

24

LA LEGISLACION REGIONAL Y LAS MUNICIPALIDADES Y COMUNIDADES CAMPESINAS

Manuel Montoya Ugarte-

excerpta

FUNDACION
FRIEDRICH
EBERT

personal

C89-375

LA LEGISLACION REGIONAL Y LAS MUNICIPALIDADES Y COMUNIDADES CAMPESINAS*

Manuel Montoya Ugarte

* Condensado por Fabricio Franco de: Montoya Ugarte, Manuel "La Legislación Regional y las Municipalidades y Comunidades Campesinas" ponencia presentada en el Conversatorio "La Nueva Estructura del Estado en las Regiones" organizado por la Fundación Friedrich Ebert en Abril de 1988 en Lima.

©Fundación Friedrich EBERT

Lima, enero de 1989

Diseño gráfico: Carlos Zúñiga

Edición: Estudio 27

Los editores no necesariamente comparten las opiniones vertidas por el autor.

EXCERPTA

Selección, recopilación, compilación, colección, extracta; todos estos vocablos son sinónimos del nombre de esta serie de publicaciones auspiciada por la Fundación Friedrich Ebert, con el fin de contribuir al enriquecimiento del debate sobre diversos temas de interés nacional.



LA LEGISLACION REGIONAL Y LAS MUNICIPALIDADES Y COMUNIDADES CAMPESINAS

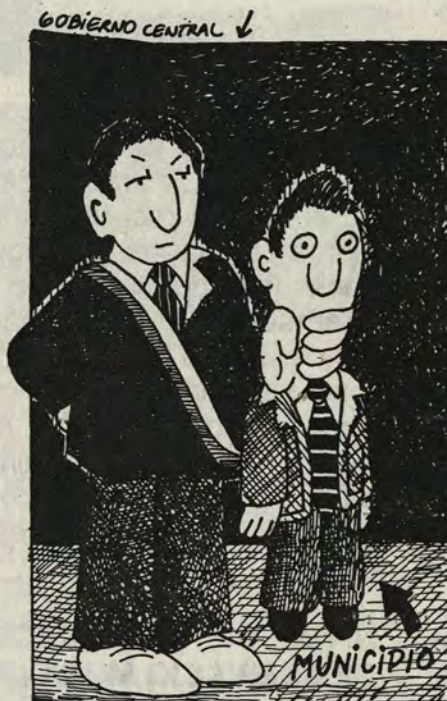
Manuel Montoya Ugarte

I EL SALTO CUALITATIVO DE LA MUNICIPALIDAD AL GOBIERNO LOCAL

La institución municipal heredera del cabildo español a lo largo de la historia ha sido y es condicionada en su desarrollo, como institución-agente de cambio, por diversos factores.

LIMITACIONES JURIDICO-POLITICAS

Las limitaciones jurídicas y políticas reflejadas históricamente en nuestras constituciones y leyes, expresan una política de la organización de la estructura del Estado que es a la vez, centralista y sectorial. Estas leyes tendieron a identificar la modernización del Estado con el crecimiento del gobierno central afincado en la capital, y el concepto de "unitariedad" de éste con el de "centralismo". Este razonamiento trajo consecuencias funestas para el desarrollo del país como nación; entre ellas, el aumento exagerado del Estado y de su aparato administrativo y legal en relación a la disminución de la producción de bienes y de la prestación de servicios por parte de éste a la comunidad. Esta percep-



El Gobierno Central, elitista y paternalista, tiende a eliminar la autonomía municipal.

ción elitista y paternalista del gobierno central, tendió a eliminar la autonomía municipal. Así pues, existe un sistema político legal que controla y tutela la validez y ejecución de las decisiones adoptadas por los gobiernos locales.

Por ello, la descentralización exige un sistema eficiente de distribución de competencias que tengan carácter exclusivo o compartido, más no indistinto, ya que en este último caso, se consagraría un permanente poder de sus-

titución que suprime toda descentralización, finalmente en beneficio de la administración central por su absoluta supremacía financiera, técnica y poder político; consolidando de esta forma una descentralización centralizada.

