

PERÚ EL RÉGIMEN MUNICIPAL*

Edgardo MANYARI VILLAGÓMEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Evolución del municipio peruano*. III. *Régimen municipal contemporáneo*. IV. *Anexo: Constitución Política de 1993*.

I. INTRODUCCIÓN

El trabajo que estamos entregando contiene una visión general del régimen municipal peruano, para lo cual partimos desde una perspectiva histórica del municipio y luego desarrollamos una exposición de los aspectos más resaltantes del régimen municipal contemporáneo.

En el apartado I estudiamos la evolución del municipio peruano. Esta parte la iniciamos a partir del periodo 1892-1919, época durante la cual se consolida la república peruana, pero asumiendo una organización estatal centralista, con el fenómeno del gamonalismo como actor político central a niveles locales; luego continuamos con una revisión de las relaciones entre el municipio y el proceso de modernización económica y estatal producido durante el periodo que va de 1920 a 1980, las contradicciones que se producen entre un Estado centralista y unas instituciones locales que tratan de afirmarse como entidades con poder político; continúa con un estudio del tratamiento que la Constitución Política de 1979 otorga al municipio; finalizamos este capítulo con un estudio del actual régimen municipal contenido de la Ley Orgánica de Municipalidades—Ley 23853—, de sus principales figuras y aportaciones.

* El presente trabajo es una versión actualizada a abril de 2007 del ensayo publicado en Aispuro Torres, José Rosas y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *El municipio en Iberoamérica*, México, Editora Laguna-Ayuntamiento del municipio de Durango, 2003, pp. 386-407.

En el apartado II investigamos el régimen municipal contemporáneo, para lo cual comenzamos con un análisis del régimen municipal establecido en la Constitución Política de 1993; luego continuamos con un estudio del actual régimen municipal contenido de la actual Ley Orgánica de Municipalidades —Ley 27972—, de sus principales figuras y aportaciones, y finalizamos este capítulo con una exposición de un balance y perspectivas de las circunstancias más problemáticas que tendrá que enfrentar el municipio peruano en el siglo XXI.

Finalizamos este trabajo acompañando algunos anexos, que consideramos de utilidad para formarse una imagen del régimen municipal peruano. Nos referimos específicamente a la Constitución Política de 1993. Sólo analizamos los artículos correspondientes a la descentralización y los gobiernos locales y a la Ley Orgánica de Municipalidades.

II. EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO PERUANO

1. *El municipio y el poder oligárquico: 1892-1919*

Para abordar el análisis de la institución municipal peruana durante el periodo de 1892 a 1919 es preciso estudiar el fenómeno del gamonalismo, el cual constituyó el elemento de poder esencial en ámbitos provinciales y locales, es decir, en el espacio municipal por antonomasia.

Al respecto, el historiador peruano Pablo Macera nos precisa que

la lengua castellana da el nombre de gamonal a un terreno que abunda en plantas afroditas (plantas parásitas). Pero algunos pueblos americanos, ampliando la idea y tomando por extraña analogía y pícaramente al propietario por la propiedad, llaman gamonal (por no decir capataz o cacique) al hombre rico de un lugar pequeño, propietario de las tierras más valiosas, especie de señor feudal de parroquia, que influye y domina soberanamente en el distrito, maneja a sus arrendatarios como borregos, ata y desata como un San Pedro de caricatura y campea sin rival como el gallo entre las gallinas.¹

El poder del gamonal derivaba de la propiedad agrícola, el cual por darse dentro de un contexto de relaciones de producción medievales, en-

¹ Macera, Pablo, “Las plantaciones azucareras andinas (1821-1875)”, *Trabajos de historia*, Lima, Instituto Nacional de Cultura, 1977, t. IV, p. 283.

trañaba tres cuestiones básicas; en primer lugar, una privatización de las relaciones políticas, en donde un individuo particular se convertía en el actor político central, en el detentador del poder económico y político dentro de su ámbito de influencia; en segundo término, en la fragmentación del poder político a escala local, distrital y provincial, por tratarse de individuos con espacios de influencia demarcados; y, tercera consecuencia, la precariedad de la institucionalidad pública, porque la relación Estado-sociedad no se realiza mediante la intermediación de los organismos estatales, sino con la intervención directa o indirecta del gamonal.

El gamonalismo surge como resultado de la guerra de independencia (1821-1824), cuando al producirse la cancelación del centralizado aparato administrativo colonial las propiedades agrícolas se redistribuyen entre los caudillos locales vencedores de la guerra mencionada al inicio, redistribución que luego continuó con la lucha entre caudillos militares a lo largo del siglo XIX. Esta precariedad organizativa de la reciente nacida república peruana favoreció la atomización política y la privatización y fragmentación del poder en grupos locales, provinciales y regionales. El gamonalismo, aunque se desarrolló en forma desigual, constituyó, hasta la sexta década del siglo XX, el elemento y el problema central del sistema político y social peruano.

El gamonalismo, como lo señalan los historiadores peruanos Manuel Burga y Alberto Flores,² reproduce la lógica del poder político en el Perú; es decir, no constituye un elemento antisistémico, sino que se corresponde con el sistema vigente, es reflejo fidedigno de un Perú desarticulado económicamente, políticamente centralizado, con una administración pública centralista, de economía agrícola y escasamente poblado.

Cabe agregar que el fenómeno del gamonalismo no solamente condicionó los aspectos políticos y económicos del Perú, sino que también introdujo elementos pertenecientes al ámbito de lo cultural. Sobre este particular, el pensador peruano José Carlos Mariátegui señalaba en 1928 que

el término gamonalismo no designa sólo una categoría social y económica: la de los latifundistas o grandes propietarios agrarios. Designa todo un fenómeno. El gamonalismo no está representado sólo por los gamonales propiamente dichos. Comprende una larga jerarquía de funcionarios, intermediarios agentes parásitos, etc. ... El factor central del fenómeno es la

² Burga, Manuel y Flores, Alberto, *Apogeo y crisis de la república aristocrática*, Lima, 1981.

hegemonía de la gran propiedad semifeudal en la política y el mecanismo del estado.³

A efectos de desarrollar el tema materia del presente trabajo, ahora nos centraremos en explicitar de qué manera la privatización del poder político por parte del gamonalismo influye en la privatización del poder municipal.

Si bien el gamonalismo basaba su poder económico en la propiedad agrícola y en la extensión de esta última, el escenario dentro del cual ejercitaba y concentraba su poder político era en las ciudades, particularmente las capitales provinciales, en las cuales las autoridades correspondientes, que estaban estrechamente ligadas al poder gamonal, a su vez, nombraban a las autoridades de los distritos y de los anexos y los caseríos.

Esta configuración del poder político a niveles provincial y local se organizaba verticalmente, en donde las decisiones más importantes las determina el gamonal, de por sí y ante sí, sin tomar en cuenta las necesidades de la población o la normatividad jurídica vigente, es decir, anteponiendo sus intereses u objetivos privados a los sociales o públicos. Esta privatización del poder político determinó el surgimiento de dos modalidades básicas de relación: una de naturaleza clientelista y de corruptela con las autoridades públicas y otra de índole paternalista y autoritaria con la población en general.

La primera de las relaciones anotadas en el párrafo anterior refleja con claridad la debilidad constitucional del Estado peruano de aquellos años, y se explica por la articulación del poder local gamonal con el poder gubernamental central, la misma que era posible por la naturaleza oligárquica y precapitalista del Estado peruano. Sobre este particular, el sociólogo peruano, Henry Pease,⁴ señalaba que el Estado estaba integrado y estructurado en función de los intereses del gamonalismo, de la burguesía financiera y de la agroexportadora, de tal modo que los intereses del primero se correspondían con los de los segundos.

Por otro lado, la relación paternalista y autoritaria, entre el poder gamonal y la población involucrada, se caracterizaba, principalmente, por su carácter vertical, en donde se configuraban una especie de relaciones

³ Mariátegui, José Carlos, *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*, Lima, Editorial Amauta, 1978, pp. 33 y 34.

⁴ Pease, Henry, "La reforma agraria peruana en la crisis del Estado oligárquico", *Estado y política agraria. 4 ensayos*, Lima, DESCO, 1977.

de naturaleza familiar entre el gamonal y sus siervos, en donde el primero ejercía su autoridad con consideración o crueldad según lo estimara conveniente, sin permitir ningún tipo de crítica o disidencia, basándose únicamente en su condición personal y sin contar con ningún cargo público o autoridad política que avalaran su conducta.

