de la población se han debilitado progresivamente debido a diversos factores, tanto internos como externos. Muchos de estos factores rebasan el ámbito estrictamente municipal.

Sin embargo, a pesar de esta situación poco alentadora, las cifras oficiales del INEI muestran algunos datos esperanzadores, al menos en el ámbito institucional. Entre otros, destacamos los siguientes: según el último Registro Nacional de Municipalidades, en el 95,8% de municipalidades se fomenta la participación de la ciudadanía en actividades de la gestión municipal. Además, el 86% de gobiernos locales indicaron que la población participa en la concertación del presupuesto municipal, el 57,8% en audiencias públicas y el 48% formulando los planes de desarrollo municipal concertado. Podemos ver que, a pesar de las dificultades, la participación ciudadana es un elemento que se reconoce necesario en la gestión municipal a nivel nacional.

Ahora bien, teniendo en cuenta la importancia de la planificación local y la promoción de la participación ciudadana, debemos promover reformas municipales, normativas y procedimentales que generen gobiernos locales donde se conciban y gestionen el futuro de manera participativa. El desafío aquí es profundizar este proceso, que ya vemos se ha iniciado y diversifi-

car aún más la participación, desde los niveles socioeconómico, de cultura, género, edad, procedencia, etc. Es el reto de la participación cada vez más diversificada.

2. Equidad de género en el ámbito municipal

Las brechas de género y la desigualdad real que enfrentan las mujeres, con respecto a los hombres, se puede evidenciar en los gobiernos locales, a nivel de participación, acceso a oportunidades, poder local, remuneración, entre otras variables.

De acuerdo con la información del Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en el 2016, de 1851 alcaldes provinciales y distritales, tan solo 59 (3,2%) son mujeres. Asimismo, solo el 29,2% de 10 575 regidores electos son mujeres. En el ámbito técnico, de 209 856 trabajadores, el 67,2% son hombres y el 32,8% mujeres. Por otro lado, a pesar de que no existe una cifra oficial, se identifica claramente que los cargos directivos de mayor trascendencia en la gestión son ocupados por varones. Se destaca así el "monopolio" masculino en la gerencia municipal.

Las reformas municipales en el ámbito del género necesitan equilibrar las relaciones de poder y acceso entre hombres y mujeres. Además, deben generar oportunidades y defensa de los derechos de la comunidad LGTBI, a fin de promover la igualdad de condiciones para cualquier ciudadano.

3. Recursos humanos e infraestructura básica

El binomio de recursos humanos y equipamiento en la administración municipal es fundamental para generar organizaciones municipales eficientes y eficaces. Sin embargo, en el caso peruano, la situación es preocupante y muchas veces precaria.

En primer lugar, se evidencia que el personal municipal no goza de condiciones adecuadas para su buen desempeño. Por ejemplo, según el INEI, en el 2016 solo el 11,1% de servidores municipales son nombrados, es decir, tienen un vínculo permanente con la entidad. Esta situación debilita la institucionalidad municipal y la sostenibilidad de los procesos internos.

Aunque vale decir que el nombramiento tampoco garantiza recursos humanos exiguamente productivos. Por ello, es importante crear sistemas de incentivos y capacitación, a través de un proceso meritocrático y de alta calidad. En esta línea, es importante valorar y promover la implementación de la carrera pública administrativa a través del servicio civil.

Otro aspecto, crítico en este plano, es el nivel de remuneración de los servidores municipales. A excepción de las municipalidades de Lima y algunos cargos de confianza en municipalidades provinciales, la remuneración de los funcionarios y técnicos municipales es muy baja.

Por otro lado, en relación con la infraestructura básica para la gestión municipal, tomando como referencia la referida información del INEI, presentamos los siguientes datos:

- Hasta fines del 2016, el 34% de municipalidades informaron que no disponen de red informática local. Esta situación les impide intercambiar información y compartir recursos de manera adecuada.
- En el país, aproximadamente el 20% de las municipalidades no cuenta con equipamiento adecuado para las labores administrativas. Es decir, computadoras, impresoras, fotocopiadoras, proyectores, entre otros.
- El 18% de municipalidades no cuentan con servicios de internet.
- El 10% de municipalidades no cuentan con servicios de telefonía fija.

Las reformas municipales en este ámbito deben posicionar al servidor municipal como protagonista del cambio. Por ello, la provisión de una infraestructura y servicios adecuados son un medio indispensable para mejorar las gestiones municipales.

4. Inclusión social de personas con discapacidad

A nivel de indicadores de inclusión social y algunos grupos vulnerables, las cifras oficiales del INEI (2016) muestran avances en los servicios municipales de este tipo. Por ejemplo, de acuerdo con el texto *Estadísticas municipales*

2016, al 30 de junio de ese año se registraron 1006 centros integrales de atención al adulto mayor administrados por las municipalidades, los que beneficiaron a casi 170 000 personas.

Además, para la misma fecha, se registraron 1030 oficinas municipales de atención a la persona con discapacidad (OMAPED), cifra muy destacable. A nivel del servicio de defensoría municipal, hasta el 2015, más de 1700 municipalidades la han brindado, incrementándose en 61% con respecto al 2010.

Por otro lado, es importante identificar que en 988 municipalidades (53,4%) laboran 3631 trabajadores con alguna discapacidad. Así, el número de personal con alguna discapacidad creció en 15,2%, comparado con lo ocurrido en el 2015.

A pesar de estas cifras alentadoras, es importante y necesario realizar reformas municipales que permitan mejorar la calidad de vida de estos grupos vulnerables y empoderarlos para garantizar su participación en las decisiones públicas. ¿Qué se ha propuesto o qué podemos proponer en esta materia? Nuestro libro pretende fortalecer la arista que vincula la gestión municipal con la población que presenta discapacidades; esto a nivel de beneficiarios de políticas públicas, pero además como decisores de las mismas.

5. Servicios públicos claves: residuos sólidos y seguridad

La población de los municipios del Perú demanda de los gobiernos locales, sobre todo, servicios públicos de calidad. En la mayoría de territorios, los ciudadanos exigen —entre otras cosas— un buen sistema de gestión de residuos sólidos y la lucha contra la inseguridad ciudadana. Sin embargo, en ambos casos, debido a limitaciones técnicas y presupuestales, se evidencian serias falencias a nivel de eficiencia y eficacia.

En el caso de la gestión de residuos sólidos, las cifras oficiales del INEI (2016) nos muestran lo siguiente:

- Hasta el 2016, más de 300 municipalidades a nivel nacional no cuentan con vehículos destinados al apoyo de la limpieza pública.

- El 97,9% (1813) de las municipalidades realizan el servicio de recojo de residuos sólidos. Sin embargo, aún existen 38 municipios distritales a nivel nacional que no realizan esta función
- Del total de gobiernos locales que realizan el recojo de residuos sólidos, el 76,7% (1390) de municipios depositan todo o parte de los mismos en botaderos, el 29,2% (530) lo destinan a un relleno sanitario y el 19,2% (348) lo disponen al quemado.
- En el caso de Lima Metropolitana, el 70% de distritos usan el relleno sanitario de Huaycoloro, causando una gran congestión vehicular y dañando las vías de Lima Este por el paso de camiones de desechos sólidos. No se ha relacionado la problemática de la gestión de los desechos sólidos con el ordenamiento urbano.

Respecto al servicio municipal de serenazgo, el encargado de la seguridad ciudadana, las cifras oficiales nos muestran lo siguiente:

- A junio del 2016, el 53,3% (987) de los gobiernos locales a nivel nacional brindaban el servicio de serenazgo.
- El 49,5% (819) de los municipios distritales cuenta con este servicio, mientras que en los municipios provinciales la cifra asciende a 85,7% (168).
- En el 2015, el 92,7% (1715) de las municipalidades tenían conformado el Comité de Seguridad Ciudadana.
- A nivel nacional, el 83,1% (1539) de municipios tienen planes de seguridad ciudadana.
- Las municipalidades aún no tienen instituidos observatorios del delito, ni escuelas de serenos. En el caso de Lima, entre otras ciudades del país, sigue pendiente el llamado "serenazgo sin fronteras", que permita articular esfuerzos interdistritalmente en la lucha contra la inseguridad ciudadana.

6. Financiamiento de los gobiernos locales

Los ingresos municipales suelen clasificarse de la siguiente manera: ingresos corrientes, ingresos de capital, transferencias, donaciones e ingresos por

endeudamiento. De estas fuentes, la mayoría de municipalidades obtiene recursos de las transferencias del gobierno central. Se les otorga en mayor cantidad si cuentan con algún tipo de canon por recursos naturales explotados en sus territorios (canon minero, canon hidroenergético, canon gasífero, canon pesquero, canon forestal y canon y sobrecanon petrolero) y en menor medida lo obtienen a través del FONCOMUN, el programa de incentivos municipales o recursos para la ejecución de programas sociales.

Las transferencias del gobierno central generan dependencia, refuerzan el centralismo, limitan la autonomía municipal y agudizan las desigualdades entre los municipios del país. Respecto a este último punto, el INEI (2016) presenta cifras que expresan claramente la inequidad en la distribución presupuestal. Veamos los datos más resaltantes:

A nivel departamental, Cusco, Áncash, Piura, Arequipa y La Libertad reciben el 68% (S/ 2 527 000 000) del total de canon y sobrecanon transferido a las municipalidades.

Las transferencias de canon y sobrecanon a las municipalidades de los departamentos de San Martín (S/ 861 785), Apurímac (S/ 284 821), Madre de Dios (S/ 78 341), Lambayeque (S/ 4126) y Amazonas (S/ 321) alcanzan en conjunto solamente S/ 1 229 000, lo que representa el 0,03% del total de canon y sobrecanon.

Con respecto al programa de incentivos, presenta un grave problema. Este programa implica una transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas en un periodo determinado, pero lamentablemente las metas se establecen con criterios centralistas, sin recoger la perspectiva de los gobernantes locales y las propuestas de sus documentos de gestión. De esta manera, incentiva a que los gobiernos locales se concentren solamente en la obtención de recursos y no en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Este modelo de asignación presupuestal, incluyendo el diseño de los programas presupuestales y el tan abanderado programa de incentivos municipales, necesita una reingeniería estructural en su diseño e implementación. El cambio se debe realizar con la participación de los actores involucrados —gobiernos locales y la sociedad civil— para garantizar que se tomen en cuenta las necesidades de la ciudadanía.

7. Diversidad cultural

Perú es uno de los países con mayor diversidad geográfica y climática del mundo, pero también posee un territorio con una gran diversidad cultural. Allí convive un gran porcentaje de la población originaria, configurando la base social para la constitución de un país pluricultural (mas no necesariamente intercultural). Lamentablemente, nuestra historia expone con crudeza las prácticas "naturalizadas" de discriminación, racismo y exclusión hacia la población indígena del país.

A pesar de que en su Constitución (artículo 2, inciso 19) el Estado peruano reconoce su carácter pluriétnico, tal proposición no se ha materializado en políticas, programas y proyectos públicos. La mayor parte del marco normativo y las intervenciones específicas de los gobiernos tienen una perspectiva monocultural, centralista y urbana, dejando de lado la perspectiva y los modos de vida de los 55 pueblos indígenas u originarios identificados en el territorio nacional.

A nivel local, la situación tampoco es muy alentadora; en algunos casos, la discriminación y exclusión se recrudece aún más. Los rezagos de las encomiendas virreinales o las prácticas gamonalistas de la República parecen dominar la actuación de los gobernantes locales, quienes consideran a los indígenas, en el mejor de los casos, como ciudadanos de segunda categoría. No obstante la reproducción histórica y "naturalizada" del racismo, actualmente se evidencia en distintos planos gubernamentales y comunales discursos y prácticas de "contracorriente" mucho más inclusivos. Estos pugnan, aunque todavía de manera asimétrica, por construir una ciudadanía plena, desde y para los pueblos originarios del Perú.

EXPERIENCIAS DE REFORMA MUNICIPAL EN PAÍSES DE LA REGIÓN

América Latina es una región históricamente centralista. Con vaivenes y particularidades, los países latinoamericanos han pasado por procesos internos que fueron agudizando el centralismo y, en muchos casos, el debilitamiento de los gobiernos subnacionales. No obstante, "durante las décadas de los 80 y 90, la transición democrática en varios países combina reformas del Estado con descentralización, aunque también se liberalizan las economías y reduce el gasto estatal" (Rosales, 2011, p. 7). Independientemente de los matices neoliberales de estas reformas, a partir de esta época se evidencia una mayor apertura hacia los gobiernos locales, dotándolos de mayores competencias y funciones. También se promulgaron las leyes municipales vigentes en la mayoría de países vecinos.