LIMITACIONES ECONOMICAS

Una constante de la gestión municipal ha sido la falta de recursos y el destino de éstos a gastos corrientes, más que a la inversión. La escasa disponibilidad de rentas de los municipios tiene su origen más que en las remuneraciones de los obreros y empleados (que a nivel nacional representaban el 50% del total de gastos en el período 1977-1983), en la actitud política del gobierno central de no priorizar el gasto municipal. Así, el programa de inversión pública a mediano plazo (1981-1985), por niveles institucionales asignó a los gobiernos locales y beneficencias como promedio en los cinco años, sólo un 2,2% del presupuesto, mientras que los porcentajes de inversión asignados al gobierno central y a las empresas públicas eran de un 53% y un 40%, respectivamente. Esta

participación de las distintas instancias de gobierno en el gasto fiscal, coloca al Perú, de acuerdo a las estadísticas internacionales, en el más bajo nivel de descentralización entre las naciones sudamericanas, y entre los países con mayor tradición centralista. Esta situación llevó y lleva a muchas municipalidades a una existencia vegetativa, intentando solamente cumplir con su personal y con el mantenimiento precario de sus servicios. Los proyectos de inversión municipal son cada vez más restringidos y sufren además, la superposición de múltiples instituciones dependientes del gobierno central tales como las Cordes, Coopop, Microrregiones, empresas públicas.

Ante la escasez de recursos, se trata por un lado, de rediseñar la gestión del gasto municipal, concertando con las instituciones públicas y privadas, y por otro, recuperar la autonomía económica. Esto último significa crear y recuperar fuentes de ingresos (impuestos, tasas, proyectos de inversión, empresas, etc.), capacidad para reajustar tributos y capacidad de presión sobre el gobierno central para aumentar las transferencias desde éste hacia las instancias municipales.

LIMITACIONES ADMINISTRATIVAS

El problema central es la falta de coordinación interinstitucional y el cruce de competencias. La multiplicidad de organismos que comparten por ley las mismas competencias y funciones de



la municipalidad, trae como consecuencia la duplicación de esfuerzos, la irracionalidad en el uso de recursos financieros y humanos, y no pocas veces la supeditación de los intereses de la comunidad y del desarrollo local a los intereses sectoriales, institucionales o partidarios. Otros problemas son los insuficientes planes y proyectos así como la escasa información estadística.

NIVEL DE CALIFICACION DEL SERVICIO MUNICIPAL

Las autoridades y el personal municipal, por lo general, carecen de un conocimiento especializado técnico-práctico sobre la estructura socio-productiva y las formas de producción; los recursos naturales (suelos, bosques, agua, yacimientos, etc.), sus potencialidades y condicionantes; las características técnicas, sociales, culturales y económicas de su población. Igualmente, existen conocimientos rudimentarios sobre planificación del desarrollo urbano-rural, implementación de proyectos de inversión y políticas tributarias.

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION Y EN LA LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES (LOM).

Según la Constitución Política sancionada en 1979, el Perú es una república democrática y social independiente y soberana, siendo su gobierno unitario, representativo y descentralizado. En el capítulo correspondiente a la descentralización, gobiernos locales y regionales, se establecen las atribuciones, competencias y recursos de los Gobiernos Locales, a fin de que éstos se constituyan (expresión de la descentralización política dentro del carácter unitario del Estado.

De la Constitución y de la LOM se desprende que el gobierno local es la unidad básica de la organización política y administrativa del municipio, constituido con la finalidad de promover el desarrollo urbano-rural y el bienestar de los vecinos. Con este fin goza de autonomía económica, administrativa y personería jurídica de derecho público interno. En el artículo 62 de la LOM se establece que a las municipalidades les corresponde planificar, ejecutar e impulsar las acciones destinadas al desarrollo integral de su circunscripción. Estas acciones deben realizarse con sus propios recursos y con los previstos por las leyes respectivas para los organismos del Poder Ejecutivo, organismos descentralizados, Cordes y en su oportunidad los Gobiernos Regionales.

II LA NUEVA LEGISLACION NACIONAL Y LOS GOBIERNOS LOCALES.



El gobierno local es unidad básica y debe promover el desarrollo municipal y el bienestar vecinal.