Esta privatización del poder político era posible por dos factores: por un lado, la precariedad del Estado peruano, incapaz incluso de cumplir con la función esencial de los Estados: el establecimiento de mecanismos y políticas de inclusión para el conjunto de la población en la vida política, y, por otro lado, la inexistencia de una clase social, una burguesía, que articulara a las diversas fracciones y grupos dominantes, estableciendo un sistema político que las organizara y reconociendo poder a un Estado que centralice y cohesione a la población mediante instituciones.

Este proceso de privatización del poder político se reflejó en el ámbito municipal, y la expresión más nítida de esto lo constituyó la utilización de la figura de la designación para el nombramiento de alcaldes y regidores, es decir, que era el gobierno central el que decidía quiénes debían ocupar tales cargos, para lo cual recurría al consejo y recomendación de los miembros de los poderes locales, casi siempre gamonales, para ocupar los puestos municipales más importantes.

Esto permitió a los gamonales asegurarse el control y la gestión de los poderes y recursos municipales, y siempre priorizando sus intereses privados, además de que la participación en las instituciones municipales les brindaba un plus simbólico: el detentar un cargo político, y disfrutar de las prerrogativas y el prestigio consiguientes. Sobre este punto, el historiador peruano, Víctor Graciano, ha señalado: “la mayoría de vecinos de capitales de departamento y de capitales de provincia, han mostrado su conformidad con la Juntas de Notables; ... no para cautelar los intereses del vecindario ni para resolver los problemas de la circunscripción municipal, sino para satisfacer su vanidad de figurones, para sentirse autoridad”.⁵

Es en este contexto que se promulga la Ley Orgánica de Municipalidades de 1892, que posibilitó un cierto desarrollo de las instituciones municipales, porque la debilidad del Estado a la que hemos hecho referencia en párrafos anteriores se acentuó luego de la derrota militar frente a Chile, y hacía necesarias instituciones políticas locales que paliaran la

⁵ Graciano, Víctor, *El gobierno municipal*, Lima, Gráfica Shuch, 1946, pp. 30 y 31.

fragmentación social y la desorganización administrativa del periodo postbélico.

La Ley Orgánica de Municipalidades de 1892 establecía un régimen municipal constituido por concejos provinciales y distritales, los cuales eran, al mismo tiempo, unidades integrantes del sistema administrativo del gobierno central y unidades de gobierno local.

Esta ley, que se aplicaba de manera uniforme tanto a municipalidades provinciales como distritales, diseñaba un modelo de organización municipal sustentado en dos órganos: el concejo, integrado por el alcalde, que lo preside, y los regidores, que eran los encargados de la administración general, y un conjunto de órganos de área y de ejecución, desempeñados por el alcalde y los regidores, organizados en inspecciones y sindicaturas.

En dicha ley se establecía que las competencias y funciones municipales se desarrollarían en las áreas de servicios, fomento y desarrollo y seguridad ciudadana y registros públicos.

En lo referente a los servicios municipales, se establecieron como de competencia municipal los siguientes:

1. Mercados, camales y ferias, inspección de pesas y medidas.
2. Agua y desagüe, abastecimiento público.
3. Electricidad, alumbrado público y electricidad para el sector privado.
4. Transito, reglamentación y vigilancia para el transporte por ómnibus y colectivo.
5. Carreteras y transporte, construcción y mantenimiento de vías públicas.
6. “Baja policia”, recolección de basura y ornato de calles.
7. Salud pública, control sanitario en la elaboración y expendio de viandas y bebidas y control de la contaminación ambiental.
8. Prevención contra incendios, promoción de bomberos.

En lo relacionado con las áreas de fomento y desarrollo tenemos:

- a. Reglamentos y promoción de negocios privados, zonificación de la ciudad, venta y alquileres de espacios para propaganda, licencias y construcción urbana.
- b. Irrigaciones.
- c. Actividades culturales y de recreo, promoción de las ciencias y artes, fomento de bibliotecas, museos, parques, plazas, teatros y lugares históricos.

- d. Educación, fomento de construcción de edificios escolares.
- e. Vivienda, promoción de vivienda pública.
- f. Beneficencia pública, promoción de sociedades de beneficencia y cooperación en asistencia al desarrollo.

En lo que respecta a seguridad ciudadana y registros públicos:

- 1. Policía y justicia, vigilancia de la ley y de la seguridad pública, promoción de autoridades para las cárceles, cortes de justicia, comisarías.
- 2. Registros civiles.

Las atribuciones municipales que hemos mencionado, no obstante su amplitud y alcance, estaban mediatizadas por la propia Ley, pues en ella se establecía que las instituciones municipales se encontraban subordinadas a las juntas departamentales y al gobierno central, y que éstos podían revisar, sin requerimiento ni justificación previos, cualquier acto o decisión adoptada por el concejo municipal; asimismo, los concejos municipales tampoco podían crear o aumentar sus arbitrios sin un informe favorable previo de las instancias centrales; es decir, se mantenía una relación de subordinación entre las instituciones municipales y el gobierno central, de tal modo que éste estaba facultado legalmente para intervenir en ámbitos municipales.

La Ley Orgánica de Municipalidades de 1892 se mantuvo vigente hasta 1980, y lo mismo ocurrió con el obsoleto modelo organizativo que contenía; es decir, se mantuvieron los niveles básicos de organización municipal: el distrital y el provincial; también el carácter uniforme del ordenamiento legal municipal; del mismo modo la relación tuitiva en el ámbito financiero con el gobierno central, y además se mantuvo su doble característica administrativa, o sea, integrante de la organización territorial estatal y, al mismo tiempo, su singularidad local.

2. El municipio y la modernización económica y estatal: 1920-1980

Durante el periodo 1892-1919 las instituciones municipales peruanas realizan un proceso de definición como entidades públicas. La ley orgánica correspondiente, de algún modo, trasunta un fortalecimiento de su papel, por la propia necesidad del Estado de fortalecerse, para lo cual

traslada algunas de sus funciones, de servicios principalmente, a entidades locales urbanas.

Sin embargo, a partir del gobierno del presidente Augusto Leguía, desde 1920 hasta la década de los cincuenta, en el Perú se produjo un proceso de modernización de la economía y de centralización-expansión estatal, el cual deterioró el poder oligárquico rural, particularmente al gamonalismo y, al mismo tiempo, afectó a su expresión político-administrativa más cercana: la institucionalidad municipal.

Los municipios fueron afectados en los siguientes aspectos:

1o. Al expandirse el Estado asumió funciones y competencias propias de los municipios, puesto que las relaciones paternalistas en el ámbito administrativo local obstaculizaban el establecimiento de relaciones sociales de producción capitalistas.

2o. La modernización de la economía supuso el inicio de un proceso de urbanización de la población y de precisión de los espacios de competencia y jurisdicción, distritales y provinciales, el establecimiento de una burocracia estatal que desplazó a la municipal y la cancelación del orden rural oligárquico.

El proceso de expansión del Estado obedeció a la transformación de la economía precapitalista por una de capitalismo de Estado, el mismo que se inicia con el gobierno de Leguía (1919-1930), básicamente se tradujo en el impulso de la inversión pública en infraestructuras y servicios, vías de comunicación, educación, salud, seguridad y defensa y justicia. Esta dinámica se mantuvo sin mayores impulsos o retrocesos hasta la década de los sesenta, y fue durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968) cuando se produce una expansión aún mayor de la actividad estatal, en concordancia con el paradigma económico “desarrollista” impulsado por la CEPAL, el cual se tradujo en una ampliación de los servicios públicos del bienestar y de la implementación de instituciones de intervención estatal.

Pero fue con el gobierno del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) que el Perú se dota de un Estado moderno, mediante la expansión de la institucionalidad pública, especialmente con la creación de ministerios, empresas públicas y organismos descentralizados y autónomos; asimismo, esto produce una mayor intervención estatal en la economía; pero este desarrollo del sector estatal fue desigual, ya que no incluyó a las instituciones municipales.

A la dinámica reseñada se debe agregar el hecho de que el Estado desarrolló una política de integración de las comunidades campesinas, mediante una reforma agraria que produjo la definitiva cancelación del gamonalismo y el acceso a la propiedad de la tierra que trabajaban; asimismo, promulgó una normativa jurídica tuitiva y promotora del cooperativismo; igualmente, implementó procedimientos que facilitaban el acceso de las comunidades campesinas a las instituciones públicas.

