



# EXPERIENCIA DE DESCENTRALIZACIÓN EN PERÚ 1980- 2023: INTENTOS FALLIDOS Y RECENTRALIZACIÓN

**Dr. Edgar Quispe-Mamani**

Universidad Nacional del Altiplano Puno

**M.Sc. Hernán Porto Bravo**

Universidad Nacional del Altiplano Puno

**M.Sc. Joffre Omar Chaiña Flores**

Universidad Nacional de San Agustín Arequipa

**Perú**

## Resumen:

El objetivo del artículo es analizar la experiencia de descentralización municipal desarrollada durante los últimos 40 años en el Perú. En este propósito se realiza una revisión documental somera basada en el análisis de contenido, considerando las dimensiones: histórica, política, económica y administrativa de la experiencia de descentralización. De la experiencia se desprende que, en los ámbitos locales, con la descentralización se ha producido la democratización expresada en la participación de quienes previamente fueron excluidos del sistema político local, generándose cambios sociopolíticos importantes, en una primera etapa. Sin embargo, las expectativas y aspiraciones generadas por la experiencia han sido truncadas por acciones político-institucionales emprendidas durante la década autocrática del noventa, cuya lógica ha sido reproducida a lo largo de los últimos años.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0  
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254  
NÚMERO ESPECIAL.  
MARZO 2024. Volumen II.

**Palabras clave:**

descentralización, democratización, gestión local, municipalidad, recentralización, Perú.

**Abstract:**

The objective of the article is to analyze the experience of municipal decentralization developed during the last 40 years in Peru. For this purpose, a brief documentary review is carried out based on content analysis, considering the dimensions: historical, political, economic and administrative of the decentralization experience. From the experience it can be deduced that, in the local spheres, with decentralization, democratization has taken place, expressed in the participation of those who were previously excluded from the local political system, generating important sociopolitical changes, in a first stage. However, the expectations and aspirations generated by the experience have been truncated by political-institutional actions undertaken during the autocratic decade of the nineties, whose logic has been reproduced throughout the last years.

**Key words:**

decentralization, democratization, local management, municipality, recentralization, Peru.



**Sumario:**

I. Génesis de la experiencia I.1. Origen del proceso de descentralización I.2. Surgimiento de estudios municipalistas II. Democracia local II.1. Configuración y evolución institucional II.2. Creación de nuevas municipalidades II.3. Transformaciones políticas y electorales II.4. Implementación de la participación ciudadana II.5. Promoción de la participación de las mujeres en la política local II.6. Relaciones entre órganos deliberantes y ejecutivos III. Garantías de la autonomía local III.1. Reconocimiento explícito de la autonomía municipal III.2. Mecanismos de defensa de la autonomía local implementados IV. Competencias locales IV.1. ¿Descentralización de competencias en favor de las municipalidades? IV.2. Proceso de recentralización municipal en el siglo XXI IV.3. Empoderamiento/debilitamiento de los alcaldes respecto de otros actores políticos V. Asociativismo intermunicipal V.1. Desempeño de las asociaciones nacionales de municipalidades V.2. Situación del asociativismo intermunicipal a escala territorial VI. Financiación local VI.1. Evolución de las transferencias del gobierno nacional hacia las municipalidades VI.2. Facultades de ingreso y gasto implementados a favor de las municipalidades VII. Innovación en la gestión local VII.1. Cambios en la agenda local VII.2. Adopción de nuevas estrategias de gestión de servicios públicos locales VII.3. Ámbitos de la gestión local que han experimentado cambios más importantes VIII. Conclusiones. Referencias bibliográficas.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0  
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254  
NÚMERO ESPECIAL.  
MARZO 2024. Volumen II.

La experiencia de descentralización desarrollada en el Perú es similar a otros países de América Latina, porque se produce posterior a la dictadura militar y a la apertura de la “democracia” en 1980, de la mano de la Constitución Política de 1979. Por tanto, en el artículo se analiza dicha experiencia desarrollada durante los últimos 40 años, desde una perspectiva local y municipal, y tomando en consideración las dimensiones: histórica, política, económica y administrativa del proceso singular de descentralización vivido en el país.

El artículo está organizado en siete ejes de análisis: el primero, da cuenta de la génesis de la experiencia; el segundo, sobre el proceso de democratización local; el tercero, respecto de la autonomía local y municipal; el cuarto, en torno a las competencias asignadas a los gobiernos locales; en el quinto eje de análisis, se aborda el asociativismo intermunicipal; en sexto lugar, se analiza sucintamente sobre la dinámica de la financiación de la gestión local y; finalmente, se aborda sobre la innovación y los procesos de cambio desarrollados a nivel local, en el contexto de la descentralización.

## **I. GÉNESIS DE LA EXPERIENCIA**

### **I.1. Origen del proceso de descentralización**

La descentralización en el Perú, tiene su origen en la Constitución Política de 1979. En 1980 durante el mandato del presidente Fernando Belaunde se apertura la democracia local, y con ello más tarde, el primer intento del proceso de descentralización del país. Según el Artículo 259° de la citada constitución, la descentralización se efectúa de acuerdo con el plan nacional de regionalización que se aprueba por Ley. Las regiones se constituyen sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente, conformando unidades geo-económicas.