REGION, MUNICIPALIDAD Y AUTONOMIA POLITICA

La Ley de Bases de la Regionalización (ley 24650) y los dispositivos que la modifican (ley 24792), definen al gobierno regional como persona jurídica de derecho público interno que goza de autonomía administrativa y económica, más no política. Ello no sería casual, ya que históricamente se ha identificado "político" con decisiones en organismos independientes del gobierno central, lo que es peligroso cuando se ha tomado como sinónimo de unitarismo el centralismo. De esta forma, la mayor o menor autonomía de los gobiernos regionales va a influir en el rol de agente de desarrollo asignado a las municipalidades, ya que éstas son parte del ámbito regional y participan en las decisiones a nivel regional y subregional. En esta última instancia tienen una preponderancia en el proceso de planificación y programación presupuestal frente al gobierno regional. Sin embargo, as-

pectos tan importantes como la política económica y el resguardo del orden interno así como todo el manejo de las variables macro-económicas: tasas de cambio e intereses, sueldos y salarios, precios, impuestos etc., condicionando por ello la gestión tanto regional como municipal, a aspectos sin mayor envergadura, a acciones de coordinación y supervisión y a la aplicación de políticas sectoriales emitidas por el nivel central.

DELIMITACIONES REGIONALES

De acuerdo a la Constitución la decisión para definir las regiones reposa, tanto en el Poder Ejecutivo y en las Cordes, como en los consejos provinciales siempre que ese voto represente la mayoría de la población de la región proyectada. El ámbito regional se está delimitando en función de la propuesta del Ejecutivo hecha en junio de 1987. La misma que, prácticamente, se está imponiendo por la burocracia designada en el interior del país (los jefes de la Corporaciones son designados por el Ejecutivo), y por la elegida (alcaldes) al

que debe regirse por su correspondiente disciplina partidaria. En esta forma se realiza la iniciativa del gobierno central, sin embargo se han expresado en desmedro de la consolidación de la voluntad popular, que en desacuerdo con ciertas delimitaciones regionales se manifiesta por medio de paros y huelgas, generación de frentes de defensa, etc.

COMPETENCIAS

Al ser parte del ámbito del gobierno regional, la municipalidad debe insertarse en la dinámica regional. Esta inclusión permitirá articular unidades y procesos productivos, así como planes que enlacen los aspectos sectoriales, regionales y locales con los esfuerzos de administración y planificación de la Nación.

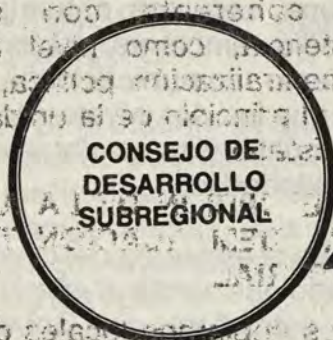
Si bien la Ley de Bases establece una relación de mutua colaboración, apoyo, asistencia técnica y supervisión entre las instancia regional y municipal -dentro de un marco de autonomía- subsisten problemas, salvo excepciones como salud y transporte, en la definición de funciones y atribuciones que les corresponden. Este es el caso de áreas tan importantes como vivienda, educación, trabajo, bienestar y rehabilitación social, agricultura, forestal y fauna, recursos naturales y medio ambiente, abastecimiento, comunicaciones, en el que los dos niveles tienen competencias no claramente deslindadas.

En el esquema desconcentrado que existe al interior de la estructura del Gobierno Regional, hay una perspectiva

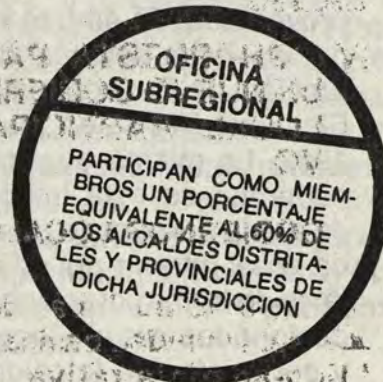
¿Quién se encarga de:



positiva para el municipio. Efectivamente, a través de las oficinas subregionales, el Gobierno Regional se relaciona y apoya a las municipalidades proporcionándoles, recursos financieros, asistencia técnica y asesoramiento para el cumplimiento de sus funciones. El órgano en el cual se concertan estas acciones es el Consejo de Desarrollo Subregional, dependiente de la Oficina Subregional en el que participan como miembros en un porcentaje equivalente al 60%, los alcaldes distritales y provinciales de dicha jurisdicción. Por lo tanto el Consejo posibilita que muchos de los recursos asignados al Gobierno Regional sean canalizados en la ejecución de proyectos de inversión de interés local. En él están representados, igualmente, delegados de las ins-



DEPENDE DE.



tuciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales del ámbito subregional. Este reconocimiento a la importancia de la institución municipal también se refleja en la participación de los alcaldes provinciales en las Asambleas Regionales respectivas, órganos normativos y fiscalizadores del Gobierno Regional. Aquí también se encuentran expresadas las organizaciones campesinas, cooperativas y otras formas empresariales y asociativas rurales y urbanas.

respectivo. Siendo los alcaldes representantes de la Asamblea Regional y del Consejo de Desarrollo Subregional, es lógico pensar que influirán en el destino de las colocaciones, préstamos y destino de los mismos en beneficio local.