Estas políticas estatales significaron una auténtica reorganización de la relación Estado-sociedad, de tal manera que la administración pública fue transformada en una estructura de ámbito nacional altamente centralizada. Esta nueva relación afectó sensiblemente a las instituciones municipales, pues éstas perdieron muchas de sus funciones y competencias, conservando sólo la prestación de algunos servicios administrativos y públicos, con lo cual quedó muy limitado, casi anulado, su papel como institución intermediadora, perdiendo relevancia política y trascendencia social.

Esta situación determinó nuevos términos de relación entre el poder central y la institución municipal, las instituciones estatales intervienen directamente en ámbitos municipales, tanto distritales como provinciales, de tal manera que la institucionalidad municipal terminó convirtiéndose en meros apéndices del gobierno central, en instituciones políticas secundarias dentro de sus propios espacios naturales de actuación.

Esta nueva relación supuso la suplantación del papel de la institucionalidad municipal por parte de la estatal casi en la totalidad de sus funciones y competencias. En ese sentido, el investigador peruano, Julio Mejía, indica que los ámbitos en los cuales se refleja la nueva relación Estado-institución municipal son los siguientes:

La competencia municipal de control del tránsito, la regulación y la autorización de líneas de transporte público están a cargo del Ministerio de Transportes y la Guardia Civil.

Orden y seguridad: Ministerio del Interior, facultado para garantizar la seguridad ciudadana y los servicios públicos.

Recreación y deportes: Instituto Nacional del Deporte, órgano descentralizado del Ministerio de Educación, encargado no sólo de dictar políticas nacionales sino también de ejecutarlas.

Servicios de luz, agua y alcantarillado: Empresas estatales dependientes de los Ministerios de Energía y Minas.

Centros recreacionales: Servicio de parques, entidad autónoma del Ministerio de Vivienda.

Construcción, mantenimiento y administración de museos, bibliotecas y centros culturales: Instituto Nacional de Cultura y otros órganos descentralizados del Ministerio de Educación.

Abastecimiento y comercialización de productos alimenticios: Empresas privadas o mixtas de los Ministerios de Agricultura y Pesquería en el comercio mayorista, Ministerios de Industria y Comercio y el de Agricultura se encarga de regular el abastecimiento interno. Y el Ministerio del Interior concurre en las funciones de control de la comercialización, persecución del acaparamiento, especulación y adulteración.

Salud pública: Ministerio de Salud.

Saneamiento ambiental: Ministerio de Agricultura, se encarga de la conservación de la flora y fauna, del otorgamiento de permisos para la extracción de minerales.

Bienestar familiar, asistencia a la madre, niño y anciano: Instituto Nacional de Bienestar Familiar, organismo que depende del Ministerio de Justicia.

Obras de construcción, habilitación y mantenimiento de la infraestructura urbana: Ministerio de Transportes y Ministerio de Vivienda.

Obras de irrigación y afines al fomento de negocios privados: Ministerio de Industria y Ministerio de Agricultura.

Vivienda, promoción de vivienda pública: Ministerio de Vivienda y Construcción.⁶

Pero esta política pública, a la que podemos denominar como antimunicipal, se explica por un hecho señalado anteriormente: que las instituciones municipales, durante la vigencia del gamonalismo, se habían convertido en la expresión más clara de su poder político en los ámbitos locales de su influencia; en aquéllas se manifestaba un orden de poder oligárquico, en donde el gamonal utilizaba a las instancias municipales como instrumentos de opresión y control de la vida política local; también se habían convertido en instituciones en las cuales los sectores dominados no tenían casi ninguna participación y mucho menos algún tipo de influencia; de ahí que el gobierno, como parte de su política antioligárquica, privó acaso de todas sus funciones y competencias a las instituciones municipales, convirtiéndolas en simples apéndices de las instituciones estatales.

Otro aspecto en el que se manifestó esta opción política “antimunicipal” es el financiero. Como la política oficial consistía en otorgar a los

⁶ Mejía, Julio, *Estado y municipio en el Perú*, Lima, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 1990, pp. 81-83.

organismos estatales la mayor parte de competencias y funciones que antes habían sido de los municipios, a éstos se le otorgaban escasos recursos y se les privaba de poder diseñar su propia política económica, de tal manera que los municipios no solamente tenían que gestionar de forma permanente aumentos de las transferencias de parte del gobierno central, sino que tampoco podían crear o aumentar sus tasas o arbitrios; asimismo, el otorgamiento de licencias de diversa índole debía contar con la previa aprobación de la instancia estatal correspondiente, y los presupuestos elaborados por los municipios debían contar con la aprobación del representante del gobierno a nivel local (el prefecto), para poder ser tramitados ante las autoridades financieras centrales.

Pero el aspecto más perverso de esta dependencia financiera no solamente se encuentra en el escaso monto de las transferencias, sino en dos cuestiones adicionales; en primer lugar, los municipios, para poder obtener mayores cantidades, debían someterse a las presiones y condicionamientos que le plantearan las autoridades gubernamentales, con lo cual rebajaban todavía más los escasos niveles de autonomía política que disponían, y, en segundo término, la dependencia financiera también se expresaba en la orientación final del gasto, es decir, que el gobierno central no solamente decidía cuánto sería el monto a transferir a cada municipio, sino que además determinaba el destino final de dichas sumas, en qué rubros debían ser gastados o invertidos los recursos financieros.

En síntesis, durante el periodo 1919-1980 el Estado peruano adquiere las características propias de la modernidad, tanto en lo económico como en lo administrativo, pero seguía arrastrando un defecto propio de la etapa premoderna: el centralismo, lo cual redundó negativamente en las instituciones municipales, las mismas que durante todo este periodo jamás pudieron ejercer a cabalidad las funciones y competencias que por su propia naturaleza le correspondían; más aún: nunca funcionaron como gobiernos locales, sino como simples apéndices de la institucionalidad estatal.

3. La Constitución Política de 1979 y el municipio

Con la promulgación de la Constitución Política de 1979 se sentaron las bases del Estado político moderno, se diseñó un modelo de Estado organizado en regiones y municipios; asimismo, esta carta política supuso la consagración del denominado constitucionalismo social, el mismo que

ubicaba al hombre en una dimensión social y no solamente individual; también le otorga a la libertad un nuevo sentido y responsabilidad, es creador de derechos económicos y sociales a favor de la familia, los trabajadores, los campesinos, los indígenas, etcétera; crea un nuevo sentido de la democracia, como espacio de conjugación de los distintos intereses de los diversos grupos sociales y abre espacios de participación y asunción de derechos y obligaciones de los individuos y de los sectores sociales.

En ese sentido, podemos afirmar con el jurista peruano Enrique Bernales, que

la Constitución de 1979 puede ser considerada como la más avanzada y mejor elaborada de todas las constituciones que ha tenido el Perú. ... En síntesis, una Constitución equilibrada en sus contenidos y proposiciones y de avanzada en cuanto inclusión de aspiraciones sociales que si bien eran de difícil realización en el corto plazo, marcaban la orientación, el compromiso y el esfuerzo de gobernantes y gobernados para realizar la promesa de una sociedad más justa, dentro de un sistema político cabalmente democrático.⁷

En lo relacionado con las instituciones municipales, la Constitución Política de 1979⁸ era sumamente progresista, e incluso podemos denominarla como promunicipalista. Al inicio del capítulo correspondiente a aquéllas las definía como “los órganos del gobierno local” y les reconocía “autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia” (artículo 252o.), con lo cual dejaban de ser consideradas como meras agencias estatales, y convirtiéndolas en las instituciones políticas centrales en ámbitos locales; asimismo, este reconocimiento de las municipalidades como actores políticos básicos a nivel local expresa la nueva filosofía descentralista por la que opta decididamente esta carta política. Sin embargo, mantiene los niveles organizativos municipales, es decir, provinciales, distritales y los que se puedan establecer por mandato legal.

Del mismo modo, restaura el mecanismo democrático de elección de los “Alcaldes y Regidores de los Concejos Municipales”; amplía esta facultad a los extranjeros residentes por más de dos años continuos en las circunscripciones municipales; asimismo, “se da representación a las minorías” (artículo 253o.).

⁷ Bernales, Enrique, *La Constitución de 1993: análisis comparado*, Lima, ICS Editores, 1996, pp. 35 y 36.

⁸ *Constitución Política del Perú*, Lima, EDDILI, 1979, pp. 94-97.