El período de vigencia de las regiones fue muy breve: entre la elección de las asambleas regionales (noviembre de 1989 y abril de 1990) y su supresión (abril de 1992), transcurrieron en torno a dos años. Los primeros cinco gobiernos regionales (Grau, Amazonas, Ucayali, Arequipa y José Carlos Mariátegui) iniciaron su funcionamiento a

inicios de 1990 y los otros seis (Nor-Oriental del Marañón, San Martín-La Libertad, Chavín, Andrés Avelino Cáceres, Los Libertadores-Wari e Inca) en los meses de junio y julio del mismo año. Esta experiencia de los gobiernos regionales, en general, fue considerada negativa, porque ha fracasado respecto de sus propósitos iniciales (Zas Friz Burga, 2001).

De otra parte, según el Artículo 252° se considera que las Municipalidades son los órganos de Gobierno local, tienen autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. De esta manera, a partir de 1980 las Municipalidades se institucionalizan, mediante la elección de los alcaldes (Intendentes) y regidores en sufragio directo, por los vecinos de la respectiva jurisdicción, dando cumplimiento al Artículo 253° de la citada Constitución.

Entonces, desde noviembre de 1980, con el retorno a la democracia, las autoridades municipales se han venido eligiendo periódicamente cada tres años hasta las elecciones de 1995, y desde las elecciones de 1998 las autoridades municipales son elegidas para un periodo de 4 años de gestión, que actualmente continúa vigente. En este sentido, es muy importante considerar que, la democracia trajo consigo la novedad de que los analfabetos, además de las mujeres, tuvieron acceso al derecho de sufragio o voto; con lo que la población electoral se ha incrementado considerablemente (Quispe Mamani, 2007). En la actualidad, los ciudadanos mayores de 18 años, varones y mujeres de todas las condiciones, tienen derecho al voto, con lo cual se puede sostener que la participación política electoral se ha democratizado, aunque solo formalmente.

## **I.2. Surgimiento de estudios municipalistas**

El estudio sobre las municipalidades en el Perú es *sui generis* respecto de los demás países de Sur América, porque después de su apertura y funcionamiento formal en 1980, recién durante los años noventa surgieron estudios referidos al rol y desempeño de las municipalidades no, precisamente, como una línea de investigación orgánica e institucional desde las universidades o centros de investigación, sino como estudios puntuales más por ímpetu de algunos investigadores orientados hacia lo local-rural o temas relacionados con lo agrario. Esta dinámica de los estudios municipalistas en el

Perú, se habría producido debido a que los ámbitos o sociedades locales son poco visibilizados por los grandes medios de comunicación nacional concentrados en Lima y por los actores políticos nacionales (Remy, 2005), lo cual, a su vez, da cuenta de la escasa importancia que se le ha otorgado a las municipalidades y a los alcaldes, debido a la tradición centralista del sistema político nacional (Véliz, 1984).

A partir de la década de los noventa, los estudios sobre el municipalismo y los gobiernos locales se puede agrupar en torno a tres grandes ejes de análisis interrelacionados entre sí. El primer grupo de estudios gira en torno a los *cambios y reconfiguraciones de los actores sociopolíticos locales*, precisamente, estos estudios respondieron al análisis de los efectos que tuvo la apertura e implementación formal e institucional de las municipalidades a partir y durante los años ochenta, posteriores al gobierno militar de Velazco Alvarado y a la reforma agraria, fenómeno este último que ha generado la ruptura de las estructuras sociales de orden tradicional en los ámbitos locales-rurales. En términos de Degregori et al. (1998) a mediados de la década del sesenta aún se mantenían vigentes las tradicionales instituciones del sistema de administración étnica: el cabildo y los varas; sin embargo, el sistema se estaba ya desmoronando y nuevos actores buscaban su protagonismo, dando lugar a un proceso de recambio en las élites locales, gracias a las elecciones locales los nuevos sectores de comerciantes y profesionales accedían a los poderes locales en lugar de los hacendados o sus herederos.

Del mismo modo, en el distrito de Ocongate en Cusco, distrito indígena y de grandes haciendas, se identifica también las disputas por el poder local entre hacendados y comerciantes locales (Quintín, 1994). En este sentido, para Diez Hurtado (1994) los ámbitos locales se constituyen en escenarios de disputa política por el poder local entre los descendientes de los terratenientes, ahora comerciantes, y los comuneros, que empiezan a presentarse en las listas de candidatos a los municipios distritales y provinciales rurales. Asimismo, varios investigadores encuentran en sus estudios los procesos de cambio y la reconfiguración de actores políticos locales en diferentes localidades del país: grupos emergentes (Diez Hurtado, 1999), un grupo de comuneros económicamente más acomodado y con más experiencia (Guerrero, 2002), grupos de campesinos emergentes profesionales en los distritos de la Provincia de Moho en Puno

(Quispe Mamani, 2003, 2021) acceden a los gobiernos locales rurales desde las elecciones de 1980.