Este conjunto de medidas indudablemente amplía la presencia de las municipalidades en aspectos económicos, políticos y culturales que rebasan el ámbito jurisdiccional municipal, municipalizando en cierta forma las de



La institución municipal tendrá un rol decisivo en la actuación de los próximos gobiernos regionales.

Finalmente, resulta interesante a nivel municipal la creación de la banca regional de fomento, la misma tendrá por directorio 7 miembros, 4 de los cuales serán elegidos por el Gobierno Regional

siones y por lo tanto peruanizándolas y nacionalizándolas.

III LA NUEVA LEGISLACION REGIONAL Y LAS COMUNIDADES CAMPESINAS

La Ley No. 24792 que modifica la Ley de Bases prioriza la promoción y apoyo que el nivel regional debe brindar a los gobiernos sociales locales en el desarrollo integral de las parcialidades, comunidades campesinas y nativas.



El municipio puede obtener beneficio para la localidad mediante la banca regional de fomento.

Este es un tema de gran importancia ya que las municipalidades son eminentemente urbanas y se limitan a resolver problemas urbanos, olvidando que el municipio es un todo urbano-rural. El apoyo a las comunidades campesinas es necesario porque en ellas se concentran los sectores más desatendidos y desprotegidos por la acción del Estado. Muchos de estos problemas podrían ser resueltos, por lo menos parcialmente, si es que la municipalidad cumpliera las funciones que la Constitución y la LOM le asignan en materia de salud, saneamiento ambiental, población, comercialización y planificación del desarrollo.

Toda esta gama de competencias en varios casos no han sido ejecutadas por los municipios, no sólo por la invasión de su fuero por el gobierno central, carencia de planes, recursos económicos y personal técnico, sino porque no se coordinó e impul-

só el trabajo con las organizaciones populares, comunidades campesinas y nativas.



El municipio puede desempeñar un rol vital para el desarrollo de las comunidades campesinas

IV PROPUESTA PARA UN NUEVO GOBIERNO LOCAL PARTICIPATIVO

GOBIERNOS LOCALES

El gobierno local debe ser la unidad básica político-administrativa del

Estado, conformada como expresión organizada de la población para el ejercicio de su "autocondicionamiento", a fin de conseguir el desarrollo integral de las comunidades urbanas y rurales. Esta perspectiva hace posible concretar los siguientes objetivos:

- La promoción del desarrollo económico social.
- La participación de la población.
- Lograr niveles de organización de la población, básicos para todo proceso de transformación.
- La descentralización político-administrativa.
- La seguridad nacional.
- El desarrollo del interior del país, y la democratización del Estado.

Se trataría de transformar a las actuales municipalidades en auténticos gobiernos locales, como verdaderos órganos de poder democrático, otorgándoles atribuciones y competencias para planificar concertadamente, deliberar y legislar en asuntos de su competencia, mantener el orden público y el desarrollo de su comunidad y la prestación de servicios públicos. La autonomía de los gobiernos locales y la subordinación de los mismos a las políticas nacionales y regionales resulta así coherente con su existencia, como nivel de descentralización política, y con el principio de la unidad del Estado.

REDEFINICIÓN DE LA ACTUAL DEMARCACIÓN TERRITORIAL

Los gobiernos locales deben redefinirse para que

constituyan auténticas unidades sociales, tanto a nivel distrital como provincial. La nueva demarcación debería partir de una óptica regional que compatibilice las especificidades propias de las comunidades locales. Para ello, tendría que existir una óptima relación entre población y territorio; un número mínimo de organizaciones territoriales y funcionales de base; de recursos actuales o potenciales; equipamiento social; adaptabilidad a la demarcación territorial y una problemática común e identificación cultural de la población.