Este clima de reforma municipal constituyó un avance significativo en el municipalismo latinoamericano, el cual se vio fortalecido con la elección democrática de las autoridades locales en todos los países de la región. Sin embargo, en estos últimos años, el retroceso en el proceso descentralizador plantea desafíos significativos en el quehacer de los gobiernos locales en pleno siglo XXI.

En este apartado del texto, expondremos un análisis comparativo de la situación de los gobiernos locales y las principales reformas municipales en los países vecinos de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador.

1. Estado del proceso de descentralización

En la tabla 1 se expone el estado del proceso de descentralización en los cuatro países señalados, incluyendo las tendencias y desafíos actuales. A excepción de Bolivia, y con ciertos matices de Ecuador, en la mayoría de países vecinos se evidencia una tendencia hacia la recentralización política y fiscal. Este proceso no es ajeno a nuestro país; más bien es el reflejo de un estilo de gobierno vertical, economicista y cortoplacista.

TABLA 1. Situación actual de la descentralización en Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador

País	Inicio de la descentralización en los municipios	Situación actual de la descentralización y temas de la agenda nacional
Bolivia	1994	En revisión: adecuación de las leyes descentralizadoras a la nueva Constitución.
Chile	1990	Estancada desde mediados de los 90. No es tema de la agenda política actual.
Colombia	1986	Tendencias a la recentralización por crisis fiscal y conflicto armado.
Ecuador	1997	En revisión: ajustes de las leyes descentralizadoras a la nueva Constitución.

Fuente: Rosales (2011)

2. Reformas en la elección de autoridades locales

En la siguiente tabla se expone la forma de elección de las autoridades locales a partir de las reformas municipales en las últimas décadas:

TABLA 2. Reforma en la elección de autoridades locales

País	Norma	Tipo de elección	Periodo
Bolivia	Ley N.º 026 de Régimen Electoral (2006)	Directa y por listas separadas, incluye alcaldes y concejales.	Cada cinco años
Chile	Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (2010)	Directa e incluye alcaldes y concejales.	Cada cuatro años
Colombia	Acto Legislativo N.º 02 del 2002	Directa e incluye alcaldes, concejos municipales y las juntas de administración local.	Cada cuatro años
Ecuador	Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia (2009)	Directa e incluye alcaldes, concejos municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales.	Cada cuatro años

Fuente: Elaboración propia

A excepción de Bolivia, que tiene un periodo de gobierno municipal de cinco años, en todos los países vecinos se eligen las autoridades locales cada cuatro años. Además, en la composición de los órganos de gobierno muni-

cipal de los cuatro países citados, se destaca que en Bolivia los concejales son elegidos en listas separadas a la del alcalde.

Por otro lado, debe resaltarse que, a diferencia del caso peruano, en todos estos países el alcalde no forma parte del Concejo Municipal.

3. Reformas en el asociativismo municipal

En la siguiente tabla se expone la descripción del asociativismo municipal como una reforma municipal importante al interior de los gobiernos locales de Bolivia, Chile, Colombia y Ecuador:

TABLA 3. Asociativismo municipal

País	Norma	Reforma en el asociativismo municipal
Bolivia	Constitución política del Estado (2009)	Podrán conformarse mancomunidades entre municipios, regiones y territorios indígena-originario-campesinos.
Chile	Con la Ley N.º 20527 del 2011 se modificó la Ley Orgánica Constitucional Municipal (LOCM)	Respaldo jurídico a la constitución de asociaciones.
Colombia	Constitución política de Colombia (1991)	Colaboración intergubernamental en los territorios, en aras del desarrollo local y la prestación conjunta de bienes y servicios públicos.
Ecuador	Constitución de la República del Ecuador (2008)	Las mancomunidades pueden ser conformadas por dos o más regiones, provincias, cantones o parroquias contiguas.

Fuente: Elaboración propia

4. Reformas a nivel de participación ciudadana

En la tabla 4 se expone una de las principales reformas municipales que se ha llevado en la región, debido a su trascendencia en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Como se evidencia en todos los países se han llevado a cabo importantes reformas que fortalecen jurídicamente la participación ciudadana, desde la iniciativa ciudadana hasta los mecanismos de vigilancia y control. Sin em-

bargo, tal como sucede en nuestro país, las reformas normativas por sí solas no han logrado movilizar y/o empoderar a la ciudadanía. A excepción de la experiencia boliviana, la cual tiene el impulso estratégico del gobierno central, en la mayoría de países vecinos existen bajos niveles de participación ciudadana.

TABLA 4. Participación ciudadana

País	Norma	Reforma
Bolivia	Ley N.º 341 de Participación y Control Social (2013)	Se establece que todas las organizaciones sociales tienen igual derecho a participar. Clasifica a estas en orgánicas, comunitarias y circunstanciales.
Chile	Ley N.º 20500 (2011)	Se consagra el derecho a la participación por parte de la ciudadanía en las políticas, planes y programas de los distintos órganos del Estado.
Colombia	Ley Estatutaria de Participación, Ley N.º 134 (1994)	Legisla la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y los cabildos abiertos.
Ecuador	La Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010)	Consagra mecanismos de participación a nivel local, entre los que sobresalen: la consulta popular, la revocatoria del mandato, las asambleas locales o la silla vacía en el Concejo Cantonal.

Fuente: Elaboración propia

5. Balance de las reformas municipales

En este apartado presentamos un breve balance del proceso de descentralización y reforma municipal de los cuatro países de la región descritos.

Bolivia

En el caso boliviano se destacan los siguientes procesos:

- El proceso de municipalización boliviano implicó la culminación de un proceso de democratización.
- Establecimiento de autonomías municipales, departamentales y de gobierno indígena-originario-campesino.
- Equidad de género en las listas de candidatos para las elecciones municipales.

- Fortalecimiento de la participación ciudadana.

Chile

En Chile, a pesar del centralismo imperante, se destacan los siguientes elementos:

- Fortalecimiento de la estructura de las municipalidades y mayor autonomía política con relación a la década anterior.
- Las municipalidades gozan de una relativa buena reputación. Esta situación permite que los gobiernos locales sirvan de puente para los políticos que quieran escalar a cargos de mayor trascendencia.

Colombia

En Colombia se destacan los siguientes procesos:

- Se identifica al municipio como el principal agente del Estado en el territorio.
- Se destaca la elección popular de alcaldes y concejales a partir de 1988.

Ecuador

En el caso ecuatoriano se destaca nítidamente el siguiente elemento:

- Promulgación de leyes e instrumentos para garantizar los espacios de participación ciudadana.

6. Principales desafíos en el ámbito de las reformas municipales

En el ámbito de la descentralización y el fortalecimiento municipal, los gobiernos locales en Latinoamérica tienen muchos desafíos, tanto a nivel político como técnico, y en su vínculo con la sociedad civil. A continuación, presentamos un conjunto de desafíos fundamentales por cada país analizado.

Bolivia

- Fortalecimiento de las capacidades administrativas de los gobiernos locales.

- Mayor autonomía fiscal.
- Mayores competencias en temas claves como la seguridad ciudadana.

Chile

- Fortalecimiento de las capacidades administrativas de los gobiernos locales.
- Mayor autonomía fiscal.
- Promoción de la participación ciudadana.

Colombia

- Promoción de la participación ciudadana y generación de confianza de la población hacia las instituciones.
- Fortalecimiento institucional de los gobiernos municipales.

Ecuador

- Mayores capacidades para la implementación de servicios públicos.
- Fortalecimiento del sistema de partidos.

EJE 1

REPRESENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CONCEJO MUNICIPAL

El eje propone reformas en la composición y funcionamiento del Concejo Municipal, con el objetivo de democratizar este espacio, generar mayor horizontalidad en la toma de decisiones y empoderar a los regidores como gestores locales, independientemente de su posición oficialista o de oposición.

1. Cambio en la composición de los concejos municipales

En la actualidad los alcaldes ganadores de las contiendas electorales, aunque ganen por una exigua diferencia, adquieren automáticamente la mitad más uno del Concejo Municipal o del Concejo Provincial. Los concejos se han diseñado como un espacio donde predomina el oficialismo municipal, sin darle la posibilidad a la oposición para ejercer labores de contrapeso al ejecutivo municipal.

En ese sentido, proponemos que la composición de los concejos municipales sea proporcional a los votos adquiridos por cada uno de los partidos o movimientos. Se definirá una fórmula electoral, es decir, un cálculo matemático para la distribución de los escaños en función de los votos del electorado. No se le otorgará obligatoriamente la mitad más uno a la agrupación ganadora. Se propone comenzar con las municipalidades provinciales. Así, los concejos serán más representativos respecto de las preferencias de los electores. Los ejecutivos de las municipalidades deberán emprender gobiernos concertados con las otras fuerzas políticas y estarán más sujetos a la fiscalización.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley de Elecciones Municipales.

2. Elección directa de los regidores

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Elecciones Municipales, "los regidores de cada Concejo Municipal son elegidos por sufragio directo para un periodo de cuatro años, en forma conjunta con la elección del alcalde", es decir, su elección depende directamente del triunfo de la lista ganadora liderada por el alcalde. Esta forma de elección está siendo cuestionada en algunos países de Latinoamérica, debido a la limitada representación que genera en el sistema.

En esta lógica, la propuesta plantea una reforma en la elección de los regidores del Concejo Municipal, con el objetivo de mejorar la representación ciudadana y la rendición de cuentas. Así, los regidores podrían ser elegidos por sufragio directo, en un proceso electoral que se realizará de

forma paralela con el proceso de elección del alcalde. Es importante que los regidores representen a la jurisdicción de la municipalidad territorial y sectorialmente. Por último, se plantea que esta propuesta se implemente progresivamente, comenzando por la capital y algunas provincias.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley de Elecciones Municipales.

3. Ampliación del periodo de gobierno del Concejo Municipal y realización de las elecciones municipales en el mismo año que las elecciones generales

De acuerdo con el marco normativo vinculado con las elecciones de nuestro país, las elecciones municipales se llevan a cabo cada cuatro años y las elecciones generales cada cinco años. Esta diferencia temporal limita la articulación entre niveles de gobierno, debido a las diferentes prioridades que se establecen en cada ámbito, en relación con el inicio, consolidación y cierre del mandato.

De esta manera, con el objetivo de generar mayor articulación entre los niveles de gobierno, la reforma plantea la ampliación del periodo de gobierno del Concejo Municipal, de cuatro a cinco años, y la realización de elecciones municipales el mismo año que las elecciones generales.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Municipalidades.

4. Creación del Programa Nacional de Formación de Regidores en la Escuela Nacional de Administración Pública

Los regidores en el Perú tienen un rol fundamental en la gestión municipal, a través de acciones normativas, fiscalizadoras y de representación vecinal. Sin embargo, por sus limitadas capacidades, tienen serias dificultades para cumplir con sus funciones, especialmente las vinculadas con la fiscalización.

En este contexto, la propuesta plantea la creación del Programa Nacional de Formación de Regidores. El programa estará dedicado a la formación

continua de regidores en todas las regiones del país y se implementará bajo la dirección de la Escuela Nacional de Administración Pública, en coordinación con los gobiernos regionales y municipalidades provinciales. Los temas básicos para la implementación de esta propuesta son los siguientes: fiscalización municipal, transparencia y acceso a la información pública, inversión pública, contrataciones públicas y rendición de cuentas.

Esta reforma requiere la emisión de una directiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) para la creación del programa propuesto.

5. Sesiones de Concejo descentralizadas

La Ley Orgánica de Municipalidades define el carácter público de las sesiones de Concejo, pero no define el lugar donde se llevarán a cabo. En la gran mayoría de los municipios, los gobernantes optan por realizar estas sesiones, a excepción de las sesiones solemnes, de manera centralizada y con limitaciones de acceso al público.