Relacionado con lo anterior, Diez Hurtado (2003) en el contexto del segundo intento de descentralización en la historia contemporánea del país, realiza un análisis de las elites y poderes locales y regionales en Puno y Ayacucho, cuya conclusión es que en ambas regiones la existencia de élites regionales es efímera y endeble, su configuración vendría a la par con el proceso de regionalización y descentralización del Estado.

El segundo grupo de estudios municipalistas gira en torno a la *democratización de la gestión pública local: procesos participativos*, estos estudios abordan temas relacionados con la temática anterior, con énfasis en la introducción de mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en la gestión de problemas comunitarios a nivel local. Al respecto, los primeros estudios sobre la participación local-municipal son los de Díaz Palacios (1983) en torno a “Ilo, la ciudad que quiero ser”, donde como alcalde de la Provincia de Ilo, el autor emprende un proceso de gestión participativa de la ciudad en torno a la problemática de la contaminación ambiental generada por la Empresa minera “Sauthern Perú Copper Corporation”. Posteriormente, se impulsan estudios referidos a municipios y contaminación ambiental (Díaz Palacios, 1989), construyamos una ciudad limpia entre todos (Díaz Palacios, 1990a), municipio, democracia y desarrollo (Díaz Palacios, 1990b), y desarrollo local y participación política en Ilo (Vargas, 1998).

Otra de las experiencias destacadas que se gestó institucionalmente en los años ochenta es la concertación entre la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa el Salvador (CUAVES) y la Municipalidad distrital de Villa el Salvador, aunque la tradición organizativa y participativa del distrito se remonta, incluso, a los años setenta, cuando se funda la CUAVES. Así, entre 1971 y 1975 se elaboró el primer plan de organización territorial del distrito, cuya viabilidad ha sido complementado con mecanismos de participación basados en la movilización y la protesta social en demanda de bienes y servicios: educación, agua, transporte y otros, al gobierno central (Quispe Mamani, 2007; Rivero Herrea, 1978).

Ahora bien, desde una perspectiva relativamente diferente, la experiencia de la Mesa de Concertación Interinstitucional, impulsada desde 1993, a iniciativa del Gobierno Municipal de la Provincia de Cajamarca en coordinación con las ONG locales, en un contexto de crisis de gobernabilidad democrática. Sin embargo, esta experiencia dio las bases para el diseño del Proyecto de Ley Orgánica de Municipalidades y sirvió de inflexión y como fuente de inspiración a otras experiencias participativas a nivel nacional: Caylloma (Arequipa, 1994), Collao (Puno, 1996), Huanta (Ayacucho, 1996), y Sihuas (Ancash, 1996). Es más, a nivel distrital las experiencias de concertación se habían desarrollado desde 1992, es el caso del distrito de Morropón (Piura), en los distritos de Písaq, San Jerónimo, Lamay y Ocongate (Cusco, 1993), Alis (Lima, 1994), Cotarusi (Apurímac, 1996), Soritor (San Martín, 1995) y otros (Quispe Mamani, 2007).

Asimismo, estudios relacionados con la democratización de la gestión pública local vía mecanismos de participación y concertación interinstitucional y social se han desarrollado por diferentes investigadores: Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política (Remy, 2005), participación ciudadana en el Perú: disputas, confluencias y tensiones (Panfichi, 2007), participación ciudadana y gobiernos descentralizados (Remy, 2011).

Un tercer grupo de estudios municipalistas giran en torno al *asociativismo intermunicipal y gestión del desarrollo económico local*, específicamente en torno a este eje de análisis hay muy pocos estudios, por lo cual diríamos que es una línea de investigación muy poco desarrollada. Un primer estudio sobre la asociatividad municipal es el desarrollado por Valdivia Mosqueira & Barzola Farfán (2009), quienes, como parte de la experiencia de formación y aprendizaje del trabajo mancomunado entre municipalidades, realizan un estudio de sistematización de dos experiencias internacionales: la primera, referida a una experiencia de asociación municipal de Alemania - la asociación municipal de Baden-Wurtemberg; y la segunda, referida a la experiencia de la REMURPE que cuenta sobre la experiencia peruana desde algunos ejemplos y los desafíos que enfrentan las mancomunidades en el Perú.

Por su parte, Claros (2009) en su estudio “Balance y perspectivas del asociativismo municipal en el Perú”, analiza la situación y los desafíos de las mancomunidades

municipales creadas en el Perú en el contexto de la descentralizado de Estado emprendido a inicios del presente milenio.

Finalmente, Quispe Mamani (2013) en su estudio sobre “Gobernanza local en red y desarrollo socioeconómico local. Las redes de cooperación intermunicipal en el Perú” hace una revisión somera del asociativismo intermunicipal en el Perú desde sus orígenes, la problemática sobre la cual se constituyen (inframunicipalismo predominante en el país) y sobre esa base construye y propone la estrategia de las redes de cooperación intermunicipal como alternativa para la gestión política compartida de acciones de desarrollo socioeconómico en los ámbitos locales y regionales.