Del mismo modo, reconoce las competencias municipales (artículo 254o.), lo cual permite la configuración de la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales; les reconoce el derecho a la autoorganización interior; a votar su presupuesto; administrar sus recursos; a crear, modificar o suprimir la tributación de su competencia; a organizar los servicios públicos locales; a contratar la atención de los servicios que no administran directamente; a planificar su desarrollo, etcétera.

La Constitución continúa con esta línea de razonamiento cuando reconoce a las municipalidades provinciales (artículo 255o.), un conjunto adicional de competencias, las cuales reforzaban su protagonismo político; así es que se les otorgó competencias en “zonificación y urbanismo” para poder decidir en el diseño de las ciudades donde ejercían jurisdicción; se les reconocían posibilidades de “cooperación con la Educación Primaria y vigilancia de su normal funcionamiento”; igualmente, en materia de “cultura, recreación y deportes”; en “turismo y conservación de monumentos arqueológicos e históricos”, etcétera.

Como instituciones políticas esenciales en el ámbito local se les reconocía como entidades promotoras, de apoyo y con facultades reglamentadoras de “la participación de los vecinos en el desarrollo comunal” (artículo 256o.).

También proveyó a las municipalidades de un conjunto de tributos que les permitieran autosostenerse y poder cumplir con las nuevas funciones y competencias (artículo 257o.), de tal manera que se les otorgó la administración de “los tributos que gravan los predios urbanos y rústicos de su circunscripción”; se les concedió la facultad de cobrar por el otorgamiento de “las patentes y licencias que gravan el ejercicio de las actividades lucrativas y profesionales”; de la administración de tributos específicos, como “el impuesto de rodaje, las contribuciones por peaje, pontazgo y mejoras de las obras que ejecutan; el impuesto a la extracción de materiales de construcción; los tributos que gravan la propaganda comercial y los espectáculos públicos”; del mismo modo, el gobierno central se comprometía a otorgarle “los recursos nacionales que se transfieren para la atención de los servicios públicos descentralizados”; también se les concedió un porcentaje del recurso del canon por la explotación de recursos naturales en ámbitos de su jurisdicción, etcétera.

Y como colofón a esta legislación, la Constitución Política de 1979 le reconoce a la ciudad de Lima, como capital de la República y por sus ca-

racterísticas particulares de megalópolis, un régimen jurídico especial, remitiendo para este particular a la Ley Orgánica de Municipalidades (artículo 258o.), pero tal como lo sostienen los juristas peruanos Marcial Rubio y Enrique Bernaldes “esta norma debe interpretarse en el sentido administrativo y organizativo, no el de que se la pueda privilegiar con mayores rentas a costa de otros municipios”.⁹

La Constitución Política de 1979 reconoció a las municipalidades como las instituciones políticas centrales del nuevo modelo de organización política estatal descentralizada: como el sujeto de la descentralización; como entidades de origen y funcionamiento democráticos, y con recursos y facultades que permitían hacer efectiva su autonomía política, económica y administrativa.

4. *El régimen de la Ley Orgánica de Municipalidades-Ley 23853*

Durante casi todo el siglo XX fue la Ley de Municipalidades de 1892 la que rigió la vida de las instituciones municipales; el 28 de julio de 1978 el gobierno militar emitió el Decreto-ley 22250, cuya vigencia comenzaría a partir de la siguiente elección municipal, pero esta norma nunca tuvo vigencia, pues en cuanto se promulgó la Constitución de 1979 se convocó a elecciones generales, en 1980, para presidente y cámaras legislativas, y el nuevo gobierno democrático convocó, en noviembre de 1980, a elecciones municipales, pero los nuevos gobiernos locales no se rigieron por el Decreto-ley 22250, sino por la antigua ley de 1892. Poco después, en marzo de 1981, el gobierno central emitió el Decreto legislativo 051, una nueva Ley Orgánica de Municipalidades.

El Decreto legislativo 051 contenía una visión tecnocrática, y por lo mismo antidemocrática, de los municipios, ya que pretendía que éstos funcionaran como empresas de servicios y no como gobiernos locales, en donde la población no fuera considerada como integrada por ciudadanos, sino como usuarios; por ello, no establecía ningún mecanismo de participación, salvo el electoral; postulaba que los servicios públicos locales debían prestarse bajo criterios de rentabilidad económica y no de cohesión social. Como señala el investigador peruano Julio Mejía

La Ley de Municipalidades de 1981 subvalúa los elementos democráticos a costa de los técnicos-burocráticos. Establece el desplazamiento de las

⁹ Rubio, Marcial y Bernaldes, Enrique, *Constitución y sociedad política*, Lima, Mesa Redonada Editores, 1988, pp. 635 y 636.

funciones ejecutivas de los representantes políticos elegidos por voto ciudadano en favor del poder de la burocracia. Hace del Alcalde un “gerente urbano” y transforma el concejo municipal en un “directorio” que delega su autoridad a la administración y en particular al director municipal, funcionario inédito hasta entonces. El artículo 52 prohíbe a los regidores intervenir directamente en la gestión, su papel se limita a formar comisiones con la finalidad de efectuar estudios, formular propuestas y reglamentar los servicios, son los directores de carrera quienes asumen la conducción de la municipalidad.¹⁰

Este decreto legislativo mereció el rechazo de los gobiernos locales recientemente elegidos por su carácter antidemocrático, y fue reemplazado al poco tiempo por la actual Ley Orgánica de Municipalidades —Ley 23853—, promulgada en mayo de 1984.

La Ley Orgánica de Municipalidades vigente reconoce la capacidad gubernativa de los municipios y les encarga el fomento del desarrollo de sus circunscripciones y del bienestar de la población, y, asimismo, reafirma su naturaleza democrática.

El régimen del municipio peruano diseñado en esta ley estaba integrado por dos tipos de entidades locales; la primera de ellas está formada por entidades locales con naturaleza de gobierno local, y la segunda, por entidades sin naturaleza de gobierno local. La primera de las mencionadas anteriormente comprende dos subtipos: las instituciones municipales obligatorias, que son: la municipalidad de Lima metropolitana, capital del país; las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales; y el segundo subtipo son las instituciones municipales creadas por las municipalidades provinciales: las municipalidades de centro poblado menor, como son los anexos, caseríos y comunidades campesinas e indígenas. El segundo tipo de entidades locales, sin capacidad gubernativa local, está constituido por la agencias municipales, entes desconcentrados del mismo municipio, cuya finalidad es la de brindar algunos servicios.

Otro mecanismo de integración contenido en dicha ley es la asamblea de alcaldes distritales de la provincia (artículos 31o. y 32o. de la Ley 23853), cuyos acuerdos, previa aprobación de la municipalidad provincial, son válidos para todos los municipios que la integran. Estas asambleas tienen por finalidad realizar la coordinación de los planes, programas y proyectos de desarrollo provincial, conocer y observar el

¹⁰ Mejía, Julio, *op. cit.*, nota 6, p. 123.

presupuesto de los concejos provinciales y distritales y supervisar las elecciones municipales.

La naturaleza democrática de los gobiernos locales se expresa mediante la elección libre de los alcaldes y regidores distritales y provinciales, por sufragio universal, secreto y obligatorio de los ciudadanos de las respectivas circunscripciones. La duración del periodo de gobierno local es de cinco años, y el mandato es irrenunciable, pero revocable, y pueden ser reelegidos (artículo 191o. de la Constitución).

Los municipios provinciales y distritales nacen de la demarcación territorial respectiva que aprueba el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, en conformidad con el artículo 102o., inciso 7), de la Constitución del Estado, mediante Decreto supremo (artículos 14o. y 15o., Ley 23853).

En lo relacionado con las competencias y funciones de los gobiernos locales, la Ley 23853 recoge el criterio de que éstos se encargan de organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos municipales y de intervenir en todas aquellas materias de interés distrital y provincial, con autonomía y capacidad gubernativa.

Las competencias municipales podemos agruparlas en tres rubros; en el primero de ellos estarían lo que podemos denominar servicios tradicionales, los que siempre han estado bajo responsabilidad municipal; en el segundo rubro podemos reunir las competencias que tienen por finalidad contribuir a brindar bienestar a la población de la circunscripción, y en el tercer agrupamiento estarían aquellas relacionadas con una capacidad de intervencionismo económico en ámbitos locales.