En este escenario, la reforma plantea que semestralmente se lleve a cabo una sesión de Concejo en los diferentes territorios de las jurisdicciones municipales. Estas sesiones descentralizadas deberán rotar de zonas a lo largo del periodo municipal y contar al menos con un 30% de los puntos de agenda (informes, pedidos y orden del día) referidos a la zona donde se llevará a cabo. La propuesta promueve una mirada territorial diversificada de la gestión municipal, el involucramiento de los ciudadanos y la transparencia.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

6. Agendas públicas y transmisión en vivo de las sesiones de Concejo Municipal

En la mayoría de municipios, la población desconoce la concepción, funcionamiento y trascendencia de los concejos municipales. El desarrollo de los concejos no es verdaderamente público, pues su acceso suele ser restrictivo y limitado.

En este contexto, la propuesta plantea dos reformas. En primer lugar, se plantea que las agendas de las sesiones ordinarias del Concejo Municipal sean obligatoriamente difundidas a la población a través de los canales existentes en la localidad, ya sea por internet, televisión, radio o medios escritos. Por otro lado, se plantea la obligatoriedad de las transmisiones en vivo de las sesiones de Concejo, también a través de los canales existentes en la localidad, ya sea por internet, televisión o radio. Necesitamos que las municipalidades viren hacia la comunicación audiovisual, que actualmente es de muy reducido costo. Estas reformas podrían generar impacto en la población, a través del acercamiento del gobierno local a los espacios más cotidianos. El incumplimiento de la norma generaría sanciones a los gobiernos locales.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

7. El Concejo Municipal Online: una iniciativa de gobierno electrónico

En el contexto de un mundo globalizado y la informatización de las relaciones sociales, es necesario que los espacios políticos y de decisión municipal también se vinculen con la ciudadanía a través de las tecnologías de información y comunicaciones.

En esta lógica, la propuesta plantea el acercamiento progresivo del Concejo Municipal, como principal actor político del espacio local, a los espacios más cotidianos de la población, específicamente desde los dispositivos con conexión a internet, a través de programas informáticos y aplicaciones para el celular. La información clave que se debería compartir en esta plataforma online es la siguiente: sueldo del alcalde y dieta de los regidores, comisiones de regidores, asistencias a las sesiones de Concejo, agendas de las sesiones de Concejo, acuerdos de Concejo, ordenanzas y otras normas locales.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

8. Informe anual sobre los resultados de la gestión

De acuerdo con la normativa referente al presupuesto participativo, cada año, generalmente en el mes de marzo, las autoridades locales deben rendir cuentas a la ciudadanía sobre el cumplimiento de los acuerdos y compromisos asumidos, en el año anterior, por las entidades del Estado y la sociedad civil. Lamentablemente, esta actividad se concentra en la enumeración de las obras de infraestructura y entrega de bienes y servicios por parte de la municipalidad, dejando de lado el análisis del impacto de estas intervenciones en la generación de valor público.

Por ello, la propuesta plantea la formalización de una audiencia pública, al cierre del año fiscal, donde se presente y haga un análisis de los resultados logrados por la gestión. Esta audiencia tendría la finalidad de realizar el balance anual de lo avanzado por la gestión ante el pleno del Concejo Municipal y la ciudadanía. En el marco de la audiencia, los regidores tienen la potestad de aprobar u observar el informe.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

9. Ajustes en las obligaciones y en las formas de asignación de las dietas de los regidores

De acuerdo con el artículo 12 de la Ley Orgánica de Municipalidades, "los regidores desempeñan su cargo a tiempo parcial y tienen derecho a dietas […]. Las dietas se pagan por asistencia efectiva a las sesiones". Esta última consideración, sumado al carácter parcial de su labor, limita formalmente la participación activa de los regidores en la gestión local.

De esta manera, la propuesta plantea un ajuste en algunas obligaciones de los regidores y la forma de asignación de sus dietas. Primero, se plantea que obligatoriamente los regidores participen en dos reuniones mensuales de comisiones ordinarias. Segundo, se propone que los regidores mínimamente participen en una reunión mensual de representación vecinal y/o comunal. Por último, considerando estas variaciones, se plantea que las dietas de los regidores se asignen en función de estas dos actividades, sumada a la

asistencia efectiva a las sesiones de Concejo. Para formalizar el resultado de su labor, los regidores deberán entregar mensualmente un informe de actividades mensual y un informe de resultados anual.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

10. Protagonismo de los regidores de oposición en las comisiones ordinarias o permanentes[1]

Lamentablemente, en las municipalidades donde la oposición es vigilante y fiscalizadora, los regidores de oposición son aislados intencionalmente. Así, se limita su participación en las comisiones de regidores y se les niega el derecho, en la mayoría de casos, a presidir alguna de ellas.

En este contexto, la reforma apuesta por la valoración crítica y propositiva de los regidores de oposición. En primer lugar, se propone la participación obligatoria de los regidores de oposición en todas las comisiones. En segundo lugar, se plantea una distribución proporcional de los participantes de las comisiones en relación con la cantidad de regidores por cada agrupación política. En tercer lugar, se propone la designación obligatoria de regidores de oposición como presidentes de comisiones. En este último caso, la propuesta plantea que los regidores de oposición deberían presidir el 25% de las comisiones que se establecen anualmente, en el marco de los objetivos y prioridades de la gestión municipal.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

11. Capacidad de interpelación y censura a los funcionarios por parte de los regidores

De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, solo el alcalde puede contratar y cesar a los funcionarios y servidores municipales. Esta capacidad

1 Esta propuesta se adecúa de manera más flexible a las municipalidades donde se encuentran más de cinco regidores. Sin embargo, no se restringe la posibilidad de fortalecer la capacidad de gestión y equilibrio de los regidores de las municipalidades más pequeñas.

genera, en muchos casos, un empoderamiento excesivo del alcalde y un contrapeso limitado por parte de los regidores.

En esta lógica, se propone que los regidores tengan capacidad legal para interpelar y censurar a los funcionarios de alto nivel de las municipalidades, incluyendo la posibilidad de proponer el cese de los funcionarios de confianza. Esta capacidad tiene que estar acompañada de mucha responsabilidad de los regidores y el sustento respectivo, en el caso de una solicitud de esta naturaleza.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

12. Plazos de atención para los pedidos de información de los regidores hacia los servidores municipales

De acuerdo con el artículo 10, inciso 4, de la Ley Orgánica de Municipalidades, los regidores deben "desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal". En la práctica, esta función se concentra y, a la vez, se limita al pedido de información. Lamentablemente, en muchos casos, la información solicitada por los regidores es atendida parcialmente, muy tarde o simplemente es denegada.

De esta manera, la propuesta plantea el establecimiento de plazos específicos para la recepción de la información y sanciones para los servidores municipales, en caso de no cumplirse con el requerimiento.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades y el de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su reglamento.

EJE 2

FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL Y CALIDAD EN LOS SERVICIOS

El eje tiene como objetivo mejorar el funcionamiento interno de los gobiernos locales, para garantizar la eficiencia, eficacia y calidad en los servicios municipales. Aquí se concentran propuestas de ajustes en la organización municipal, la implementación de servicios públicos y el propio funcionamiento de los gobiernos locales.

1. Profesionalización y experiencia laboral de los cargos de confianza

De acuerdo con la Ley Orgánica de Municipalidades, artículo 20, inciso 17, el alcalde tiene la potestad de "designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de este, a los demás funcionarios de confianza". Esta facultad no va acompañada de algún filtro que precise las capacidades y competencias laborales de los funcionarios, lo que genera, en muchos casos, clientelismo político y ausencia de cuadros capacitados en puestos claves de la gestión.

De esta manera, con el objetivo de fortalecer técnica y profesionalmente a los gobiernos locales, la reforma plantea que los funcionarios de confianza, obligatoriamente, tengan formación profesional titulada, técnica o universitaria, y experiencia mínima en labores similares para ejercer el cargo asignado.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

2. Personal de carrera en los cargos vinculados con los sistemas administrativos

Los sistemas administrativos tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. En los gobiernos locales, la mayoría de sistemas administrativos están vinculados con un área específica, dependiendo del tamaño de la municipalidad. No obstante, debido a las responsabilidades vinculadas con los recursos financieros, en muchas municipalidades se identifican casos de corrupción y alta volatilidad del personal de estas áreas.

Por ello, con el objetivo de fortalecer la institución municipal, la propuesta plantea la ubicación de personal de carrera en los cargos vinculados con los sistemas administrativos. Estos cambios deben vincularse necesariamente con el proceso de reforma en el servicio civil del Estado peruano

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades y las normas vinculadas con el sistema de personal.

3. Mayor transparencia, eficiencia y coherencia de las asociaciones público-privadas*

En el año 2008 se aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas (APP), cuyos objetivos consistieron en la generación de empleo productivo y la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada. Desde entonces ha sido un mecanismo útil para el desarrollo de obras públicas, sin embargo, ha sido también un gran nido gris de irregularidades y cuestionamientos.

En ese sentido, se propone profesionalizar a los que ejercen el rol de agencia, o en su defecto tercerizar —con transparencia, para evitar un conflicto de intereses— los procesos con bancos de inversión. La medida debe estar orientada a fortalecer la burocracia y los procesos para evitar la influencia indebida del inversionista interesado o proponente de una APP. A su vez, elaborar un Plan Nacional de Infraestructura, para que las APP sean realmente coherentes con los intereses nacionales y subnacionales. Este plan debe dialogar con los planes urbanos y de infraestructura que los gobiernos subnacionales aprueben dentro de su territorio, en el marco de su función planificadora. Proponemos, además, implementar mejores mecanismos para difusión de una APP en etapa de concurso. En particular, para el caso de las iniciativas privadas, los tres meses de concurso es tiempo insuficiente para que un inversionista interesado elabore y presente una propuesta alternativa. Mientras mayor posibilidad de competencia exista, los proyectos serán más eficientes y generarán mayor valor social. Y para el caso de obras por impuestos en Lima, se debe incluir fuentes de financiamiento adicionales al canon y sobrecanon para la ejecución de esta modalidad de APP en el territorio metropolitano. Estas fuentes de financiamiento pueden ser recursos ordinarios, recursos directamente recaudados, entre otros.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Marco de las Asociaciones Público-Privadas y sus respectivas reglamentaciones.

* Los agradecimiento en la elaboración de esta propuesta a Augusto Rey y Luis Molero, destacados especialistas en la materia.

4. Constitución de equipos técnicos intergerenciales

El modelo de diseño organizacional propuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades es de corte gerencial, caracterizado por un sistema jerárquico, vertical y de poca articulación. Este modelo se ha ido implementando en los gobiernos locales, grandes, medianos y pequeños, como un formato estándar, sin considerar la heterogeneidad de los municipios y municipalidades del país. Lamentablemente, este modelo restringe la capacidad creativa del gobierno local y, a la vez, presiona presupuestalmente a las municipalidades de pocos recursos.

En este contexto, la reforma plantea la complementariedad del sistema gerencial, a través de la constitución obligatoria y formalizada de equipos técnicos con vinculación intergerencial. Esto se hará con el objetivo de simplificar la estructura burocrática y promover el diálogo interno en los gobiernos locales. Los equipos técnicos estarán compuestos por los responsables de las áreas de la municipalidad, bajo la dirección del gerente municipal, y se formalizarían anualmente a través de una resolución de la alcaldía. La lógica de estos equipos técnicos permitiría que, además de ejecutar las tareas de cada área, se emprenda acciones integrales y articuladas en función de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

5. Creación del Programa de Innovación Municipal

Vivimos en una época denominada como la era de la información y la innovación. Esta plantea cambios rápidos y profundos en las relaciones personales y laborales, las cuales influyen definitivamente en la gestión municipal.

En este contexto, la reforma plantea la creación del Programa de Innovación Municipal. La propuesta se promovería desde el gobierno central y se implementaría paulatinamente en las municipalidades que se inscriban en el programa. Su implementación requiere un plan anual muy específico, liderado por las áreas de planificación y desarrollo social, y se

enfocaría en cinco temas claves: gobierno electrónico, participación ciudadana, recaudación municipal, gestión ambiental e inclusión social.

El programa incluye la participación del gobierno local en un Premio Nacional de Innovación Municipal. El concurso se llevaría a cabo anualmente y se premiaría a un ganador por región. Cabe destacar que el premio sería un monto de dinero para una inversión específica en el ámbito de innovación propuesto por el gobierno local ganador.

Esta reforma requiere la promulgación de una norma específica que cree el Programa de Innovación Municipal.