## II. DEMOCRACIA LOCAL

### II.1. Configuración y evolución institucional

En el Perú los gobiernos locales se configuran institucional y políticamente desde la apertura a la democracia, en términos modernos, en 1980. Desde ese entonces, las autoridades municipales han sido elegidas periódicamente cada tres años hasta las elecciones de 1995, y desde las elecciones de 1998 son elegidas para un periodo de 4 años de gestión, dispositivo que actualmente continua vigente. Estructuralmente, los gobiernos locales peruanos están organizados en municipalidades provinciales, municipalidades distritales y municipalidades de centros poblados menores, aunque éstas últimas no son consideradas como unidades de gobierno. Las primeras se asientan sobre el territorio de la respectiva provincia que, además del distrito capital -o el distrito del cercado-, está constituido por uno o más distritos. Las municipalidades distritales se asientan sobre el territorio de su respectiva jurisdicción. En tanto que la jurisdicción de las municipalidades de centros poblados menores está determinada por el respectivo concejo municipal provincial y está constituido por varias comunidades y parcialidades campesinas, asentamientos y caseríos rurales y semiurbanas (Quispe Mamani, 2007). En cada uno de estos niveles de gobierno local se eligen periódicamente, bajo sufragio universal, a las autoridades políticas: alcalde y regidores.

El marco institucional que rige el funcionamiento constitucional de los gobiernos locales es la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley N° 27972, según la cual los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Respecto a la evolución del marco institucional que rige el funcionamiento de las municipalidades, la LOM N° 23853 publicado el 8 de junio de 1984 (con 164 artículos), configura la naturaleza naciente de las entidades de administración local: las municipalidades provinciales, distritales y delegadas, y la capital de la república con un régimen especial. Sin embargo, las características que configura a las municipalidades son básicamente de administración de bienes y servicios públicos básicos. Después de aproximadamente 30 años se reforma e imite una nueva LOM N° 27972 publicado el 26 de mayo de 2003 (con 166 artículos), esta nueva Ley introduce transformaciones significativas orientadas a la modernización de las acciones de las municipalidades. La estructura principal de la organización municipal se mantiene, no obstante, se incorporan funciones y competencias municipales importantes, las que se pueden destacar: se empieza a hablar de gestión municipal, adoptando un concepto proveniente del sector privado-empresarial; respecto a la participación, control y fiscalización de la gestión municipal, se introduce diversos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana (presupuesto participativo, consejos de coordinación provincial y distrital, y juntas de delegados vecinales); en cuanto a la economía municipal, se introduce la banca municipal y las cajas municipales de ahorro y crédito, aunque el presupuesto y los ingresos municipales se rige por un Decreto Ley<sup>1</sup>; en cuanto a promoción y gestión del desarrollo local, se incorpora los planes de desarrollo concertado distrital y provincial, y los

---

<sup>1</sup> Decreto Ley N° 776 del 30 de diciembre de 1993 que crea el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), consagrado un día antes en el Art. 193 de la Constitución Política del Perú del mismo año. Dicho Decreto Ley habría agravado la marcada dependencia de la economía municipal respecto de las transferencias del gobierno central, porque pone en manos del Poder Ejecutivo la distribución de las más importantes fuentes de ingresos municipales, a través del FONCOMUN.

programas de desarrollo municipal-rural; y el otro aspecto destacable es lo referido a las relaciones intergubernamentales de las municipalidades con los diferentes niveles de gobierno.

## II.2. Creación de nuevas municipalidades

Respecto del número de municipalidades, tanto provinciales como distritales y de centros poblados menores, no se cuenta con un registro oficial desde su creación e implementación en 1980. No obstante, de acuerdo con los datos disponibles de inicios del presente siglo, a nivel nacional para el año 2002 existía un total de 1830 municipalidades, de los cuales 194 corresponden a municipalidades provinciales y 1636 son municipalidades distritales (Quispe Mamani, 2007; Remy, 2005).

Para el año 2008, se cuenta con registro de información oficial de las municipalidades a nivel nacional, según el cual había un total de 1834 municipalidades: 195 provinciales y 1639 distritales. Además, se ha registrado un total de 2045 centros poblados menores (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2008). Los centros poblados menores, respecto de la estructura de organización municipal están por debajo de los distritos, constituidos por comunidades campesinas, parcialidades y caseríos rurales, su creación depende de la iniciativa y decisión final de las municipalidades provinciales.

Para analizar el crecimiento cuantitativo de las municipalidades, en la actualidad se cuenta con un total de 1891 municipalidades: 196 provinciales y 1695 distritales (INEI, 2023), y un total de 2859 centros poblados menores a nivel nacional (INEI, 2022). Es necesario precisar que, entre los años 2020 y 2022 se crearon 17 distritos en los departamentos de Ayacucho (5), Cusco (4), Huancavelica (2), Ucayali (2), San Martín (1), Moquegua (1), Apurímac (1) y La Libertad (1) (INEI, 2023). La creación de las nuevas municipalidades distritales durante los últimos tres años habría respondido a la coyuntura de crisis política y por ende a favores políticos y a la pandemia de COVID-19.