El primer rubro de competencias municipales, las “tradicionales”, se refieren a aquellos servicios que los municipios, aunque sea de forma mínima, siempre deben ofrecer, como el servicio de agua potable y desagüe, los mercados de abasto, los camales, la limpieza de las vías públicas y el ornato, alumbrado público y doméstico, registros civiles, cementerios y bibliotecas.

En el rubro correspondiente a las competencias para contribuir a brindar bienestar a la población se encuentran el acondicionamiento territorial y vivienda; población, salud y saneamiento ambiental; educación, cultura, recreación, conservación de monumentos, turismo y deportes; abastecimiento y comercialización de productos; transporte colectivo, circulación y tránsito.

En el tercer rubro de competencias, las relacionadas con la capacidad de intervención económica de los gobiernos locales, tenemos la creación

de cajas municipales de ahorro y crédito, la ejecución proyectos de inversión de beneficio comunitario, la construcción de infraestructura básica para la producción, la creación de empresas municipales, el diseño e implementación de programas para el fomento del empleo, etcétera (artículos 65 y 67, Ley 23853).

En materia financiera, la Ley 23853, en concordancia con la Constitución, reconocía la autonomía económica de los gobiernos locales; es decir, que se constituyen en instituciones con capacidad de administrar sus propios recursos, de poder contraer y aprobar empréstitos, de crear, derogar o modificar los tributos municipales. Sin embargo, la gran mayoría de los municipios del Perú dependen, para su funcionamiento, de las transferencias que realiza el gobierno central, las cuales constituyen el grueso de los ingresos municipales, y esta situación los coloca en situación de debilidad al momento de defender sus fueros y competencias ante intrusiones de entidades del gobierno central.

La Ley Orgánica de Municipalidades también reconocía que los gobiernos locales deben promover y apoyar la participación de los ciudadanos de sus respectivas circunscripciones (artículos 79o.-83o.), para lo cual establece tres alternativas u opciones; estas son: las juntas de vecinos y comités comunales; el ejercicio del derecho de petición; las consultas que se le formulen, y la información que deben proporcionarles las municipalidades.

Las juntas de vecinos se constituyen a propuesta del alcalde, de los regidores, o a petición de los vecinos, y están encargadas de supervisar la prestación de servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales y la ejecución de obras comunales. El concejo municipal es el encargado de señalar la composición y atribuciones de dichas juntas. En tanto que los comités comunales son órganos consultivos y de apoyo que dependen del alcalde, son creados por el concejo municipal, el cual señala la composición de aquéllas.

La Ley estipulaba que los gobiernos locales informaran, cada noventa días, a los vecinos, de la marcha de los asuntos comunales y del estado de la economía municipal, y que cada sesenta días el concejo dedicará una de sus sesiones para tratar públicamente las materias de interés comunal que los vecinos así soliciten. El reglamento interno establecerá las normas de su desarrollo.

Además, los municipios con población electoral no mayor de 3,000 votantes, y previo acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de

su concejo, podrán consultar a los ciudadanos en cabildo abierto, en vía ilustrativa, para que expresen su opinión sobre materias de la competencia municipal. Sin embargo, los cabildos abiertos no pueden ser convocados ni pronunciarse sobre temas ajenos a la convocatoria ni sobre pedidos de renuncia, suspensión, destitución o reemplazo de los miembros del concejo municipal.

La Ley Orgánica de Municipalidades, aprobada por la Ley 23853, constituía un notable avance legislativo, pues con ella los gobiernos locales peruanos estuvieron en la capacidad jurídica de ejercer poder en sus respectivas circunscripciones, de consolidarse como instituciones democráticas; además, dotó a los municipios de un conjunto de funciones y competencias que les permitieron constituirse en el actor político central en sus espacios de actuación, y posibilitó que los municipios, como legítimos representantes de la ciudadanía local, diseñaran y ejecutaran políticas de desarrollo en sus ámbitos, y diseñó una estructura administrativa moderna. Esta ley pasará a la historia como la que reconoció por primera vez en nuestra historia el derecho de las ciudadanías locales a elegir a sus representantes a nivel municipal, y a los municipios el derecho de ejercer gobierno y el poder en sus respectivas circunscripciones.

III. RÉGIMEN MUNICIPAL CONTEMPORÁNEO

1. *El régimen municipal en la Constitución Política de 1993*

En la Constitución de 1993, promulgada el 19 de diciembre de dicho año, no se observan demasiadas innovaciones respecto de la Constitución de 1979, ni en la parte dogmática ni en la sección programática. Al respecto, el jurista español, Francisco Fernández Segado, señala que “más que una Constitución original es un texto que simplemente ha buscado acomodar la Constitución precedente a la particular concepción de gobierno del presidente Fujimori, que oculta mal la gravedad que revisiten algunas de sus escasas innovaciones”.¹¹

Además de lo señalado anteriormente, consideramos que un elemento diferenciador, de carácter sustancial, entre ambas Constituciones, es la

¹¹ Fernández Segado, Francisco, “El nuevo ordenamiento constitucional del Perú. Aproximación a la Constitución de 1993”, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 14.

orientación que ambas expresan a través de sus propios textos. Así, el carácter progresista de la Constitución de 1979 se ve reflejado en su preámbulo, en el cual los constituyentes afirman su decisión de

promover la creación de una sociedad justa, libre y culta, sin explotados ni explotadores, exenta de toda discriminación por razones de sexo, raza, credo o condición social, donde la economía esté al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía; una sociedad abierta a formas superiores de convivencia y apta para recibir el influjo de la revolución científica, tecnológica, económica y social que transforma el mundo.¹²

En tanto que la Constitución de 1993 no hace ninguna referencia a ningún compromiso de los constituyentes con objetivos de desarrollo social, y esta característica es subrayada por el jurista peruano Francisco Eguiguren, quien señala que “a lo largo de sus diversos artículos va eliminando todo rasgo de contenido social que a la Constitución pudiera caracterizar”;¹³ ni tampoco se pronuncian por un ideal de sociedad y convivencia; la Constitución de 1993 en su preámbulo, simplemente hace una invocación “a Dios todopoderoso y recordando el sacrificio de todas las generaciones que nos han precedido en nuestra patria”;¹⁴ es decir, que nuestra carta política de 1993 se fundamentó en las nociones de “Dios” y “Patria”, las mismas que son de innegable naturaleza conservadora.

Por lo apuntado, podemos afirmar que la Constitución Política de 1993 configuró un retroceso en comparación con la anterior carta política, y más bien reflejó en su articulado una actitud reactiva del gobierno central hacia las instituciones municipales y regionales. Ésta se explica por el hecho de que la mayoría de los municipios y las regiones, casi la totalidad, estaban gobernados por partidos que habían manifestado una abierta oposición al autogolpe de Estado del 5 de abril de 1992 perpetrado por el presidente Alberto Fujimori, que fue el acontecimiento político que permitió la elaboración de la carta magna de 1993.

Sobre el tema de la descentralización y los gobiernos locales, el profesor universitario peruano César Landa sostiene, respecto de la Constitución de 1993, lo siguiente:

¹² *Constitución Política del Perú de 1979*, Lima, EDDILI, 1980, p. 6.

¹³ Eguiguren Praeli, Francisco (dir.), *Del golpe de Estado a la nueva Constitución*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, p. 236.

¹⁴ *Constitución Política del Perú de 1993*, Lima, Editora Normas Legales, 1994, p. 5.

en términos de Karl Loewenstein, la nueva Carta regula, semántica y nominalmente, el capítulo de la descentralización. Semánticamente, por cuanto sus postulados sobre las municipalidades y las regiones constituyen una ficción jurídica, ya que en la práctica el gobierno viene restringiendo las atribuciones y recursos de los gobiernos locales, así como también ha desactivado los gobiernos regionales democráticos hasta convertirlos en agencias estatales dependientes del gobierno central. Sin embargo, también son normas nominales, por cuanto legitiman constitucionalmente las acciones y decisiones gubernamentales en materia de descentralización, lo que significa consagrar jurídicamente el dominio del poder central político y económico frente a las provincias y el aparato técnico burocrático limeño sobre las poblaciones provincianas.¹⁵

En términos generales puede afirmarse que no hay mayores novedades entre los artículos de una y otra carta magna; en la Constitución Política de 1979, artículos 252o. y 253o., y en la de 1993, en el artículo 191o., se reconocía a las municipalidades como “los órganos del gobierno local”, los cuales contaban, asimismo, con “autonomía política, económica y administrativa”, y, se reafirmaba la elección “por sufragio directo” de los alcaldes y regidores, pero no se menciona la posibilidad de acceder a estos cargos los extranjeros residentes.