LA PARTICIPACION Y LOS NUEVOS GOBIERNOS LOCALES

La participación vecinal constituye la característica fundamental y el elemento definitorio del nuevo Gobierno Local. En él, se debería ejercer la participación plena, en la forma más directa posible, mediante un sistema de decisiones socializado con el mínimo de intermediación. Pero ello es sola-



Mejor gestión municipal con mayor participación vecinal.

mente posible, si el Gobierno local expresa en su conformación a las organizaciones sociales de base representativas de la población. El crite-



Mejor participación vecinal con organizaciones representativas de la población

rio clasificatorio para estas organizaciones sería el siguiente:

- Organizaciones Territoriales: aquellas que tienen como elemento definitorio la localización.
- Organizaciones Funcionales: las que poseen como base la afinidad en la actividad desempeñada.

-Organizaciones Integrales: las que combinan los dos criterios anteriores.

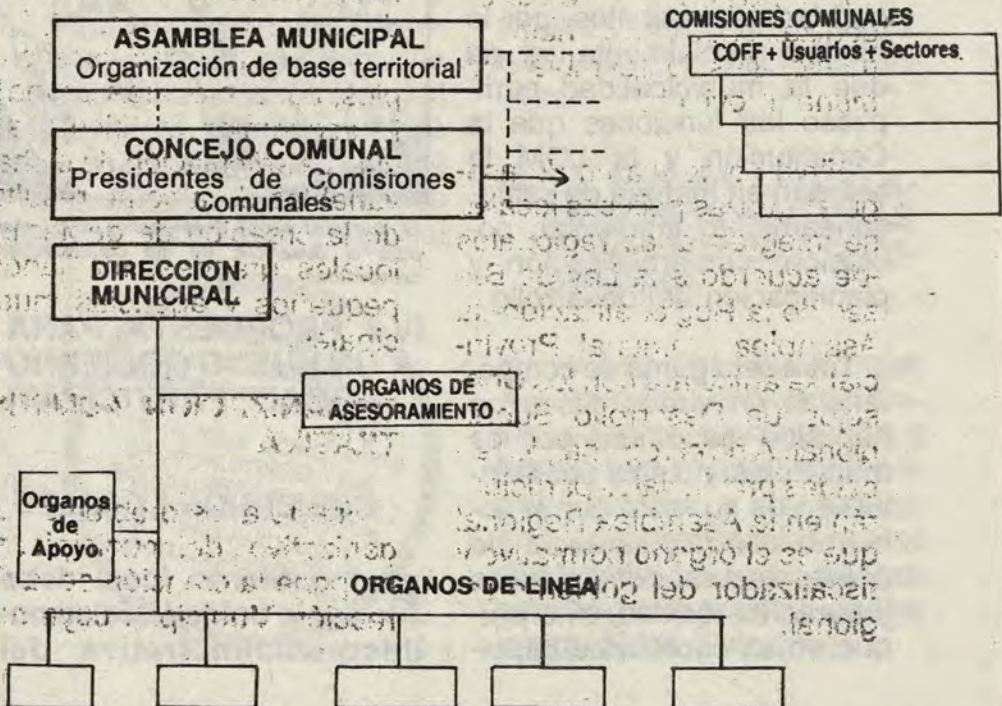
ESTRUCTURA DEL NUEVO GOBIERNO LOCAL

Los representantes de las organizaciones territoriales, elegidos desde sus bases conformarán la *Asamblea Municipal*, máximo órgano de decisión política con carácter deliberativo y resolutivo.

De otra parte las organizaciones funcionales, a través de sus representantes integrarán las *Comisiones Comunales*, que son órganos de participación de la población en áreas específicas de interés comunal.

A su vez los presidentes de las comisiones comunales, elegidos por la Asamblea Municipal constituirán el *Consejo Comunal*, instancia de dirección ejecutiva de las decisiones de la Asamblea y en estrecho contacto con la po-

CUADRO No.1 ESTRUCTURA DEL NUEVO GOBIERNO LOCAL



Organos de Apoyo

ORGANOS DE ASESORAMIENTO

ORGANOS DE LINEA

COMISIONES COMUNALES

COFF + Usuarios + Sectores

blación vía las comisiones comunales.