En suma, durante los últimos 20 años las municipalidades provinciales han crecido cuantitativamente solo el 1,0 %; mientras que las municipalidades distritales crecieron en

un 3,5 %. Por su parte, los centros poblados menores han crecido en un 28,5 % durante los últimos 24 años.

### II.3. Transformaciones políticas y electorales

Desde la implementación y funcionamiento de las municipalidades como órganos de gobierno local en 1980, se puede identificar dos grandes momentos o fases en el desempeño y configuración de los actores políticos locales. *Una primera fase, corresponde al periodo 1980 – 1995*, periodo en el que se producen los cambios sociopolíticos acelerados de democratización de los ámbitos locales que han sido analizados en la segunda sección de este capítulo referido a “cambios y reconfiguraciones de los actores sociopolíticos locales”. Esta dinámica sociopolítica en los ámbitos locales durante el citado periodo se ha regido en la Ley N° 14669 del 24 de setiembre de 1963 y, complementariamente, en la Ley de Convocatoria a Elecciones para Alcaldes y Regidores, Ley N° 23671 del 08 de setiembre de 1983. Además, lo destacable del escenario político-electoral municipal desde 1980 en adelante, era la participación ampliada de los ciudadanos-electores mayores de 18 años, incluido los analfabetos, lo que ha generado aquel proceso acelerado de democratización político-electoral de los ámbitos locales.

*La segunda fase corresponde al periodo iniciado en el 1995 en adelante hasta la actualidad*, regido por la Ley 26452 de mayo de 1995 y la Ley 26864 de octubre de 1997. Este periodo ha sido condicionado fuertemente por el contexto político nacional de crisis del sistema de partidos políticos impulsado por régimen político del Fujimorismo, que conduce a la proliferación de movimientos políticos independientes a nivel nacional y de sobremanera a nivel local y la personalización de la política (Quispe Mamani, 2021). Desde 1995 hasta la fecha, la exigencia de número de adherentes para inscribir organizaciones políticas locales en elecciones municipales ha disminuido. La Ley 26452, establecía un mínimo de adherentes equivalente al 4% del padrón electoral de la circunscripción correspondiente. La ley 26864, rebajó ese mínimo a 2,5%, aunque estableció, en previsión de un incremento de las listas y una probable dispersión excesiva del voto, una segunda vuelta en el caso de que ninguno de los candidatos alcanzara, cuando menos, el 20% del total de votos válidos. La ley que ha regido las elecciones de

2002 mantuvo el 2,5%, pero lo refirió no al padrón electoral, sino al número de votos emitidos en los comicios anteriores y eliminó la restricción de 20% y la posible segunda vuelta electoral. La nueva ley de partidos disminuye aún más el mínimo de adherentes, al 1% de los votantes de la elección anterior, al mismo tiempo que no impone a las organizaciones políticas locales y regionales, las restricciones, obligaciones y normas que rigen a los partidos políticos nacionales (Remy, 2005).

De esta manera, los cambios político-electorales acaecidos durante la segunda fase del proceso sociopolítico local ha conducido a la pulverización de la política y la democracia desde los ámbitos locales, porque en un contexto de inframunicipalismo se produjo una mayor atomización de los actores políticos a nivel territorial, deslegitimando con ello a los políticos, la política misma, las autoridades locales electas y la consecuente generación de conflictos entre los actores locales por el poder local; porque, además, la municipalidad se ha convertido en el botín de los grupos, sectores y familias a nivel local y comunal.

#### II.4. Implementación de la participación ciudadana

Respecto de la política de participación ciudadana durante las últimas tres décadas tiene su germen en la Constitución Política del Perú (CPP) de 1993 en su artículo 31°, y el artículo 2° de la Ley de derechos de participación y control ciudadanos (LDPCC) Ley N° 26300, aprobado en abril de 1994, en las que se estipulan una serie de fórmulas de participación política directa de los ciudadanos: *iniciativa legislativa; iniciativa popular de referéndum; referéndum; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas*. Tanto la CPP y la LDPCC fueron implementados durante el primer gobierno de Fujimori, luego de la ruptura del orden constitucional en abril de 1992 (Quispe Mamani, 2007).

La implementación de la política de participación ciudadana durante el gobierno autocrático de Fujimori, los mecanismos “democráticos” incorporados en la Constitución de 1993 y lo estipulado en la LDPCC, respondieron directamente a los intereses de los actores promotores y más influyentes de dicha política, porque su lógica se ajusta al tipo de régimen implantado durante aquellos años, cuyo modelo de interacción entre Estado

y sociedad civil se basaba en el autoritarismo, el clientelismo y la cooptación política. En este esquema, la participación ciudadana sólo se puede concebir como aclamación y apoyo al líder, a cambio de mayores recursos y obras físicas. De modo que, el marco institucional que supuestamente respaldaba la participación ciudadana ha sido inviable, porque la propia dinámica política hizo que la población actúe bajo vínculos informales más directos y tradicionales: clientelismo.