El capítulo referente a las competencias de los municipios es la parte en la que encontramos las más sustanciales diferencias entre los artículos de ambas Constituciones; en la de 1993 (artículo 192o.) se incluyen las mismas competencias contenidas en la Constitución precedente, pero no se contemplan aquellas referidas a la regulación del transporte colectivo, la circulación y el tránsito, ni la posibilidad de contratar con otras entidades públicas o privadas para la prestación de servicios públicos locales no administrados directamente; tampoco se incluyen las competencias privativas de los municipios provinciales que se establecían en la Constitución de 1979 (artículo 255o.). Con estas ausencias se afectaba seriamente el ámbito competencial de los gobiernos locales y se retrocedía jurídicamente a las épocas del Estado centralista.

En lo relacionado con los recursos municipales también ubicamos una diferencia sustantiva. En la Constitución de 1979 (artículo 257o.) se estipulaba de forma detallada cuáles eran los tributos de exclusiva disposi-

¹⁵ Landa, César, “La descentralización del gobierno unitario”, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*, Lima, 1995, t. I, p. 241.

ción por los gobiernos locales; en la Constitución de 1993 (artículo 193o.) este detalle desaparece, y hay una mención genérica de los tributos municipales y, más bien, hay una referencia a la ley ordinaria, para que sea ésta la que defina cuáles han de ser los tributos municipales. Este aspecto también configura un retroceso, pues el hecho de que las rentas municipales estuvieran específicamente estipuladas en la Constitución, como en la de 1979, es una garantía de que actúa en favor de los gobiernos locales; en tanto que la remisión a la ley que efectúa la Constitución de 1993 coloca a los municipios en desventaja frente a los gobiernos centrales al Poder Legislativo, pues deja a criterio de estos poderes la decisión final respecto de qué tributos constituirían rentas municipales. Además de lo señalado hay un aspecto que merece ser mencionado, y es el referente a que esta norma constitucional crea el llamado Fondo de Compensación Municipal, cuya finalidad era, precisamente, el compensar las asimetrías financieras entre los municipios, para lo cual destinaba un porcentaje del impuesto a las ventas, pero otorgando implícitamente al gobierno la definición de los criterios que determinarían la distribución de este fondo.

Esta última atingencia que estamos apuntando tuvo una perversa plasmación en la realidad, cuando en enero de 1994 el gobierno central emitió, en uso de la facultad legislativa delegada por el Congreso, el Decreto legislativo 776, Ley de Tributación Municipal, el cual no solamente recortaba el número de tributos municipales, sino que dejaba a decisión del Ministerio de Economía la distribución del Fondo de Compensación Municipal, que se obtenía de un porcentaje de los tributos nacionales, y que constituían el grueso de los ingresos municipales, con lo cual el gobierno central decidía en función de sus intereses políticos coyunturales la distribución del fondo mencionado.

En síntesis, la Constitución de 1993 fue un retroceso en materias municipales, volvió a colocar a los gobiernos locales en situación de desventaja y dependencia del gobierno central; mientras que la Constitución de 1979 diseñó un modelo de organización estatal descentralizado administrativa y políticamente, el mismo que contenía una efectiva desconcentración del poder, lo cual redundaba positivamente en el desarrollo de las instituciones municipales como los órganos del gobierno local; por el contrario, la Constitución de 1993, acorde con el estilo autoritario del gobierno del presidente Fujimori, postulaba un modelo estatal descentralizado en lo administrativo, pero altamente centralizado en lo político; es

decir, con una hiperconcentración del poder en el gobierno central. Esta perspectiva negaba a los gobiernos locales la posibilidad de ser tales, y más bien pretendía convertirlos en simples agencias estatales encargadas de algunos servicios públicos y administrativos, pero con poca o nula capacidad de ejercicio del poder político.

2. *El régimen de la Ley Orgánica de Municipalidades —Ley 27972—*

En el numeral precedente habíamos indicado que la Constitución de 1993 significó un retroceso en materias municipales, puesto que colocó a las municipalidades en una relación de desventaja y dependencia respecto del gobierno central; asimismo, dicha Constitución postulaba un modelo de Estado descentralizado administrativamente, pero centralizado políticamente, concentrando los principales espacios de poder en el gobierno central. Esta perspectiva política negaba a los gobiernos locales la posibilidad de ejercer gobierno en sus circunscripciones, y los limitaba a ser meros gestores de algunos servicios públicos y administrativos, pero sin ninguna capacidad de ejercicio del poder político.

Esta situación política se mantuvo hasta el año 2001, cuando el presidente Fujimori renunció a la Presidencia de la República y se exilió en Japón, con lo cual se inició un periodo de transición política que desembocó en la elección de Alejandro Toledo como nuevo presidente de la República, a partir del 28 de julio del 2001.

El gobierno del presidente Toledo tomó la decisión de revisar y de modificar, de ser necesario, toda la legislación elaborada durante el régimen de Fujimori, y, entre ella, a la legislación municipal, para lo cual se constituyó en el Congreso una comisión encargada de elaborar una nueva Ley Orgánica de Municipalidades y una nueva Ley de Tributación Municipal, que reemplazara a las elaboradas durante el pasado régimen y que devolviera a las instituciones municipales las prerrogativas propias de su condición de gobiernos locales que les habían sido recortadas.

Es así que en diciembre de 2001 se promulga la Ley 27616, que modifica la Ley de Tributación Municipal vigente, el Decreto legislativo 776; aquella nueva ley devuelve a las municipalidades la administración directa de sus recursos; posteriormente, en mayo de 2003, se promulga la nueva Ley Orgánica de Municipalidades —Ley 27972—; y, la finalmente en noviembre del 2004, se promulga el nuevo Texto Único Ordenado

de la Ley de Tributación Municipal aprobado mediante el Decreto supremo 156-2004-EF.

La nueva Ley Orgánica de Municipalidades —Ley 27972— trae como una de sus novedades principales interrelacionar la institución de la democracia representativa, a nivel local y provincial, con algunas herramientas propias de la democracia directa; es decir, que busca incrementar la participación ciudadana en determinadas áreas de los gobiernos locales; así es que establece el carácter participativo de los presupuestos municipales tanto en su elaboración como en su ejecución; y, de la misma manera, estipula los derechos de participación y control vecinal de la gestión municipal.

Este aspecto constituye la novedad principal de la nueva ley orgánica de municipalidades; o sea, la interrelación de una democracia representativa con la participación vecinal. Esta ley consagra legislativamente, por primera vez en nuestra historia republicana, los presupuestos participativos, la rendición de cuentas, la vigilancia y el control de la gestión por los ciudadanos, la transparencia en la información y en los actos, etcétera.

Desde el título preliminar, en el artículo I, esta ley reconoce que los gobiernos municipales son canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos; asimismo, en el artículo IX se estipula que el proceso de planeamiento local tiene un carácter participativo, que debe articular las propuestas institucionales con las demandas vecinales, y que el sistema de planificación local tiene como uno de sus principios rectores a la participación ciudadana, la que se ejerce por los vecinos en forma individual y a través de las organizaciones vecinales, lo que otorga a las demandas vecinales el carácter de insumo básico para el diseño de los planes estratégicos locales.

En lo referente al tema de la administración municipal, la ley orgánica establece —en el artículo 26o.— que aquélla tiene como uno de sus principios la participación y seguridad ciudadanas, aunque remitiendo a la legislación correspondiente la definición de las instituciones y los procedimientos necesarios para hacer efectiva dicha participación en los distintos niveles de la gestión municipal.

En lo relacionado con los presupuestos participativos municipales, la ley establece —en el artículo 53o.— que los gobiernos locales se rigen por este tipo de presupuestos como instrumentos de administración y gestión, los cuales se formulan, aprueban y ejecutan con los planes de desarrollo

concertados con la población, y forman parte del sistema de planificación municipal; asimismo, la ley remite a la legislación específica en materia de presupuestos participativos para su elaboración, ejecución y control. De esta manera, se convierte al presupuesto participativo en un proceso definidor de las prioridades de las acciones a implementar en los niveles de gobierno local con la participación de los individuos y de las organizaciones sociales, generando compromisos de todos los agentes participantes para la consecución de los objetivos estratégicos y, asimismo, estableciendo un conjunto de objetivos relativos al mejoramiento de la eficiencia en la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo con las prioridades consideradas en los planes de desarrollo concertados, propiciando de esta manera una cultura de responsabilidad fiscal, concertación y paz en la sociedad; también busca reforzar la relación entre el Estado y la sociedad, al introducir formalmente en el ámbito de la gestión pública una nueva forma de comprender y ejercer la ciudadanía en el marco del ejercicio de mecanismo de democracia directa y democracia representativa que genere compromisos y responsabilidades compartidas; comprometer a la sociedad civil para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan de desarrollo concertado; fijar prioridades en la inversión pública estableciendo un orden de prelación para la ejecución de proyectos declarados viables, y reforzar el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana.