MECANISMOS DE PARTICIPACION

Los mecanismos de participación previstos para la población en los gobiernos locales se dan en diferentes niveles y mediante la representación escalonada. Efectivamente, las organizaciones territoriales se expresarán en las unidades de participación y en las comunidades de base.

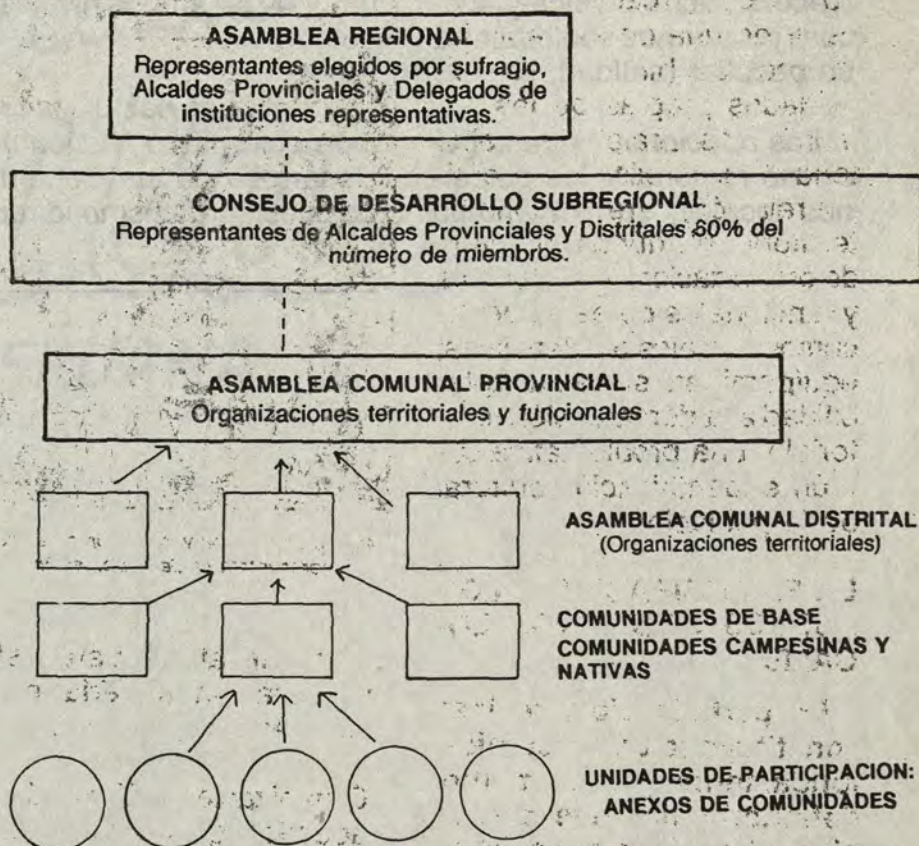
Las unidades de participación, son núcleos sociales pequeños (la calle, barrio, manzana o comité vecinal). La agrupación de varias de ellas da lugar a las comunidades de base (zonas, sectores, urbanización, conjuntos vecinales, comunidades campesinas). A través de ambas el gobierno local ejerce competencias, con intervención de la población en: control de precios, salud preventiva, trabajo voluntario en beneficio de la comunidad, defensa civil, etc.

Asimismo, los alcaldes distritales conformarán, junto con los delegados de las organizaciones territoriales y funcionales, la asamblea comunal provincial.

Finalmente y a fin de asegurar que las políticas locales se integren a las regionales de acuerdo a la Ley de Bases de la Regionalización, la Asamblea Comunal Provincial se articulará con los Consejos de Desarrollo Subregional. A nivel regional, los alcaldes provinciales participarán en la Asamblea Regional que es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional.

CUADRO No.2

MECANISMOS DE PARTICIPACION



Sin embargo, la heterogénea realidad del país, exige flexibilidad en la constitución de los diferentes tipos de gobierno local. Así, los gobiernos locales se delimitarán desde una visión regional y teniendo en cuenta variables de densidad poblacional, ámbito territorial, recursos propios, así como otras de índole económico, político y social. La articulación de dichas variables dará como resultado la creación de gobiernos locales grandes, medianos, pequeños y agencias municipales.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Frente a los problemas organizativos del municipio, se propone la creación de la Dirección Municipal, cuya res-

ponsabilidad es dirigir, coordinar y controlar la ejecución de los planes y proyectos de la gestión municipal, en concordancia con las políticas del gobierno local.