6. Programa Nacional de Promoción y Fortalecimiento de Clústers y Conglomerados Productivos o Comerciales

En la actualidad, la informalidad es uno de los aspectos de la economía nacional que limita el desarrollo del país. Además, en este tipo de actividades se expone a millones de trabajadores al peligro, por las condiciones de trabajo y la ausencia de fiscalización de la seguridad en el espacio laboral.

En este contexto, la propuesta plantea la creación de un programa nacional, de aplicación provincial, que articule los ministerios de Producción, de Empleo y los municipios provinciales con el objetivo de formalizar los clústers y conglomerados productivos o comerciales del país. Este programa, a través de estrategias particulares y progresivas, deberá promover e implementar un proceso de formalización desde tres ejes de desarrollo: mejorar la productividad de las unidades productivas, profundizar la fiscalización del Estado y rediseñar la relación con los actores de la economía local. En este marco, todas municipalidades provinciales deberán elaborar ordenanzas para organizar a los clúster y conglomerados, definiendo un registro de asociados y una junta nombrada en elecciones que tenga la vocería y capacidad de decisión en su relación con el Estado.

Esta reforma requiere la promulgación de la Ley de Clúster y Conglomerados Productivos o Comerciales.

7. Programa Nacional de Monitoreo de los Servicios Municipales

A excepción de algunas municipalidades consolidadas de Lima, la implementación y la calidad de los servicios públicos locales está muy por debajo de las expectativas y necesidades de los ciudadanos. Incluso, en la mayoría de los gobiernos locales, los servicios públicos son deficitarios, especialmente en el servicio de recojo y tratamiento de residuos sólidos.

En esta coyuntura, la propuesta plantea el diseño y ejecución obligatoria de un Programa Municipal de Monitoreo de los Servicios Municipales, con la intención de mejorar el servicio y, por ende, lograr mayor satisfacción en los ciudadanos. La propuesta se implementaría paulatinamente, comenzando por todas las municipalidades con más de 5000 habitantes. Se deberá diseñar un plan anual muy específico, liderado por el área usuaria, con indicadores de proceso y resultados. También se recomienda que los indicadores y la presentación de resultados sean trabajados participativamente. Esta propuesta, además de mejorar la calidad de vida de la población y la imagen del gobierno local, puede contribuir en los niveles de recaudación de las municipalidades, a partir del incremento en el pago de los tributos.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

8. Espacios públicos con acceso a internet

Según la Asamblea General de las Naciones Unidas, el acceso a internet es un derecho humano, ya que hace posible la libertad de expresión, de información y promueve el desarrollo conjunto de la sociedad. Sin embargo, en el Perú, este acceso está restringido al pago del servicio a alguna empresa privada.

Es fundamental el acceso gratuito a internet en los espacios públicos de nuestras ciudades (parques, plazas, parques zonales, complejos deportivos), por lo que este gran objetivo debe estar insertado en la visión de las gestiones municipales. En tal sentido, y sustentados en la existencia de este derecho humano, proponemos que las empresas que proveen internet a través del pago del servicio, por ley, estén obligadas a ofrecer sus servicios

gratuitamente en los espacios públicos. Las municipalidades deberán ser las encargadas de velar por su administración y calidad.

Esta propuesta requiere la promulgación de una norma específica.

9. Digitalización de los trámites municipales

Los gobiernos locales modernos e innovadores están implementando iniciativas claves en materia de gobierno electrónico. Entre las principales apuestas se destaca la digitalización de los trámites municipales. En nuestro país, a excepción de algunos gobiernos locales consolidados, los trámites municipales son presenciales, engorrosos, burocráticos y lentos.

En esta coyuntura, la propuesta plantea la digitalización progresiva de los trámites de los gobiernos locales. Teniendo en cuenta la complejidad y heterogeneidad de nuestros municipios, esta propuesta se deberá implementar por etapas, priorizando los trámites más recurrentes y las posibilidades reales de implementarse. Los trámites que se priorizarán en la primera etapa son los siguientes: licencias de funcionamiento, licencias de edificación y trámites de matrimonio.

Esta propuesta se puede enlazar con alguna meta del programa de incentivos municipales y/o algún premio nacional de cumplimiento.

Esta reforma requiere la promulgación de una norma específica.

10. Continuidad laboral de los trabajadores de las concesionarias municipales

Las municipalidades a lo largo del país concesionan algunos servicios, tales como la limpieza pública o el cobro de peajes. Estos servicios se tercerizan empleando a cientos de trabajadores. El problema surge cuando, al cambiar de empresas, los trabajadores pierden la posibilidad de continuar en el trabajo y se exponen ante el riesgo de perder beneficios laborales.

Por ello, siguiendo la experiencia española de la Ley de Subrogación Empresarial o la gestión de los residuos sólidos de Chile, proponemos que las municipalidades reconozcan que existe una relación laboral con los tra-

bajadores de las empresas responsables de desarrollar los servicios, y se proteja la estabilidad del 100% de los trabajadores y sus pisos de beneficios sociales. Esto se podrá lograr a través de cláusulas en los contratos y en las bases de los concursos de las concesiones. Se les dará así la responsabilidad a las empresas postulantes para que conserven a los trabajadores y respeten sus pisos de beneficios laborales.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.

11. Reforma tributaria municipal e incentivos para el pago de tributos

Uno de los problemas principales de los gobiernos locales del Perú es la limitada recaudación por el pago de impuestos, tasas, contribuciones u otros. Esta situación limita la intervención de las municipalidades y genera mayor dependencia de las trasferencias respecto del gobierno central.

En este contexto, planteamos las siguientes reformas tributarias para el debate. La transferencia de la recaudación del impuesto a la renta de primera categoría (alquiler de predios, subarrendamiento de predios, mejoras, cesión de muebles, cesión gratuita de predios) a las municipalidades provinciales. Eliminar la exoneración de pago de impuesto predial y alcabala a los colegios particulares, universidades particulares y entidades religiosas. Fusionar los siguientes impuestos: a las apuestas, a los juegos, a los espectáculos públicos no deportivos. Crear progresivamente el Servicio de Administración Tributaria (SAT) en todas las municipalidades provinciales del país. Crear el impuesto a las actividades económicas, industriales, comerciales y de servicios en establecimientos; este impuesto sería recaudado directamente por los gobiernos locales. Incrementar en 1% el impuesto de promoción municipal. Asimismo, se buscará, con un programa nacional dirigido a los gobiernos locales, que a través de estrategias efectivas se promueva el pago de tributos municipales.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley de Tributación Municipal y el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta.

EJE 3

PLANIFICACIÓN Y ARTICULACIÓN TERRITORIAL

El eje plantea algunas propuestas de reestructuración progresiva y funcional del sistema de planificación municipal y la generación de mecanismos horizontales y funcionales de articulación territorial.

1. Elaboración de planes de desarrollo concertado con una visión de futuro de treinta años

A pesar de los esfuerzos articuladores del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), los planes de desarrollo concertados en el país exponen un horizonte de desarrollo muy variado, de modo que tienen como referencia el 2021 o diferentes años hasta el 2030. El primer caso por el bicentenario y los otros según el cálculo de la fecha de elaboración. Esta heterogeneidad expresa la ausencia de un proyecto consolidado de país y la excesiva flexibilidad de los gobiernos locales en materia de perspectivas de desarrollo.

En esta coyuntura, la reforma plantea el establecimiento de un horizonte temporal de treinta años para la visión de futuro de un gobierno local, con el objetivo de establecer miradas más ambiciosas, creativas y motivadoras para las municipalidades de nuestro país.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades y las directivas del CEPLAN.

2. Creación de la Dirección Nacional de Planeamiento Regional y Municipal en la estructura orgánica del CEPLAN

El CEPLAN es la entidad rectora del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Entre sus funciones se considera como clave "asesorar a las entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollo". Sin embargo, debido a sus limitaciones internas y a la complejidad del territorio peruano, esta institución no ha logrado obtener legitimidad y funcionalidad en el ámbito local, debilitándose su impacto institucional como ente rector en materia de planeamiento estratégico.

En este escenario, la reforma plantea la creación de la Dirección Nacional de Planeamiento Regional y Municipal, como un órgano de línea responsable del planeamiento y la articulación territorial a nivel regional y

municipal. Esta área, además de establecer lineamientos conceptuales y metodológicos, debe asesorar a los gobiernos subnacionales y acompañarlos en sus procesos de planeamiento. Por último, se recomienda que esta dirección tenga oficinas descentralizadas en cada región.

Esta reforma requiere la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del CEPLAN.

3. Elaboración obligatoria y formalización vinculante del Plan Estratégico Institucional

De acuerdo con el texto de *Estadísticas municipales 2016* del INEI, solo el 67% (1056) de municipalidades cuenta con planes estratégicos institucionales. A pesar de la importancia de este instrumento de gestión, muchas municipalidades, incluyendo las que cuentan con este documento, no les dan importancia a sus propuestas.

De esta manera, con el objetivo de fortalecer el sistema de planificación municipal, la propuesta plantea la elaboración obligatoria de este instrumento de gestión y su vinculación específica con las transferencias de dinero del gobierno central, la priorización de proyectos en el marco del presupuesto participativo y la determinación de los gastos institucionales.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

4. Presentación en una audiencia pública de los planes operativos anuales y los presupuestos institucionales de apertura

La planificación operativa y sus respectivos instrumentos de gestión son de dominio casi exclusivo de los técnicos municipales, con mínima participación de los actores políticos y la población. Ahora bien, debido a la importancia funcional de estos instrumentos, es necesario visibilizar sus contenidos a la ciudadanía.

De esta manera, formulamos como propuesta la presentación, en audiencia pública, de los planes operativos anuales y los presupuestos institu-

cionales de apertura en el mes de enero de cada año. Teniendo en cuenta que estos dos instrumentos son complejos y muy técnicos, se exigirá que se difundan de manera prioritaria las acciones, indicadores y resultados claves del plan y en el caso del presupuesto institucional de apertura (PIA), la priorización y distribución de gastos considerando personal, servicios públicos e inversión pública. Se creará la Semana Municipal, donde los gobiernos locales podrán programar su presentación pública, en coordinación con otras entidades del Estado.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

5. Creación de la Ley General de Ordenamiento Territorial

De acuerdo con el ordenamiento jurídico actual, los instrumentos de gestión territorial y urbana se gestionan por dos ministerios. Por un lado, el Ministerio de Ambiente es el ente rector para la elaboración de la zonificación ecológica y económica, los estudios especializados, el diagnóstico integrado del territorio y el Plan de Ordenamiento Territorial. Por otro lado, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento supervisa el Plan de Acondicionamiento Territorial, el Plan de Desarrollo Urbano (PDU), el Plan Urbano Distrital y el esquema de ordenamiento urbano.

En este contexto, la reforma plantea una reestructuración integral en la concepción, metodología y normativa sobre gestión territorial en el país, con énfasis en las competencias de los gobiernos locales. En primer lugar, se plantea la promulgación de una Ley General de Ordenamiento Territorial. Por otro lado, se recomienda precisar la rectoría y articulación de los instrumentos de gestión. Por último, se plantea establecer una visión de abajo hacia arriba en la concepción del desarrollo territorial, considerando la heterogeneidad y complejidad de los municipios en el Perú.

Esta reforma requiere la promulgación de una Ley General de Ordenamiento Territorial y la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

6. Cambios en el diseño e implementación del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal fue creado mediante Ley N.° 29332 y sus modificatorias. Este programa implica una transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas en un periodo determinado. Estas metas son formuladas desde el gobierno central y tienen como objetivo impulsar determinados resultados. Lamentablemente, este programa, al ser diseñado desde arriba, tiene un enfoque que refuerza el centralismo y limita la capacidad de gestión y diseño de los gobiernos locales.

De esta manera, la propuesta plantea un ajuste estructural en la concepción de este programa. En primer lugar, se plantea un cambio en la responsabilidad del diseño de las metas, las cuales deben ser elaboradas por los gobiernos regionales, considerando los contenidos de sus planes regionales de desarrollo concertado. En segundo lugar, se plantea la libre disponibilidad de los recursos asignados producto del cumplimiento de las metas. En tercer lugar, se plantea un ajuste en los plazos, los cuales en muchos casos agobian a los funcionarios municipales, limitando sus responsabilidades en materia de gestión estratégica. Por último, se recomienda que se articule las metas del programa con las propuestas de los planes de desarrollo concertado provinciales y distritales.