A nivel local se han implementado diversos mecanismos de participación ciudadana, tales como: *plan integral de desarrollo, mesa de concertación interinstitucional, plan estratégico de desarrollo, mesa de concertación para la lucha contra la pobreza, consejo de coordinación local, presupuesto participativo, entre otros*. Estos mecanismos de participación ciudadana se han desarrollado bajo dos enfoques: un primer enfoque, basado en la negociación entre las organizaciones sociales de base y el gobierno local, con el fin de emprender el desarrollo comunitario a nivel local, tanto desde una perspectiva sectorial como desde una perspectiva territorial. Y un segundo enfoque, basado en la concertación interinstitucional para la búsqueda del desarrollo local sostenible a nivel local. Estos dos enfoques son los que han servido de base para las diversas experiencias de participación implementadas en los diferentes ámbitos locales, experiencias que posteriormente fueron tomadas como referencia para diseñar, institucionalmente, la política de participación ciudadana desde el Estado (Quispe Mamani, 2012).

## **II.5. Promoción de la participación de las mujeres en la política local**

Dado que históricamente la participación política por género ha sido predominantemente masculina, a partir de octubre de 1997 y mediante Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales, en el Artículo 10°, inciso 2 se ha introducido la cuota del 25% de participación de las mujeres/varones en la lista de candidatos a regidores. De esta manera, según Auma Acero & Nina Huaraya (2017) a partir de aquella ley, ya existe una competencia entre varones y mujeres donde ya se ve alcaldesas y altas funcionarias, en ese sentido las mujeres están ganando espacios en todos los niveles de gobierno.



Posteriormente, desde diciembre del año 2000, mediante la Ley N° 27387, Ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, se profundiza la participación política electoral de las mujeres a nivel nacional, porque en el Artículo 116° de esta última ley se incorpora el 30% de cuota de participación de mujeres/varones en las listas de candidatos al Congreso de la República. Esta cuota de género en la participación política electoral a nivel municipal se ha incorporado en las elecciones municipales desarrollado en el año 2022, a través de la reforma del Artículo 10°, inciso 3 de la Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.

Con todos los cambios institucionales implementados durante los últimos 25 años, a nivel formal y cuantitativo se ha otorgado mayores oportunidades de participación política-electoral a las mujeres, tanto a nivel local como nacional. Sin embargo, el desempeño de las mujeres en los cargos y las funciones aún no ha sido afirmativa para consolidar su protagonismo en el escenario político local y nacional.

## **II.6. Relaciones entre órganos deliberantes y ejecutivos**

La dinámica de las relaciones entre los órganos deliberantes (Concejo municipal) y ejecutivos (alcaldía), en el Perú está condicionada por el sistema político o régimen presidencialista. En este sentido, la estructura organizativa de los gobiernos locales responde a una estructura vertical y jerarquizada, donde en el “ápice estratégico” se sitúan las autoridades electas o los políticos (regidores o concejales encabezado por el alcalde), aunque estructuralmente el órgano supremo de gobierno por encima del alcalde es el Concejo Municipal (Quispe Mamani, 2012). Aquí es necesario hacer referencia a la división de competencias y funciones entre el concejo municipal y la alcaldía. Según la LOM N° 27972, el Concejo municipal es el órgano de gobierno supremo de los gobiernos locales que cumple las funciones legislativas y fiscalizadoras; en tanto que, la alcaldía es el órgano ejecutivo del gobierno local; como tal, el Alcalde es el representante legal de la municipalidad y es su máxima autoridad administrativa. Definido y entendido así, todo el proceso de toma de decisiones y la estrategia de ejecución o implementación de las políticas, planes, programas y proyectos de los gobiernos locales son emanados desde aquellas dos instancias u órganos políticos.

Por tanto, según (Quispe Mamani, 2007) en aquellas dos instancias radica la “caja negra de todas las acciones de los gobiernos locales”. Sin embargo, en la práctica y en la mayoría de los casos, dicha caja negra radica entre la alcaldía y la gerencia municipal, es allí donde el alcalde pone en juego su competencia/función y su poder de decisión y ejecución. De esta manera, la gerencia municipal sirve como puente y nexo para el alcalde con la gestión administrativa, y al dar mayor énfasis en la gestión administrativa que corresponde a la gerencia municipal y los órganos de línea, el alcalde se convierte en el gerente o jefe de la administración municipal en detrimento de su función de gestión y liderazgo político.

### III. GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA LOCAL

#### III.1. Reconocimiento explícito de la autonomía municipal

La autonomía de las municipalidades ha sido expresamente sancionada, inicialmente, por la LOM N° 23853 de junio de 1984, en cuyo Artículo 2° se estipula la autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia. En el marco de esta normativa, desde 1980 en adelante se han producido los acelerados cambios sociopolíticos en los ámbitos locales y rurales del Perú, pese a la sola autonomía económica y administrativa.