Igualmente, deberán constituirse órganos de control, asesoramiento, apoyo y de línea; estando este último a cargo de tareas técnico-normativas de las actividades descentralizadas en empresas comunales.

RELACIONES ENTRE LOS GOBIERNOS LOCALES Y EL GOBIERNO NACIONAL

El gobierno local y los ministerios y organismos centrales mantienen relaciones normativas. Corresponde al Estado central delinear las políticas, así como emitir la

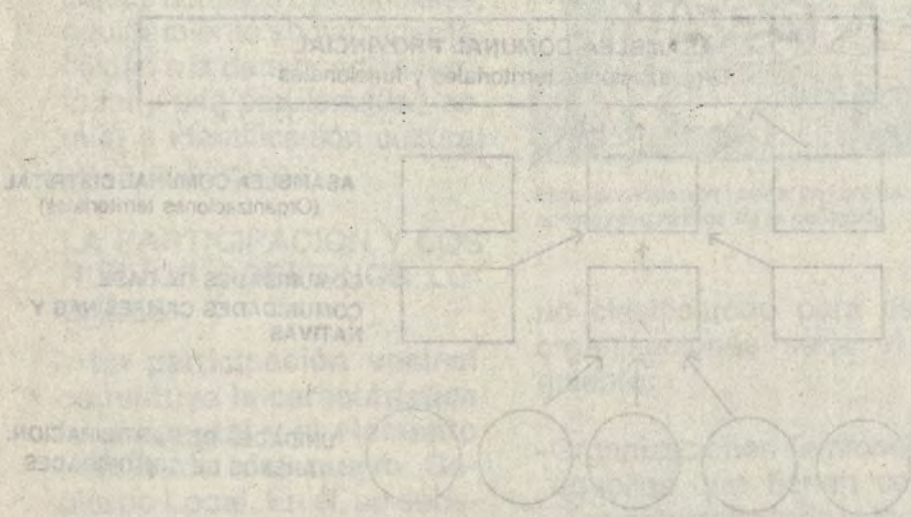
normatividad sectorial pertinente. A los órganos del gobierno local les corresponde ejecutar dicha política y adecuar las normas sectoriales a su peculiar realidad.

Las relaciones entre el gobierno regional y los gobiernos locales, son de mutua

cooperación y de apoyo al desarrollo local por parte del primero, respetándose la autonomía de ambos niveles de gobierno.

A su vez se postula la creación del Intituto Nacional de Desarrollo de los Gobiernos Locales, organismo directa-

mente subordinado a la Asociación de Municipalidades del Perú. Su función será la de brindar capacitación, asesoramiento técnico, promoción y coordinación a la actividad municipal a nivel nacional.



cooperación y de apoyo al desarrollo local por parte del primero, respetándose la autonomía de ambos niveles de gobierno.

A su vez se postula la creación del Intituto Nacional de Desarrollo de los Gobiernos Locales, organismo directa-

RELACIONES ENTRE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y EL GOBIERNO NACIONAL

El desarrollo de las actividades económicas y sociales de las comunidades campesinas y nativas depende en gran medida de la cooperación y apoyo del gobierno regional y nacional.

Sin embargo, la heterogeneidad del país exige una política de desarrollo local que respete la autonomía de los gobiernos locales. Así, los gobiernos locales se definirán en función de las características de cada una de las comunidades campesinas y nativas.

El desarrollo de las actividades económicas y sociales de las comunidades campesinas y nativas depende en gran medida de la cooperación y apoyo del gobierno regional y nacional.

ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El desarrollo de las actividades económicas y sociales de las comunidades campesinas y nativas depende en gran medida de la cooperación y apoyo del gobierno regional y nacional.

El desarrollo de las actividades económicas y sociales de las comunidades campesinas y nativas depende en gran medida de la cooperación y apoyo del gobierno regional y nacional.

El desarrollo de las actividades económicas y sociales de las comunidades campesinas y nativas depende en gran medida de la cooperación y apoyo del gobierno regional y nacional.

El desarrollo de las actividades económicas y sociales de las comunidades campesinas y nativas depende en gran medida de la cooperación y apoyo del gobierno regional y nacional.

El desarrollo de las actividades económicas y sociales de las comunidades campesinas y nativas depende en gran medida de la cooperación y apoyo del gobierno regional y nacional.