Esta reforma requiere la modificación de la ley que crea el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y sus modificatorias.

7. Cambios en el diseño e implementación de los programas presupuestales vinculados con los gobiernos locales

Los programas presupuestales, como instrumentos del presupuesto por resultados, definen la programación de las acciones de las entidades públicas. Lamentablemente, a pesar del enfoque de articulación territorial, el diseño e implementación de los programas presupuestales tiene una perspectiva centralista, vertical y burocrática.

En este contexto, la reforma plantea un ajuste en la concepción, diseño e implementación de los programas presupuestales con articulación territorial. En primer lugar, se plantea el protagonismo de los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales en este proceso. En segundo lugar, se propone que los gobiernos locales, provinciales y distritales puedan identificar propuestas de programas presupuestales desde el diseño y no solo a nivel de productos o actividades. Este diseño de programa presupuestal puede tener un carácter regional o macroprovincial con el objetivo de concebir las propuestas a partir de las propias realidades de los gobiernos locales, con un enfoque territorial.

Esta reforma requiere la incorporación de esta propuesta en la directiva para los programas presupuestales en el marco de la programación y formulación del presupuesto del sector público para el año fiscal 2018.

8. Cambios en el diseño e implementación de los programas de lucha contra la pobreza

El gobierno central, como componente de su política social, implementa a nivel nacional un conjunto de programas sociales de lucha contra la pobreza. No obstante, la implementación de estos programas tiene serias limitaciones desde su concepción. Entre los problemas que se identifican en la ejecución de estos programas se destacan los siguientes: participación restringida de los gobiernos locales, limitada participación de los proveedores locales y ausencia de los productos locales en los requerimientos del programa.

En este contexto, la reforma plantea tres propuestas específicas. En primer lugar, se plantea un mayor protagonismo de los gobiernos locales en la gestión del programa. En segundo lugar, se plantea otorgar mayores oportunidades para los proveedores locales. Por último, se exige la inclusión de productos locales en la composición de los requerimientos de cada programa, para que de ese modo existan programas diferenciados según las diferentes zonas del país. Así, además se generará una dinámica económica local.

Esta reforma requiere la creación de una Ley de Articulación Intergubernamental para la Gestión de Programas Sociales de Lucha contra la Pobreza.

9. Creación de macrodistritos en Lima Metropolitana y en las provincias que así lo ameriten

Actualmente, Lima Metropolitana tiene 43 distritos, exhibiendo una alta división del territorio de la provincia. Esto implica problemas en la eficiencia de la gestión pública y en la provisión de servicios.

Por ello, proponemos que se evalúe el agrupamiento de los distritos en macrodistritos, con el objetivo de reordenar territorialmente la ciudad de Lima y las provincias del Perú que así lo ameriten. En ese sentido, se podría tener políticas mucho más integrales para el conjunto de la ciudad y un peso más significativo en la relación con el gobierno nacional.

Esta reforma requiere la creación de la Ley de Macrodistritos en Lima Metropolitana.

EJE 4

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El eje tiene como objetivo la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana en el ámbito local, la articulación transparente del Estado con la sociedad civil y la lucha frontal contra la corrupción. Su objetivo es mejorar los mecanismos de control interno y generar una cultura de ética y respeto por la función pública.

1. Simplificación de requisitos para la demanda de rendición de cuentas

En el Perú, la solicitud de demanda de rendición de cuentas, como mecanismo de empoderamiento y vigilancia ciudadana, es poco habitual, debido a la apatía de la población y, sobre todo, por las excesivas exigencias burocráticas para su realización.

De esta manera, la reforma plantea simplificar los requisitos y el procedimiento para la demanda de rendición de cuentas en el ámbito municipal. En primer lugar, se propone disminuir la cantidad de firmas del 10% al 5%. Además, teniendo en cuenta las características de la mayoría de municipalidades del Perú, rurales y pequeñas, se propone flexibilizar todo el proceso burocrático, incluyendo los requerimientos y la participación de la ONPE y el JNE. En esta línea, se propone involucrar a los juzgados de paz como entes reguladores y fiscalizadores del proceso. Asimismo, se propone precisar que las respuestas de los alcaldes interpelados deben hacerse en un evento público y con respuestas sustentadas con documentos que deberá hacerse de acceso fácil y en un lenguaje simple.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.

2. Fiscalización estricta de los portales de transparencia

De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la actualización de los portales de transparencia debe ser realizada al menos una vez al mes, donde se incluya información fundamental de la gestión. Lamentablemente, a pesar de esta exigencia, la mayoría de portales de transparencia de los gobiernos locales están desactualizados.

Por ello, esta propuesta plantea la fiscalización activa de los portales de transparencia de los gobiernos locales. La fiscalización involucra revisar la implementación y la actualización permanente del portal institucional. En el marco de este proceso, los gobiernos locales podrían ser sancionados con

hasta 10 UIT. La fiscalización será llevada a cabo por la Contraloría General de la República dos veces al año, en fechas no programadas.

Esta reforma requiere la modificación del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

3. Elaboración del Plan Municipal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Vigilancia Ciudadana

A nivel local, el tema de la transparencia, acceso a la información pública y vigilancia ciudadana es muy débil, tanto a nivel político, técnico y ciudadano. Para fomentar una cultura de transparencia en el ámbito municipal, es necesario contar con instrumentos de gestión específicos.

De esta manera, se propone la elaboración de un Plan Municipal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Vigilancia Ciudadana, y su inclusión en el sistema de planificación municipal. Este documento de gestión debe contener los lineamientos básicos y las acciones operativas para la promoción de la transparencia, acceso a la información pública y vigilancia ciudadana. Se recomienda que el plan tenga una duración de cuatro años, conforme al periodo de una gestión, o cinco años si se acepta la propuesta de ampliar el periodo de gestión municipal.

Esta propuesta requiere la modificación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

4. Reformulación y fortalecimiento del Consejo de Coordinación Local

El Consejo de Coordinación Local (CCL), provincial o distrital, es un órgano de coordinación y concertación integrado por el alcalde, quien lo preside, y por los representantes de los diferentes niveles de organización del territorio, los cuales son elegidos por un periodo de dos años. Este espacio se reúne ordinariamente dos veces al año y tiene como funciones principales la coordinación del Plan de Desarrollo Concertado y la generación de

propuestas en temas de inversión e infraestructura. Lamentablemente este espacio, a nivel de cumplimiento de funciones y vida orgánica, ha fracasado en la mayoría de gobiernos locales del país.

En este contexto, la reforma plantea la reformulación integral de este espacio, a nivel de duración, funcionamiento y atribuciones. En primer lugar, se plantea que el CCL tenga una duración similar al de la gestión municipal. Por otro lado, se propone que las sesiones de este consejo se realicen todos los meses. Por último, planteamos que las funciones y atribuciones del CCL incluyan los espacios consultivos de la municipalidad. Es decir, además de las funciones establecidas actualmente en la ley municipal, se establezcan mesas temáticas dentro de este espacio, en función de las necesidades y propuestas de los distintos actores del territorio.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

5. Reformulación de los comités de vigilancia del presupuesto participativo

Los comités de vigilancia del presupuesto participativo son espacios ciudadanos encargados de vigilar el cumplimiento de los acuerdos del presupuesto participativo, año tras año. Lamentablemente, por múltiples factores, no están cumpliendo a cabalidad con sus objetivos, debilitándose su imagen paulatinamente.

En este contexto, la reforma plantea una reformulación integral de este comité. En primer lugar, se plantea que las elecciones de los comités de vigilancia se realicen en la misma fecha que las elecciones municipales. De esta manera, cada lista municipal, además de sus candidatos a alcalde y regidores, deberá presentar un candidato a representante para este comité, al cual ingresarán los representantes de las cuatro primeras listas. En segundo lugar, se propone que la duración de la gestión del comité sea la misma que la del Concejo Municipal. Finalmente, se plantea que los comités elaboren un Plan de Vigilancia Ciudadana y se les asigne recursos económicos y logísticos básicos para su funcionamiento. Con esta reforma se puede lograr organicidad, eficiencia y eficacia en los comités de vigilancia. La reformulación de este espacio puede incluir, también, el cambio en la denominación del mismo.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades y el instructivo para el proceso del presupuesto participativo.

6. Creación de comités de vigilancia de los servicios públicos

En nuestro país, a nivel de gobiernos locales, la implementación de los servicios públicos es catalogada como ineficiente, lenta y burocrática. Esta percepción de la población se agudiza en municipalidades con menor presupuesto.

Con el objetivo de mejorar la eficiencia, la eficacia, la calidad y la transparencia en la implementación de los servicios públicos locales, la propuesta plantea la constitución de comités de vigilancia de los servicios públicos locales. Las municipalidades llevarán un registro oficial de los comités de vigilancia de servicios públicos. De manera prioritaria, se puede iniciar con el sistema de recojo de residuos sólidos. El comité puede constituirse en el marco de los talleres del presupuesto participativo cada año. Para lograr un nivel de organicidad de los comités, se deberá incluir capacitaciones, sistema de comunicación y reuniones trimestrales con los funcionarios municipales y dos informes semestrales.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

7. Formalización obligatoria de una comisión ordinaria de regidores de fiscalización y lucha contra la corrupción (la comisión debe ser dirigida por la oposición)

Generalmente, al inicio de cada año se constituyen las comisiones ordinarias de regidores, las cuales se definen y constituyen de acuerdo con las prioridades institucionales y el contexto específico de cada localidad.

Considerando este proceso formal, la reforma plantea la conformación obligatoria de una comisión ordinaria de regidores de fiscalización y lucha contra la corrupción, con el objetivo de fortalecer los mecanismos políticos de fiscalización municipal. Un aspecto clave de esta comisión es la necesidad de que sea dirigida por la oposición, es decir, que el presidente de la comi-

sión, obligatoriamente, por ley, debe ser de una agrupación política distinta a la del alcalde.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

8. Constitución de comisiones específicas de investigación con la aprobación de un tercio de votos de los regidores

En muchos gobiernos locales, debido al control excesivo que genera la mayoría oficialista, se restringe la investigación de la oposición respecto a algunos indicios de corrupción existentes en la localidad.

De esta manera, adicionalmente a la conformación institucionalizada de una comisión ordinaria de regidores de fiscalización y lucha contra la corrupción, la reforma plantea la constitución de comisiones específicas de investigación, sin la aprobación de la mayoría de regidores. Específicamente, la propuesta plantea que para conformar este tipo de comisiones se necesita el voto de solo un tercio del número hábil de regidores. Esta reforma puede ayudar en la investigación y sanción de los casos de corrupción en los gobiernos locales.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

9. Participación obligatoria de un regidor en el Comité Municipal de Control Interno

De acuerdo con la Directiva N.° 013-2016-CG/GPROD, "Implementación del sistema de control interno en las entidades del Estado", Resolución de Contraloría N.° 149-2016-CG, las entidades públicas, incluyendo las municipalidades, deben constituir un Comité de Control Interno. Este comité está constituido generalmente por técnicos municipales, dejando de lado la participación efectiva de los regidores.

En este contexto, la reforma plantea la incorporación obligatoria de un regidor en este comité, con el objetivo de incorporar una perspectiva política a los procesos de control interno y de mejora continua.

Esta reforma requiere la modificación de la Directiva N.° 013-2016-CG/GPROD.

10. Nombramiento del encargado de la Oficina de Control Interno de las municipalidades a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura y elegido por el Concejo Municipal

Los representantes de la Oficina de Control Interno de las municipalidades en la actualidad son nombrados por la Contraloría General de la República. El problema es que, a pesar de su importancia, no son lo suficientemente visibles en su rol de lucha contra la corrupción a nivel subnacional.

Por ello, planteamos que el Consejo Nacional de la Magistratura proponga a tres candidatos y sea el Concejo Municipal el encargado de su elección. Se busca promover una elección transparente, visible y de responsabilidad pública.

Esta propuesta requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

11. Creación de un sistema de reserva de identidad y bonificación a los funcionarios que denuncian irregularidades en las municipalidades

Las municipalidades tienen decenas de casos de corrupción que son difundidos progresivamente a través de los procesos judiciales y los medios de comunicación. Da la impresión de que las denuncias de estas irregularidades vendrían desde actores externos a la propia gestión municipal.