Ahora bien, de acuerdo con la Constitución Política del Perú de 1993, las municipalidades provinciales y distritales, y las delegadas conforme a ley, como órganos de gobierno local tienen la autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Esta autonomía formal de las municipalidades se reproduce, también en la LOM N° 27972 de mayo de 2003. De esta manera, desde inicios de los años noventa, con la instauración del régimen autocrático del fujimorismo, la autonomía de las municipalidades ha sido efímera, porque, como sostiene Dammert (2003) el proceso de descentralización implica un abordaje multidimensional, entre ellas la económica (fiscal) e institucional (político-administrativa); sin embargo, el régimen fujimorista ha implantado el hiper-centralismo en Lima, con organismos que cubrían todo el territorio nacional, colocando al frente a una amplia dispersión de municipios distritales como entidades pequeñas, con recursos limitados y escasas competencias, a los que buscaba

incluso subordinar a un poderoso sistema de gobernadores locales designados, debilitando de esta manera la democracia y la autonomía locales.

En lo económico, con el Decreto Legislativo 776 de diciembre de 1993, se reformó el régimen tributario municipal, afianzando los recortes a los ingresos propios, el manejo centralista de los ingresos del Fondo de Compensación Municipal, y debilitando a los municipios provinciales para entregar parte de sus recursos a los distritales. Esta norma no creó ningún tributo nuevo a favor de los municipios ni les devolvió los recortes sufridos. Lo que hizo fue pasar esos ingresos municipales a un fondo manejado por el gobierno central a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

De esta manera, durante los últimos 30 años la autonomía municipal ha sido tenue, con una mayor recentralización de las facultades y recursos hacia el gobierno nacional.

### **III.2. Mecanismos de defensa de la autonomía local implementados**

La garantía institucional de la autonomía municipal se entiende como un mecanismo de protección de la esfera de actuación constitucional de los Gobiernos Locales respecto de las acciones que contra ella puedan realizar los otros órganos del Estado. En esa medida, la identificación de la autonomía municipal como garantía institucional tiene como objetivo que esta institución, acogida en la Constitución, se mantenga reconocible en razón de la imagen generada en la conciencia social de cada tiempo y cada lugar. Asimismo, implica que las únicas afectaciones legítimas al concepto de autonomía local sean aquellas que respeten, entre otros, los principios de legalidad, proporcionalidad y razonabilidad (Defensoría del Pueblo, 2008).

El reconocimiento constitucional de la autonomía municipal da cuenta de que los gobiernos locales son la pieza básica de la estructura de organización territorial del Estado, para su ejercicio, la definición y determinación del contenido y los alcances de la autonomía local es configurado por una norma con rango legal.

En el caso peruano, además de lo sostenido, no existe otro mecanismo institucional de defensa de la autonomía municipal, salvo los contemplados y reconocidos por la Constitución y por la Ley Orgánica de Municipalidades.

## IV. COMPETENCIAS LOCALES

### IV.1. ¿Descentralización de competencias en favor de las municipalidades?

Las competencias y funciones específicas que corresponden a los gobiernos locales son estipuladas en la Ley Orgánica de Municipalidades, precisándose los niveles y funciones en cuanto a la normatividad, regulación, administración, ejecución, promoción, supervisión y control. Sin embargo, según la Constitución Política del Perú de 1993 y la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización de julio de 2002, los gobiernos locales tienen las siguientes competencias generales asignadas:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sostenibilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Como es ampliamente conocido, los gobiernos locales son instancias políticas más representativas en los espacios locales, puesto que establecen relaciones de mayor proximidad con los ciudadanos. Sus acciones están relacionadas a mejorar las

condiciones de vida de las poblaciones inmersas en sus jurisdicciones. A partir de esta noción general sobre los gobiernos locales, diríamos que existe una relación inevitable entre la gestión local y el desarrollo (Quispe Mamani, 2012).

Las experiencias de descentralización institucional impulsadas desde una concepción estructural-funcionalista, respondieron más a las expectativas del Estado de transferir y desconcentrar algunas funciones o competencias hacia los niveles inferiores de gobierno. Sin embargo, dicha estrategia de descentralización, al parecer, no respondió ni responde a las necesidades y expectativas de la población del interior del país, porque la configuración sociocultural, económica, política y geográfica de los ámbitos regionales y locales es variada y heterogénea.

Por tanto, la idea de los peruanos sobre descentralización no está vinculada a competencias o funciones de los distintos niveles de gobierno, sino a construcciones: escuelas, puentes, carreteras, puestos de salud, etc. Desde esta perspectiva, la descentralización en el Perú se presenta como un “bien superior”. Es decir, mientras para los sectores acomodados la descentralización es una reforma con un contenido de participación política, sin embargo, para los más pobres la descentralización es un mecanismo redistributivo. Por lo tanto, ello implica redefinir la perspectiva de la descentralización en el país, atribuyendo mayor protagonismo a los gobiernos locales, mediante la asignación tanto de competencias y funciones como de recursos tangibles e intangibles: formación de capacidades sociales e institucionales. En el siguiente capítulo se aborda con mayor detalle sobre la situación de los gobiernos locales en el Perú (Quispe Mamani, 2007).