La participación ciudadana en la elaboración de los planes de desarrollo concertado también constituye una de las novedades contenidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, al señalar —en el artículo 97o.— que dichos planes responden, entre otros principios, al de participación, rendición de cuentas, inclusión e integración, lo que otorga a las poblaciones involucradas en el diseño de estos planes, parte del liderazgo del proceso de desarrollo en sus respectivas circunscripciones.

Otra institución novedosa la constituyen las juntas de delegados vecinales comunales —normadas en los artículos 106o. a 110o.—, las que se constituyen en el órgano de coordinación integrado por los representantes de las agrupaciones urbanas y rurales que integran el distrito, considerando dentro de éstas a las comunidades nativas y demás organizaciones sociales. Estas juntas se encargan de concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión, proponer las políticas de salubridad, apoyar la segu-

ridad ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras y fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal.

La Ley Orgánica de Municipalidades señala que el ejercicio de los derechos de participación —normado por los artículos 113o. a 120o.— se realiza mediante los siguientes mecanismos: el derecho de elección a cargos municipales; la iniciativa en la formación de dispositivos municipales de carácter general o particular, para lo que se requiere que dicha propuesta cuente con el respaldo de más del 1% de los electores de la provincia o distrito; el derecho de referéndum, que se ejerce sobre asuntos de competencia municipal, es de carácter decisorio y respecto de la aprobación o desaprobación de ordenanzas municipales, salvo las de naturaleza tributaria adoptadas de acuerdo con ley, y es solicitado por el 20% de los electores; las juntas vecinales comunales, que son constituidas a propuesta del alcalde o de los vecinos mediante elecciones públicas. Estas juntas se encargan de supervisar la prestación de los servicios públicos locales, el cumplimiento de las normas municipales, la ejecución de obras municipales y otros servicios; los comités de gestión, que se forman por resolución municipal para la ejecución de obras y gestiones de desarrollo económico; el derecho de denunciar infracciones y a ser informado, esto último debe cumplirse en un plazo no mayor de treinta días hábiles, bajo responsabilidad, y el cabildo abierto, que es una instancia de consulta directa del gobierno local al pueblo, y es convocada para un fin específico.

Finalmente, el derecho de control vecinal de los gobiernos locales se ejerce mediante el procedimiento de revocatoria de las autoridades municipales y la demanda de rendición de cuentas; el primer derecho constituye la acción y efecto de los ciudadanos en una circunscripción municipal de privar de mandato a una autoridad municipal elegida para ello, pero no procede durante el primer o el último año del mandato; la demanda de rendición cuentas es la acción y efecto de presentar una interpelación, respecto de una ejecución presupuestal y uso de recursos propios a una autoridad municipal, para su examen o verificación. El único requisito para su ejercicio es que guarde las formas establecidas por las leyes correspondientes.

Otra de las novedades importantes establecidas en la vigente Ley Orgánica de Municipalidades es la relativa a la transparencia fiscal y a la neutralidad política —artículos 148o. a 150o.—. En estas normas se esta-

blece que los gobiernos locales están sujetos a las normas de transparencia y sostenibilidad fiscal y otras conexas en su manejo de los recursos públicos, con la finalidad de generar confianza en los ciudadanos respecto de la gestión municipal y para alcanzar un manejo eficiente de los recursos públicos. Así es que los gobiernos locales están obligados a contar con portales de transparencia en Internet, de acuerdo con las posibilidades técnicas del lugar; si no es posible utilizar este medio, se recurrirá a los que se consideren adecuados para la circunscripción. En lo relativo a la transparencia funcional, tanto los alcaldes como los regidores, lo mismo que los funcionarios y servidores de los gobiernos locales, tienen prohibido ejercer actividades inherentes a su cargo con objeto de obtener ventajas de cualquier orden; asimismo, están obligados a actuar imparcialmente y a no dar trato preferencial a ninguna persona natural y jurídica; los alcaldes y regidores están obligados a presentar una declaración jurada de bienes y rentas. Con la neutralidad política se pretende que las autoridades y los funcionarios municipales están obligados a velar por el desarrollo de los procesos electorales sin interferencias ni presiones; asimismo, tienen prohibido realizar cualquier tipo de actividad política partidaria o electoral durante los procesos electorales dentro de los horarios de trabajo, bajo responsabilidad; también está prohibido el uso de la infraestructura de los gobiernos locales para cualquier tipo de actividades políticas partidarias o electorales; igualmente, está prohibida la utilización de cualquier otro recurso municipal para la realización de cualquiera de las actividades antes mencionadas.

En los demás aspectos, la vigente Ley Orgánica de Municipalidades —Ley 27972— es muy similar a la derogada —Ley 23853—, así es que mantiene el régimen del municipio peruano; es decir, por dos tipos de entidades locales. La primera de ellas está integrada por entidades locales con naturaleza de gobierno local, y la segunda, por entidades sin naturaleza de gobierno local. La primera de las mencionadas anteriormente comprende dos subtipos; las instituciones municipales obligatorias, que son: la municipalidad de Lima metropolitana, capital del país; las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales, y el segundo subtipo incluye las instituciones municipales creadas por las municipalidades provinciales: las municipalidades de centro poblado menor, como son los anexos, caseríos y comunidades campesinas e indígenas, a las que se agrega como novedad las denominadas municipalidades fronterizas. El segundo tipo de entidades locales, sin capacidad gubernativa local, está

constituido por la agencias municipales, entes desconcentrados del mismo municipio, cuya finalidad es la de brindar algunos servicios.

Se mantiene la naturaleza democrática de los gobiernos locales, que se expresa mediante la elección libre de los alcaldes y regidores distritales y provinciales, por sufragio universal, secreto y obligatorio de los ciudadanos de las respectivas circunscripciones. La duración del periodo de gobierno local es de cinco años, y el mandato es irrenunciable, pero revocable, y pueden ser reelegidos. Asimismo, continúa considerando que los municipios provinciales y distritales nacen de la demarcación territorial respectiva que aprueba el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, de conformidad con el artículo 102o., inciso 7), de la Constitución del Estado, y mediante Decreto supremo (artículo III del título preliminar de la Ley 27972).

En lo relativo con las competencias y funciones de los gobiernos locales, la Ley 27972 mantiene el criterio de que éstos se encargan de organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos municipales y de intervenir en todas aquellas materias de interés distrital y provincial, con autonomía y capacidad gubernativa.

No obstante, ha habido un reordenamiento en lo relativo a las competencias municipales, las que se agrupan en siete materias; la primera de ellas es la relativa a la organización del espacio físico; en el segundo rubro se encuentran los servicios públicos locales; en el tercer agrupamiento están la protección y conservación del ambiente; en el cuarto grupo están las materias relativas al desarrollo y economía local; en el quinto apartado está la participación vecinal; en el sexto agrupamiento tenemos a los servicios sociales locales, y, finalmente, en el séptimo grupo están la prevención, rehabilitación y lucha contra las drogas.

En materia financiera, la vigente Ley Orgánica de Municipalidades, en concordancia con la Constitución, reconoce —en el artículo II del título preliminar— la autonomía económica de los gobiernos locales, es decir, que se constituyen en instituciones con capacidad de administrar sus propios recursos, de poder contraer y aprobar empréstitos, de crear, derogar o modificar los tributos municipales. Sin embargo, la mayoría de los municipios del Perú continúan dependiendo de las transferencias que realiza el gobierno central, a través del Fondo de Compensación Municipal, las cuales constituyen el grueso de los ingresos municipales, y esta situación los coloca en situación de debilidad al momento de defender sus fueros y competencias ante intrusiones de entidades del gobierno central.