Esta propuesta promueve crear incentivos para que los mismos funcionarios municipales puedan denunciar las irregularidades que se cometen dentro de sus municipalidades. Se debe garantizar que sus identidades sean protegidas, así como también otorgarles una bonificación por la denuncia sustentada en pruebas.

Esta propuesta requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

EJE 5

PROTAGONISMO DE LAS COMUNIDADES LOCALES

El eje plantea visibilizar y empoderar a las mujeres y a las comunidades locales que generalmente se encuentran en situación de vulnerabilidad, a partir de reformas legales y promoción de políticas locales. Los grupos también considerados son comunidades nativas, comunidades campesinas, la comunidad LGTBI, los niños, niñas y adolescentes, las personas de la tercera edad y las personas discapacitadas.

1. Publicación de normas municipales e instrumentos de gestión en las lenguas de los pueblos originarios, en municipalidades con más del 20% de población originaria

En nuestro país, cuando se hace referencia a los pueblos originarios, se les denomina minorías étnicas o cualquier otro término que precisa su condición minoritaria en el territorio. Sin embargo, existen distritos donde la población originaria es mayoritaria, superando, en algunos casos, el 90% de la población total del territorio.

En este contexto, la reforma plantea que cuando más del 20% de la población de la municipalidad sea población originaria, se realice la publicación obligatoria de las normas municipales e instrumentos de gestión en las lenguas de los pueblos originarios. Esta propuesta ayudará a empoderar a la población indígena y reafirmará sus lazos identitarios a través de la lengua.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

2. Constitución de comisiones de regidores mixtas en municipalidades con comunidades campesinas y/o nativas

En muchos distritos de nuestro país coexisten la organización municipal con el nivel de organización comunal, sea este último a través comunidades campesinas y/o nativas. En ambos casos, existe una normatividad específica que las protege y les permite un nivel importante de autonomía.

Ahora bien, considerando la necesidad de articular el conjunto de actores dentro de un territorio, la reforma plantea que cuando las municipalidades cuenten con comunidades campesinas y/o nativas, se constituyan comisiones mixtas en el ámbito municipal. Estas comisiones, al igual que todas las comisiones ordinarias o permanentes, se constituirán al inicio del año y estarán compuestas por regidores y representantes de las respectivas comunidades. Cabe destacar que, en la lógica de esta propuesta, los representantes de las comunidades, además de voz, tendrán voto.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades y el reglamento interno de concejo de cada municipalidad interviniente.

3. Alternancia de género en la composición de listas municipales

De acuerdo con el inciso tercero, artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales, la lista de candidatos a las elecciones municipales debe contener, entre otros, "el número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres". A esta consideración se le denomina cuota de género. No obstante, la ubicación rezagada de las mujeres en la lista de candidatos restringe la posibilidad de ser elegidas.

De esta manera, proponemos que se establezca una alternancia obligatoria en la composición de las listas municipales, una mujer y un varón, hasta el último candidato de la lista. Confiamos en que esta propuesta pueda generar mayor democratización en los partidos y movimientos políticos y, a la vez, revalorar a la mujer como actor clave en los procesos locales.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley de Elecciones Municipales.

4. Organización y representación de las personas con discapacidad en espacios, procesos de decisión y vigilancia del ámbito municipal[2]

Por siglos las personas con discapacidad fueron restringidas de participar de la vida en comunidad, más aún en la toma de decisiones. En la actualidad, todavía convivimos con enfoques médico-rehabilitadores que promueven la construcción de servicios y espacios especializados que, lejos de construir sociedades inclusivas, contribuyen a segregar a los que son considerados "no-normales". Por el contrario, desde la década de los 80, con el concepto de "rehabilitación basada en la comunidad", se busca integrar todos los servicios locales y promover que, desde su diseño, sean capaces de aten-

2 En el instructivo vigente para el presupuesto participativo basado en resultados se hace referencia a las asociaciones de personas con discapacidad como colectivos para ser convocados.

der a todos los ciudadanos, incluyendo a los que presentan algún tipo de discapacidad.

En este contexto, la reforma plantea la obligatoriedad de la participación de las personas con discapacidad en los espacios, procesos de decisión y vigilancia municipal, específicamente en los siguientes procesos: presupuesto participativo, elaboración de planes locales, las audiencias de rendición de cuentas y los comités de vigilancia. Esta comunidad participaría de manera organizada, sin restringir la iniciativa individual.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades.

4. Organización y representación de niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad en espacios de decisión municipal

La gestión municipal y, en general, la gestión pública tienen un enfoque adultocéntrico, el cual considera a los demás grupos etarios solo como receptores en la implementación de las políticas públicas. En esta lógica, los niños, niñas, adolescentes y personas de la tercera edad, tienen un rol muy pasivo en el diseño e implementación de propuestas que se vinculan con su reproducción social.

De esta manera, con la intención de romper con este monopolio, la reforma plantea la inclusión obligatoria de representantes de estos grupos en el diseño de las políticas locales. Con el objetivo de ser más precisos, se considera fundamental la participación obligatoria de los representantes en los siguientes procesos: presupuesto participativo, elaboración de planes locales, audiencias de rendición de cuentas, entre otros.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades y el instructivo para el proceso del presupuesto participativo.

5. Inclusión de la comunidad LGTBI en la agenda municipal de desarrollo local y promoción de los derechos

En los últimos meses, se ha posicionado un intenso debate público sobre los derechos de la comunidad LGTBI, debate que ha generado, incluso, muchas polémicas entre sectores progresistas y grupos conservadores. Independientemente de las concepciones religiosas y políticas de los involucrados, es innegable que existe un alto grado de vulnerabilidad de los derechos de esta comunidad, incluyendo el limitado acceso a servicios y oportunidades laborales, así como la violencia simbólica y física a la que están frecuentemente expuestos.

De esta manera, a partir del reconocimiento y promoción integral de los derechos ciudadanos, la reforma plantea la inclusión de la comunidad LGTBI en la agenda municipal de desarrollo local y promoción de sus derechos. Específicamente, proponemos la inclusión obligatoria de la promoción de los derechos de esta comunidad en la elaboración de los siguientes instrumentos de gestión: ordenanzas municipales que promuevan la igualdad de oportunidades y la no discriminación de la comunidad LGTBI, inclusión de esta comunidad en la elaboración y contenidos de los planes locales, y la inclusión de las organizaciones LGTBI como agentes participantes en el presupuesto participativo.

Esta reforma requiere la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades y el instructivo del presupuesto participativo.

PALABRAS FINALES

Los últimos meses han sido decepcionantes y muy tristes para nuestro país. La corrupción vinculada con la empresa Odebrecht ha salpicado al conjunto de la clase política. Este libro nace en ese contexto, pero como una acción de resistencia. No queremos naturalizar esa forma vergonzante de hacer política. Pero no solo queremos criticar a los responsables, sino ofrecerle al país un proceso de construcción de propuestas, en un nivel del Estado —el municipal— casi en situación de abandono. Aquí, los autores ponemos en debate la situación de los gobiernos municipales, con el objetivo de proponer y lograr cambios de orden estructural.

El próximo 7 de octubre del 2018 se llevarán a cabo las elecciones regionales y municipales en 25 regiones, 196 provincias y 1874 distritos. En este proceso se elegirán gobernadores, vicegobernadores, consejeros de los gobiernos regionales, alcaldes y regidores de los concejos provinciales y concejos distritales de todo el país. Será un contexto de grandes cambios, pero también de oportunidades.

Debido a la promulgación de Ley N.° 30305, "Ley de reforma de los artículos 191°, 194° y 203° de la Constitución política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y de los alcaldes", tendremos aproximadamente 2000 nuevas autoridades en los sillones de los gobiernos regionales y municipales. ¿Los cambios que nos hacen falta solo dependen de la buena voluntad de las nuevas autoridades? Nosotros consideramos que aquella alternancia es insuficiente. Necesitamos sobre todo cambios en el diseño municipal.

Es alarmante la cantidad de alcaldes y regidores investigados por sus vínculos con la corrupción, el narcotráfico, la minería ilegal y otras actividades ilícitas.

Lo que hemos comenzado a llamar reforma municipal, sin duda, no se agota en estas páginas. Sabemos que el proceso es largo y altamente complejo. Se requiere fundamentalmente de alianzas, un gran debate público y una sólida confluencia de intereses. A pesar de su dificultad, somos conscientes de que en algún momento vamos a tener que iniciar un proceso de rediseño

municipal. Los cambios necesarios y justos son en la historia inevitables. Nosotros creemos que ahora es el momento. El añejo modelo notoriamente ha alcanzado sus límites.

Este libro no se postula como la receta para lograr el desarrollo local y el fortalecimiento del municipalismo peruano. Nuestra metodología está pensada para que este texto sea sometido a la consideración púbica y entre a un proceso de recojo de sugerencias y comentarios, con el objetivo de crear una versión final de propuestas de reforma municipal. Esperamos que ello ocurra en los próximos meses.

Confiamos en que nuestro pequeño libro seguirá motivando a políticos, técnicos y ciudadanos en pos del fortalecimiento de los gobiernos locales y el empoderamiento de la ciudadanía, y como consecuencia de ello, de nuestra democracia.

Los autores

BIBLIOGRAFÍA

Instituto Nacional de Estadística e Informática
2017 *Estadísticas municipales 2016*. Lima: INEI.

Rosales, Mario
2011 "Descentralización en América Latina y tareas del municipalismo". En: *Colección Ideas* N.° 120. Santiago de Chile. Tomado de: http://www.chile21.cl/wp-content/uploads/2011/09/Colecci%C3%B3n-Ideas-N%C2%BA-120.pdf (consulta: 15 de agosto del 2017).

Ruano, José Manuel & Vial, Camilo (Ed.)
2016 *Manual de gobiernos locales en Latinoamérica*. Santiago de Chile: CLAD.

EJE 1: Representación y funcionamiento del Concejo Municipal

Congreso de la República del Perú
2008 Ley N.° 29298: Modificatoria de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.
2003a Ley N.° 27806: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2003b Ley N.° 28056: Ley Marco del Presupuesto Participativo.
2003c Ley N.° 27972: Ley Orgánica de Municipalidades.
2002 Ley N.° 27806: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Grupo Propuesta Ciudadana
2010 "La vigilancia ciudadana para el cumplimiento de los compromisos". XII Ciclo de Formación. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Tomado de: http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/de-

fault/files/publicaciones/archivos/xvii_0.pdf (consulta: 19 de mayo del 2017).

Ministerio de Economía y Finanzas

2010 Instructivo N.° 001-2010-EF/76.01, Resolución Directoral N.° 007-2010-EF/76.01: Instructivo para el presupuesto participativo basado en resultados. Tomado de: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presupuesto_publico/normativa/RD007_2010EF7601.pdf (consulta: 19 de mayo del 2017).

2009 Decreto Supremo N.° 142-2009-EF: Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.

Presidencia de Consejo de Ministros

2014a *Perú: Gobierno abierto. Puertas abiertas para todos*. Lima: PCM. Tomado de: http://www2.pcm.gob.pe/PDFs/brochureGAP.pdf (consulta: 16 de mayo del 2017).

2014b *Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de gobierno abierto dirigido a gobiernos regionales y locales*. Fascículo 1. Transparencia. Lima: PCM. Tomado de: http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Fasciculo-1-Transparencia.pdf (consulta: 16 de mayo del 2017).

Eje 2: Funcionamiento municipal y calidad de servicios

Congreso de la República del Perú

2003 Ley N.° 27972: Ley Orgánica de Municipalidades.

1997a Ley N.° 26864: Ley de Elecciones Municipales.

1997b Ley N.° 26859: Ley Orgánica de Elecciones.

Escuela Mayor de Gestión Municipal

2007 "Para gobernar el municipio, para gerenciar la municipalidad". Módulo de capacitación. Lima: Escuela Mayor de Gestión Municipal.

2005 "Módulo VI: Marco normativo e instrumentos legales". Material de lectura para el Diplomado en Gestión Municipal y Desarrollo Local. Lima: Escuela de Gestión Municipal.

Mejorando la Inversión Municipal
2010 "Funciones del Concejo Municipal". En: *Píldora Educativa*. Tacna. Tomado de: http://www.mim.org.pe/file/pildoras/Competencias%20municipales/Competencias%20Municipales%20en%20educacion%20240112_new.pdf (consulta: 25 de agosto del 2017).

Montecinos, Gustavo y Valdivia, Guisela
2007 *Roles y funciones del gobierno local*. Lima: Remurpe.

Quedena, Enrique
2006 *Manual de gestión moderna de municipalidades rurales*. Tomo 1. Lima: Remurpe.

Eje 3: Planificación y articulación territorial

Congreso de la República del Perú
2009 Ley N.° 29332: Ley que Crea el Plan de Incentivos a la Mejora.
2006 Ley N.° 28716: Ley de Control Interno de las Entidades del Estado.
2003 Ley N.° 27972: Ley Orgánica de Municipalidades.
2002 Ley N.° 27785: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República
2016a *Servicios y herramientas del control gubernamental*. Documentos de consulta para autoridades, funcionarios y servidores públicos. Lima: CGR.

2016b Resolución de Contraloría N.° 149-2016-CG, Directiva N.° 013-2016-CG/GPROD: Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado.
2008 Resolución de Contraloría General N.° 458-2008-CG: Contralor general autoriza aprobar la "Guía para la implementación del Sistema de Control Interno de las Entidades del Estado".

Grupo Propuesta Ciudadana
2014 *El ordenamiento territorial en el Perú. Avances y retos para las regiones y el país*. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Tomado de: http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cartilla%20El%20Ordenamiento%20Territorial%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf (consulta: 26 de mayo del 2017).

Ministerio del Ambiente
2014 *Orientaciones básicas sobre el ordenamiento territorial en el Perú*. Lima: MINAM.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
2012 Decreto Supremo N.° 008-2012-MIDIS: Creación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

Ministerio de Economía y Finanzas
2016 Decreto Supremo N.° 394-2016-EF: Aprobación de los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del año 2017, así como la aprobación de otras medidas.
2015 *Programas presupuestales. Diseño, revisión y articulación territorial 2017*. Lima: MEF.

Municipalidad de Santiago de Surco
2016 Decreto de Alcaldía N.° 04-2016-MSS: Aprueban reglamento de la Comisión contra la Corrupción y del Sistema de Admisión y

Procedimiento de Denuncias y Aportes de los Vecinos del Distrito de Santiago de Surco.

Eje 4: Participación ciudadana y lucha contra la corrupción

Congreso de la República del Perú
2003 Ley N.° 27972: Ley Orgánica de Municipalidades.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
2014 Directiva N.° 0001-2014-CEPLAN: Directiva general del proceso de planeamiento estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Instituto Nacional de Estadística e Informática
2017 *Estadísticas municipales 2016*. Lima: INEI.

Morales Oswaldo & otros
2014 *Modelo de gestión de la innovación para los gobiernos locales del Perú*. Serie Gerencia para el Desarrollo N.º 35. Lima: Universidad ESAN.

Sabogal Renato
2012 *Hacia una gestión administrativa moderna. Aportes desde la práctica*. Lima: Escuela Mayor de Gestión Municipal.

Eje 5: Protagonismo de las comunidades locales

Congreso de la República del Perú
2003 Ley N.° 27972: Ley Orgánica de Municipalidades.
2000 Ley N.° 27337: Código de los Niños y Adolescentes.

Municipalidad Distrital de Miraflores
2015 Ordenanza N.° 437: Ordenanza que promueve el respeto a la igualdad y prohíbe toda forma de discriminación en el distrito de Miraflores.

Sabogal, Renato
2017 *Gestión municipal intercultural en el Perú. Limitaciones y desafíos* (documento inédito).

Artículos sobre el modelo de gestión y la reforma municipal

Presupuesto participativo: ¿moda o modelo de desarrollo?

Michel Azcueta

Hace unas décadas, como consecuencia de los avances de la izquierda latinoamericana y de los movimientos sociales de base, se hizo notoria la exigencia ciudadana de participar más directamente en los asuntos públicos. Y ya no solo en política, vista como una práctica partidaria tradicional, sino meterse en la gestión pública, fiscalizando directamente el uso de los recursos, haciendo un seguimiento de las promesas electorales, generando espacios de diálogo y propuestas entre ciudadanos y autoridades y, con todo ello, ampliando y profundizando la democracia.

Como es lógico, todo ello era más fácil lograrlo en los espacios locales por la dimensión de los problemas, por la cercanía a las autoridades locales —más aún si se trataba de autoridades democráticas y progresistas—, por la existencia de organizaciones de base con relaciones horizontales, contando con líderes comprometidos con su comunidad y con cierta experiencia y visión de la política y la sociedad.

En 1984, al crearse la Municipalidad de Villa El Salvador, en Lima, Perú, se inició una experiencia particular de cogestión entre las nuevas autoridades municipales, democráticamente elegidas, y la organización representativa del nuevo distrito limeño, la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (CUAVES). Se formaron comisiones mixtas CUAVES-municipio para dirigir el distrito, se aprobaron en asamblea popular no solo el primer presupuesto sino los tributos que los vecinos pagarían y el destino que había que darle a los mismos, enmarcado todo ello en el Plan de Desarrollo Integral, con responsabilidades compartidas, funciones, rendición de cuentas, etc. La de Villa El Salvador fue una de las primeras experiencias tanto de presupuesto participativo como de compromiso ciudadano con los planes de desarrollo, extendiéndose por otras comunidades peruanas y conociéndose esta experiencia fuera del Perú. Villa El Salvador fue galardonada con el Premio Príncipe de Asturias a la Concordia.

Unos años más tarde, el Partido de los Trabajadores (PT) de Brasil, que comenzaba a tener una presencia significativa en la política del inmenso país

latinoamericano, elige como plataforma llegar a los municipios con un modelo de gestión participativa arropado por las propias organizaciones de base y los líderes gremiales y políticos que asumían una nueva actitud frente al Estado, el poder y la democracia en su país. Poco a poco, como es conocido, el PT va ganando elecciones en decenas de municipios del Brasil y será en Porto Alegre donde se reúnan las mejores condiciones para avanzar con la experiencia de presupuesto participativo, los que serán realizados con éxito solucionando muchos problemas de la ciudad.

Por la propia dimensión de Porto Alegre y por la voluntad política de sus líderes, tanto municipales como vecinales y sociales, la experiencia se extiende a muchos otros municipios de Brasil y, desde Porto Alegre, a otros de América Latina. Incluso, más tarde, a municipios europeos que, con características propias, desean también profundizar la democracia, construir ciudadanía en momentos en que el neoliberalismo y la globalización económica-financiera no dejan mucho espacio para la auténtica participación ciudadana.

El presupuesto participativo es visto, también, como una manera de solucionar necesidades locales y, curiosamente, muchos gobiernos, partidos políticos e instituciones internacionales —como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Interamericano de Desarrollo— lo asumen como una "práctica interesante", que vale la pena difundir en documentos y conferencias, poniéndolo de moda cuando se habla de desarrollo local y separándolo del modelo de sociedad, desarrollo y relaciones sociales democráticas que sustentaban aquellas experiencias.

Por eso, al seguir avanzando en las prácticas de presupuesto participativo en cada una de nuestras comunidades, es bueno recordar algunos aspectos fundamentales para acabar con los "mitos" que se han ido creando alrededor del presupuesto participativo.

En primer lugar, como acabamos de señalar, no podemos caer en una simple "moda" sino insistir en el modelo, es decir, en el tipo de sociedad y de democracia que todo ciudadano consciente quiere para su comunidad, para el país y para el mundo. El presupuesto participativo es un instrumento útil para alcanzar esos objetivos superiores. Es útil e importante, pero no es un fin en sí mismo sino un instrumento para algo más. Fortalece, en la prác-

tica concreta, el concepto de ciudadanía, con derechos y obligaciones ante la sociedad y ante el Estado, tocando directamente un aspecto neurálgico como son las finanzas públicas que en todas partes provienen de los bolsillos de ciudadanas y ciudadanos. Con ello, se insiste en el carácter simplemente administrativo que tienen las autoridades (no solo las locales...) que han recibido un mandato popular y que deben ser permanentemente fiscalizados por sus electores y, además, orientar dichos recursos hacia las prioridades que los propios vecinos definen. Pero, insistimos, no puede quedarse ahí: es un instrumento para continuar experiencias participativas en otros niveles de gestión y de la sociedad.

Por ello, en segundo lugar, no se puede reducir la experiencia de presupuesto participativo a asuntos pequeños, de barrio, de calle y a unas cantidades más o menos significativas. No podemos aceptar el mensaje que algunos difunden de "empoderamiento" ciudadano en pequeños niveles y áreas de la gestión pública, dejando "lo grande" para las grandes corporaciones, los núcleos tradicionales de poder ya sean políticos, económicos, tecnológicos o comunicacionales... Es una trampa en la que no podemos caer. Si se participa en lo pequeño, en lo local, podemos y debemos participar en lo grande, en lo nacional y en lo mundial. Es bueno y útil sentirnos ciudadanos de pleno derecho en nuestra comunidad local, pero —en pleno siglo XXI— somos, también, ciudadanos del mundo y tenemos derecho a participar en las otras decisiones que, más allá de nuestra ciudad, influyen muy directamente en nuestras vidas. Así entendemos el mensaje del Foro Social Mundial de Porto Alegre "Otro Mundo es posible", como una dimensión natural de las primeras experiencias de presupuesto participativo.

Y, en tercer lugar, hablando especialmente desde América Latina, conviene recordar, insistir y hasta gritar a viva voz que la participación, la ciudadanía, la solidaridad y, más concretamente, experiencias como la del presupuesto participativo no surgen simplemente de la pobreza y de la miseria de nuestras localidades, tampoco de la simple necesidad de la gente. Si así fuera, como lo hemos señalado en otras ocasiones, África sería un paraíso. No se trata de una experiencia de los pobres y para los pobres. La participación y la solidaridad nacen de la conciencia como ciudadanos y ciudadanas, de la visión y compromiso con una sociedad más justa, de la práctica de

unas relaciones sociales distintas de aquellas que promueve el actual modelo económico mundial, del convencimiento de que todos —absolutamente todos— los seres humanos podemos vivir con dignidad.

Avancemos, pues, en la práctica del presupuesto participativo y de los planes participativos de desarrollo integral fortaleciendo una nueva visión de la sociedad y del mundo en el siglo XXI. No caigamos en una moda sino construyamos el modelo de desarrollo diferente que todos queremos, convencidos realmente de que otro mundo es posible.

#HablaCongreso[3]

Moisés K. Rojas

Hace algunos días se ha iniciado la campaña #HablaCastañeda para interpelar al alcalde de Lima. Según la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, el proceso comienza con la presentación del pliego de preguntas dirigidas a la autoridad metropolitana, las mismas que deben ser aprobadas por la ONPE. Luego los promotores deberán presentar la firma de 25 mil adherentes. Una vez logrado ese objetivo, el alcalde Castañeda tiene hasta 60 días para responder cada uno de los cuestionamientos. Se estima que en marzo del 2017 lograrán reunir la cantidad de firmas necesarias. Haciendo cálculos, podríamos enterarnos de algunos temas del gasto público de la Municipalidad de Lima recién a mediados del siguiente año.

Esta campaña provoca dos reacciones opuestas. Por un lado, genera una gran satisfacción la respuesta en los jóvenes, pues desde el primer día han comenzado a llenar planillones de respaldo a esta iniciativa. Los promotores podrían movilizar la ciudad, poniendo en agenda los temas de importancia para la capital. Pero, por otro lado, genera una gran insatisfacción que se tengan que juntar 25 mil firmas para que una autoridad responda qué hace con el dinero de todos los limeños. ¿Acaso tenemos que acreditar tanta cantidad de firmas cada vez que necesitemos saber cómo se gasta el presupuesto público? ¿Por qué tenemos que esperar tanto tiempo e invertir tantos recursos para que la autoridad cumpla con su deber?

Lamentablemente esta campaña también expresa que han fracasado la Ley Orgánica de Municipalidades y los mecanismos estatales para resguardar la transparencia en la gestión municipal. La mencionada ley señala que los regidores tienen como rol fiscalizar el desempeño del alcalde y sus funcionarios. El problema es que no les otorga instrumentos para desarrollar adecuadamente esa tarea: no obliga a que la administración municipal atienda pedidos de información, no define plazos para las respuestas, ni plantea sanciones si es que estos no se atienden.