La vigente Ley Orgánica de Municipalidades peruana constituye un notable avance legislativo y democrático, pues con ella los ciudadanos pueden, en conjunto, ejercer el derecho de participación activa en la conducción de los gobiernos locales peruanos, y a estos últimos les ha devuelto la capacidad jurídica de ejercer poder en sus circunscripciones, de consolidarse como instituciones democráticas; además, otorga a los municipios un conjunto sistematizado de funciones y competencias que les permiten constituirse, conjuntamente con la ciudadanía, en el actor político central en sus espacios de actuación; en suma, haciendo posible que los gobiernos locales se legitimen como representantes de la ciudadanía local, y a los ciudadanos en actores activos del quehacer municipal.

3. *Balance y perspectivas*

Los gobiernos locales peruanos enfrentan en el siglo que está comenzando un conjunto de desafíos que pondrán a prueba su propia capacidad de supervivencia; entre otros, el desarrollo exponencial de la ciencia y la tecnología, la naturaleza global de los cambios, el ingreso de actores también globales, la puesta en debate de los fundamentos de la propia democracia, el derrumbe de algunos paradigmas ideológicos y políticos; en suma, un mundo que está cambiando de forma acelerada y Estados que se muestran incapaces de reaccionar con la misma velocidad.

Entre estas circunstancias, con las que los gobiernos locales deben convivir, mencionaremos las que consideramos más importantes.

Una privatización acelerada de las relaciones políticas. Hoy en día los espacios de vinculación y ejercicio político ya no son los partidos políticos o las instituciones políticas; ahora los ciudadanos, en especial los más jóvenes, elaboran sus definiciones y actitudes políticas en espacios particulares, y por medios sobre los cuales los poderes públicos tienen poca o nula injerencia, y que transmiten mensajes de indiferencia, cuando no de rechazo, hacia la política en general, los políticos y las instituciones políticas. Los municipios, al ser las entidades políticas públicas más cercanas a la población, tienen que recuperar la comunicación con estos ciudadanos, tienen que crear nuevos procedimientos e instrumentos de comunicación política, que no solamente permitan la participación en asuntos públicos, sino que también den respuesta a las inquietudes y necesidades particulares. Los gobiernos locales deben colocarse en actitud

dialogante y polemizadora con todos los que tengan algo que decir, pues hoy el gobierno del mañana no será sólo el que se dedique a la resolución de la problemática general, sino que también participe en la discusión de problemáticas particulares.

Otra área problemática que concierne a los gobiernos locales es la relacionada con la globalización. Este proceso, por su carácter extraterritorial y por el tipo de actores que participan con él, está poniendo en debate conceptos y doctrinas políticos hasta hace poco irrevisables, y este proceso alcanza a las instituciones políticas, con lo cual, como el de soberanía nacional o la legalidad internacional, doctrinas como el derecho a la autodeterminación de los pueblos, e instituciones como los organismos supranacionales, están perdiendo trascendencia, y se pronostica su caducidad o desaparición en un mediano plazo. Los gobiernos locales están directamente involucrados en esta problemática, pues al ser instituciones de ámbito local, quedan más expuestos y desprotegidos ante las acciones de actores globalizadores, como las empresas transnacionales o los organismos multilaterales, los cuales pueden tomar decisiones que vayan contra las propias competencias locales, sino que pongan en peligro su existencia y viabilidad como instituciones. Estoy pensando, por ejemplo, en las estrategias comerciales de algunas empresas, que por sus propias conveniencias pueden decidir no invertir o desinvertir en algunas regiones, con lo cual podrían desfinanciar a los gobiernos locales de esos lugares, o en las recomendaciones que pueda formular alguna entidad financiera multilateral que suponga el recorte de transferencias a gobiernos locales; en suma, los ejemplos pueden ser varios, pero lo central es que los gobiernos locales deben estar preparados para enfrentar contingencias, deben establecer alianzas que exceden los ámbitos nacionales, crear instituciones internacionales que dialoguen directamente con los actores globalizadores y disponer de mecanismos de defensa contra los poderes globales.

Un tercer aspecto que se constituye como un reto para los gobiernos locales es la necesidad de ampliar las políticas de desarrollo local y cohesión social, sin incurrir en desequilibrios financieros, sin depender de las transferencias del gobierno central y sin incrementar las cargas tributarias locales; esto obligará a los municipios a realizar verdaderos trabajos de ingeniería fiscal, pues será necesario diseñar nuevas estrategias de fiscalización y recaudación tributarias; igualmente supone establecer nuevas figuras impositivas que no sobrecarguen la obligación en quienes

ya están tributando, sino que incidan en aquellas actividades que actualmente no tributan.

Éstos son algunos de los retos a los que se han de enfrentar los municipios peruanos en el presente siglo. Su viabilidad como instituciones políticas y su trascendencia social dependen de la manera en que los enfrenten; no obstante, somos optimistas, y consideramos que la historia de los gobiernos locales democráticos en el Perú recién está comenzando, y que sabrán superar las circunstancias que se presenten con creatividad, con una ética ciudadana y con un espíritu democrático.

IV. ANEXO

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993

CAPÍTULO XIV DE LA DESCENTRALIZACIÓN, LAS REGIONES Y LAS MUNICIPALIDADES

DESCENTRALIZACIÓN

Artículo 188. La descentralización es un proceso permanente que tiene como objetivo el desarrollo integral del país.

DIVISIÓN POLÍTICA DEL PAÍS

Artículo 189. El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada.

REGIONES. INTEGRACIÓN POLÍTICA

Artículo 190. Las regiones se constituyen por iniciativa y mandato de las poblaciones pertenecientes a uno o más departamentos colindantes. Las provincias y los distritos contiguos pueden asimismo integrarse o cambiar de circunscripción.

En ambos casos procede el referéndum, conforme a ley.

MUNICIPALIDADES

Artículo 191. Las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Corresponden al Concejo las funciones normativas y fiscalizadoras; y a la alcaldía, las funciones ejecutivas.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cinco años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable pero irrenunciable. Gozan de las prerrogativas que señala la ley.

COMPETENCIA

Artículo 192. Las municipalidades tienen competencia para:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Administrar sus bienes y rentas.
3. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales.
4. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
5. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, y ejecutar los planes y programas correspondientes.
6. Participar en la gestión de las actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley. y
7. Lo demás que determine la ley.

BIENES Y RENTAS

Artículo 193. Son bienes y rentas de las municipalidades:

1. Los bienes e ingresos propios
2. Los impuestos creados por ley a su favor
3. Las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos de su competencia, creados por su Concejo.
4. Los recursos asignados del Fondo de Compensación Municipal que se crea por ley según los tributos municipales.

5. Las transferencias presupuestales del Gobierno Central.
6. Los recursos que les correspondan por concepto de canon.
7. Los demás recursos que determine la ley.

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL

Artículo 194. Las municipalidades pueden asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos para la ejecución de obras y la prestación de servicios comunes.

SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 195. La ley regula la cooperación de la Policía Nacional con las municipalidades en materia de seguridad ciudadana.

RÉGIMEN ESPECIAL DE MUNICIPALIDADES

Artículo 196. La capital de la República, las capitales de provincias con rango metropolitano y las capitales de departamento de ubicación fronteriza tienen régimen especial en la Ley Orgánica de Municipalidades.

El mismo tratamiento rige para la Provincia Constitucional del Callao y las provincias de frontera.

REGIONES. NATURALEZA. FUNCIONES. BIENES Y RENTAS

Artículo 197. Las Regiones tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Les corresponden, dentro de su jurisdicción, la coordinación y ejecución de los planes y programas socio-económicos regionales, así como la gestión de actividades y servicios inherentes al Estado, conforme a ley.

Sus bienes y rentas propias se establecen en la ley. Las Regiones apoyan a los gobiernos locales. No los sustituyen ni duplican su acción ni su competencia.

ORGANIZACIÓN. AUTORIDADES

Artículo 198. La estructura organizada de las Regiones y sus funciones específicas se establecen por ley orgánica.

Son las máximas autoridades de la Región el presidente y el Consejo de Coordinación Regional.

El presidente de la Región es elegido por sufragio directo por un período de cinco años. Puede ser reelegido. Su mandato es revocable, pero irrenunciable. Goza de las prerrogativas que le señala la ley.

El Consejo de Coordinación Regional está integrado por el número de miembros que señala la ley. Los alcaldes provinciales o sus representantes son, de pleno derecho, miembros de dicho Consejo.

PRESUPUESTO. REGULACIÓN Y FISCALIZACIÓN

Artículo 199. Las Regiones y las municipalidades rinden cuenta de la ejecución de su presupuesto a la Contraloría General de la República. Son fiscalizadas de acuerdo a Ley.