3 Artículo publicado en el diario *El Comercio*, con fecha 23 de setiembre del 2016.

La Ley Orgánica de Elecciones, por su parte, le da al ganador de una alcaldía la mayoría simple en el Concejo Municipal. Significa que así se junten todos los regidores de oposición, igualmente los oficialistas desestimarán cuantas veces deseen las solicitudes que no les convengan responder. La cruda realidad es que existe una mínima capacidad de generar contrapesos que hagan posible la fiscalización de las administraciones municipales. Esto quiere decir que el problema de la casi nula transparencia en la gestión de Lima se resuelve de raíz con cambios al marco legal que regula el funcionamiento de los gobiernos municipales. Además, esta solución serviría para todos los casos graves de transparencia en el ámbito nacional.

Si bien a mediados del siguiente año podemos lograr que el alcalde Castañeda responda a las 108 preguntas del pliego interpelatorio, seguramente para entonces tendremos otro ciento de nuevas preguntas que la gestión no querrá responder. Para no tener que juntar 25 mil firmas cada vez que necesitemos una respuesta del alcalde, el Congreso de la República debe modificar las leyes para promover y garantizar la trasparencia en el manejo de los recursos públicos. La actual coyuntura de Lima pide a gritos una reforma municipal y esta se encuentra en el terreno del Legislativo: #HablaCongreso.

Gobierno municipal desde Bolivia[4]

Moisés K. Rojas

Entre el 26 y 30 de junio se llevó a cabo, en Cochabamba, el Foro Regional de Desarrollo Económico Local para América Latina y el Caribe. El evento reunió a más de 2 mil personas (autoridades, expertos, representantes), miembros de veinticinco países de la región, con el objetivo de conciliar enfoques y compartir experiencia sobre la gestión municipal, específicamente en materia de desarrollo económico local.

Hubo varias conclusiones y reiterativos, pero destacamos los que podrían ser los más útiles para el Perú. Lo primero es la centralidad del "territorio" como unidad de gestión del Estado. Gestionar desde el enfoque del territorio tiene dos ventajas: nos permite gestionar a escala de la experiencia de los ciudadanos, en su sentido más concreto, y gestionar desde la transversalidad que incluye varios ámbitos (geografía, recursos, población, cultura y prácticas) en simultáneo.

Por otro lado, es central mirar la continuidad entre lo urbano y lo rural. Ello a nivel de provisión de recursos, pero, además de equilibrio de los ecosistemas, útiles para la gestión y prevención del riesgo de desastres naturales. Asimismo, se enfatizó en la gobernanza multinivel, planificada, multisectorial, incluyente y participativa. La declaratoria señala: "El desarrollo económico local permite y se origina sobre un nuevo modelo de gestión pública descentralizada, horizontal, integral e intercultural, que articula la dimensión sectorial a la realidad de los territorios en su complejidad, promoviendo una visión estratégica inclusiva y consensuada".

Algunas de las mesas sobresalientes: José Blanes (CEBEM-Bolivia), dirigió una sobre comunidades tradicionales de Chile, Perú y Bolivia, resaltando su autonomía, organización y resistencia. De igual forma, Enrique Gallicchio (PNUD y CLAEH-Uruguay) dirigió una mesa que concluía en la relevancia de la relación entre gestión territorial y entorno empresarial. Desde la representación peruana, destacó el rol de la Escuela Mayor de

4 Artículo publicado en el diario *Exitosa*, con fecha 5 de julio del 2017.

Gestión Municipal, quienes explicitaron la necesidad de crear propuestas y enfoques de gestión sobre la informalidad y los conglomerados económicos (comerciales y productivos).

En suma, debemos sumarnos al desafío de repensar y rediseñar nuestros modelos de gobierno municipal, desde nuestras experiencias, pero también desde las experiencias de la región. Los problemas muchas veces son compartidos. Quizá sea momento de una reforma municipal.

Descentralización y democracia subnacional[5]

Moisés K. Rojas

La última semana se llevó a cabo en la Ciudad de México un seminario internacional sobre la calidad de la democracia en América Latina, pero a nivel subnacional. Estas reflexiones e investigaciones nacen de la producción en ciencia política que ha comenzado a territorializar la democracia. Ese ingreso es sumamente útil para el caso peruano porque nos exige ver qué tan democráticos son los gobiernos regionales, provinciales y distritales.

En el Perú, sobre lo subnacional se han efectuado algunos procesos de reforma, entre ellos la descentralización. Desde el inicio de la década del 2000, se inició el proceso de transferencia de recursos y competencias, desde el gobierno nacional a los gobiernos subnacionales. Digamos que, sobre este nivel del Estado, el debate se centró y cerró respecto de la descentralización. Según un informe de la Contraloría General de la República, el presupuesto que fue trasferido a los gobiernos subnacionales produjeron estas realidades: atomización de inversiones, deficiente operación y mantenimiento de la infraestructura construida, brechas en infraestructura y acceso a servicios públicos, y distribución de los recursos del Estado que no ha sido equitativa.

El gran problema de centrarse en la descentralización es que apenas se queda en la transferencia, pero no en crear institucionalidad democrática. De acuerdo, lo subnacional necesita más recursos, pero ¿eso es suficiente? Obvio que no, necesitamos rediseñar lo político subnacional para que exista mayor fiscalización. Por un lado, se necesita que la sociedad civil ejerza mayor control (rendición de cuentas vertical) y, por otro, que exista un equilibrio de poderes (rendición de cuentas horizontal) entre el ejecutivo y el legislativo subnacionales.

Desde mi condición y experiencia de regidor de la Municipalidad de Lima, puedo dar fe de que las municipalidades tienen un diseño sin la posibilidad de generarle contrapesos a los alcaldes. Su estructura es "alcaldista" y la institucionalidad no les da herramientas concretas a los regidores, los que

5 Artículo publicado en el diario *Exitosa*, con fecha 6 de diciembre del 2017.

en teoría son los fiscalizadores. ¿Si el diseño político no le da herramientas de fiscalización al ente fiscalizador, acaso no se entiende por qué a nivel subnacional campea la corrupción?

La tarea es grande, pero la necesidad es urgente. Lo subnacional no se agota con la descentralización. Necesitamos democratizarlo. ¿Comenzaremos a debatirlo?

Del "obrismo" a la planificación[6]

Moisés K. Rojas

La encuestadora GFK hizo pública la última encuesta sobre la aprobación del alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio, mostrando que un 62% desaprueba su gestión y apenas un 34% declara aprobarla. ¿Por qué es importante está encuesta? Lo es porque marca el punto más bajo de su aprobación en los últimos 10 años de gestión, en sus dos periodos y medio.

Si hacemos un recuento de la aprobación del alcalde Castañeda en sus anteriores gestiones, veremos que en el primer periodo (2003-2006) tuvo un nivel de aprobación bastante alto. Así, en setiembre del 2006, la Universidad de Lima hacía pública un 85% de aprobación. En el segundo periodo (2007-2010) la historia fue similar. Incluso en su punto más bajo, en mayo del 2010 —contexto de cuestionamientos por los sobrecostos del Metropolitano y los retrasos en su inauguración— alcanzó un alto 62% de aprobación, según Ipsos Apoyo.

¿Por qué Castañeda ahora vive lo más bajo de su aprobación en su trayectoria como alcalde? Existen varios factores. Se podría hablar de un desgaste de su figura por el mismo paso del tiempo, de la acumulación de cuestionamientos y de errores de comunicación. No podemos obviar la existencia de redes sociales activas que generan información crítica alternativa, ni el rol activo de los actores de oposición. Pero existe una razón que parece central: comienza a caer el mito del "gran gestor" y se comienza a cuestionar el modelo de la gestión sin planificación.

Hablar de "planificación" era visto antes como un discurso hueco y de corto alcance. Aquello parece cambiar. Esta semana de huaicos y de caída de un puente muchos hemos visto directamente que sin planificación se expone nuestra vida y la de millones de personas. La planificación deja de ser solo la preocupación de una minoría técnica, para convertirse en una preocupación de mucha más gente. Sabemos con más facilidad que planificar es prevenir.

6 Artículo publicado en el diario *Exitosa*, con fecha 25 de marzo del 2017.

La era del “obrismo” fue aquel tiempo donde no importaba la función de la obra a largo plazo, ni que esté integrada a una visión coherente con la ciudad. No importaba lo integral del desarrollo humano. Se imponía la era de la improvisación, del corto plazo, del fin proselitista y de la ausencia de sustento técnico. Importaba únicamente el cemento y los ladrillos. Mientras más aparatoso y visible, mejor. Se percibe una etapa de transición, que exige consolidar el fin del “obrismo” y el ingreso a la era de la planificación.

No solo para la foto: propuestas para la gestión de riesgo de desastres naturales[7]

Moisés K. Rojas

Los huaicos de Lima de las últimas semanas no solo han traído piedras y barro, sino que además han mostrado que el Estado no está preparado para atender las emergencias de los desastres naturales. Todos hemos caído en la trampa de pedirles al alcalde Castañeda y al presidente Kuczynski que vayan a la zona del desastre. ¿La presencia es suficiente? Las autoridades deben emprender líneas de trabajo mucho más de fondo y que estén encaminadas a rediseñar el Estado con el objetivo de gestionar los impactos de los desastres de forma eficiente.

¿Qué deberíamos exigirles? Para comenzar, requerimos que las entidades encargadas de producir información sobre cuencas, quebradas, suelos y lluvias sean repotenciadas. Las informaciones del INGEMMET, el SENAMHI, o la ANA siguen siendo desactualizadas y exiguamente difundidas. Asimismo, es clave comprometer a los gobiernos locales en la protección de las cuencas y sus fajas marginales. Las municipalidades deben hacerlas efectivamente intangibles. Necesitamos endurecer las sanciones y en paralelo implementar programas de reubicación de poblaciones en zonas vulnerables.

Todos los involucrados en la atención de desastres deben estar entrenados en los protocolos para que las acciones de reacción sean activadas automáticamente. Así también necesitamos un sistema de comunicación en situaciones de desastre, lo que va desde una central única de emergencias hasta las alarmas comunales y barriales. Si sucede un desastre, ¿todos sabemos cuáles son los puntos de abastecimiento o de refugio? También necesitamos crear y socializar una red de puntos de apoyo inmediato que permitan situar a los afectados y al Estado tras un desastre. Nuestras ciudades también requieren una señalética urbana repotenciada que identifique zonas seguras y de mayor riesgo.

7 Artículo publicado en el portal web *LaMula*, con fecha 9 de febrero del 2017.

Sobre los huaicos, el enfoque de prevención debe ser integral. Esto implica poner atención a los consejos de recursos hídricos de cuencas, que es integrado por la ANA, los gobiernos locales y representantes de la sociedad civil. Respecto de los sismos, ¿estamos listos para que Defensa Civil sea una entidad implacable a la hora de identificar y declarar inhabitables edificaciones vulnerables? Algunas ciudades han censado sus edificaciones y en casos extremos han iniciado procesos de reubicación y reconstrucción.

Seguramente esta semana veremos a más autoridades llegar a las zonas de huaicos para decir que están resolviendo el problema. Pero ¿qué cambios debemos emprender como Estado y sociedad para mitigar el impacto de la naturaleza? ¿Vamos a dejar que las autoridades vayan solo para la foto?

Se imprimió en los talleres de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Breña, Lima
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Teléfono: 3323229 Fax: 4241582
Tiraje: 1000 ejemplares

En el Perú, luego de quince años de haberse promulgado la Ley Orgánica de Municipalidades, la realidad nos exige hacer un balance sincero para iniciar un proceso de reforma municipal. A pesar de las deficiencias del funcionamiento de las municipalidades, en la opinión pública no existe un debate sobre estas fallas, las mismas que impactan negativamente en el bienestar de los ciudadanos y en la legitimidad del Estado. Los congresistas del periodo 2011-2016, en materia subnacional, apenas llegaron a cambiar la denominación de los presidentes regionales y prohibir la reelección municipal. Exiguo avance si lo comparamos con todo lo que está pendiente por discutir, diseñar e implementar para mejorar el funcionamiento de los gobiernos distritales, provinciales y regionales. En ese contexto, este libro plantea un conjunto de iniciativas que pone en valor la noción de lo subnacional como un ámbito clave de diseño político. Nuestro interés es el de presentar un horizonte de propuestas para la compleja y necesaria reforma municipal.

ISBN: 978-9972-46-617-5