Además, en un país como el Perú que después de las nuevas transiciones a la democracia, nuevamente, se ha enfrascado en severas crisis sociopolíticas durante los últimos diez años. En ese contexto, los gobiernos locales son instancias que debieran servir de soporte para la articulación de los actores en sus ámbitos, generar consensos y legitimidad social y política mediante la apertura de espacios de participación ciudadana, y con ello fortalecer la democracia desde los ámbitos locales; sin embargo, la realidad ha sido muy distinta y poco alentadora. Porque, el último intento de descentralización del año 2002 supuso la transferencia o desconcentración de funciones y competencias, pero sin la

debida asignación de recursos materiales o financieros ni técnicos y humanos, con lo cual el proceso se ha truncado y actualmente está en un franco proceso de entrapamiento.

#### **IV.2. Proceso de recentralización municipal en el siglo XXI**

Respecto de la recentralización municipal en el Perú, se puede identificar dos momentos importantes: uno, la década del noventa, y otro, la década de los años 2010-2020. *Durante la década del noventa*, internacionalmente, conocida como la década autocrática, implantada por el régimen fujimorista y por ende la configuración de la personalización de la política en torno a la figura de Alberto Fujimori; para ese cometido, a nivel municipal, se ha implantado el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación municipal que crea el Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN). A través de este decreto se afianzó los recortes a los ingresos propios, el manejo centralista de los ingresos del FONCOMUN, y debilitando a los municipios provinciales para entregar parte de sus recursos a los distritales. Esta norma no creó ningún tributo nuevo a favor de los municipios ni les devolvió los recortes sufridos. Lo que hizo fue pasar esos ingresos municipales a un fondo manejado por el gobierno central a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Ejecutó una redistribución sin incrementar ingresos, afectando a los municipios provinciales, especialmente sus fondos de inversión, y particularmente a Lima, mientras repartía cuotas a los distritos, a los que no fortalecía para la gestión (Dammert, 2003). Además, se recortó sustancialmente la potestad tributaria municipal, limitando severamente su autonomía económica y sus políticas de recaudación, en especial con miras a la inversión.

*El segundo momento de la recentralización municipal ha sido durante la década de 2010 a 2020*, periodo en el que se ha producido el fenómeno de la recentralización de recursos, afectando de sobremanera a los gobiernos locales provinciales y distritales, porque la participación proporcional de los gobiernos locales en el presupuesto público de la república se redujo en 4.1%. Es decir, del 15.9% de su participación en el año 2010 pasó a tener solo el 11.8% de su participación en el año 2020, manteniéndose relativamente estable la participación proporcional del gobierno nacional (por encima del 70% al 2020) e incrementándose relativamente la participación proporcional de los gobiernos regionales en torno al 18% en el 2020 (Quispe-Mamani & Ayamamani-Collanqui, 2023).



### IV.3. Empoderamiento/debilitamiento de los alcaldes respecto de otros actores políticos

De acuerdo con el sistema político presidencialista que caracteriza a la estructura de organización del Estado y de los propios gobiernos locales, en sus respectivos ámbitos los alcaldes como actores políticos tienen y asumen un protagonismo político y de mayor influencia en los ámbitos locales. Tomando en cuenta el enfoque DE MOURITZEN Y SVARA, en general, los gobiernos locales peruanos se enmarcarían dentro del sistema de gobierno con *alcalde fuerte*, donde el poder político se concentra y gira alrededor del alcalde (Quispe Mamani, 2012). Este enfoque es corroborado, tanto por la estructura formal de organización y la distribución de competencias y funciones al interior de los gobiernos locales como por el alto grado de influencia real que ejercen los alcaldes y los gerentes municipales sobre las acciones de los gobiernos locales.

Sin embargo, a nivel regional y nacional la presencia e influencia política de los alcaldes es poco o nada significativo respecto de los demás actores políticos en el escenario regional y nacional. Esta situación política de los alcaldes como actores políticos ha sido condicionada y afectada por el contexto político nacional de carácter autocrático implantado durante la década del noventa, como se ha sostenido más arriba, por el régimen fujimorista. Es decir, con la desinstitucionalización del Estado y la crisis política expresada en la crisis de los partidos políticos instaurado desde el poder, se ha configurado la personalización de la política, profundizándose el fenómeno del clientelismo político. Bajo esta lógica, los alcaldes se han convertido en agentes o clientes del poder político central, específicamente, en torno a la figura del presidente de la república y de las diferentes dependencias del gobierno central en Lima. De esta manera, como sostiene (Quispe-Mamani & Ayamamani-Collanqui, 2023) para viabilizar los planes y proyectos locales, los alcaldes, necesaria y reiteradamente, deben viajar a la ciudad de Lima, para gestionar recursos financieros ante las entidades y organismos del gobierno central, de lo contrario no habría proyectos ni obras ejecutadas en sus ámbitos de acción locales.

## V. ASOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL



## V.1. Desempeño de las asociaciones nacionales de municipalidades

La Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) desde su nacimiento en 1965, como un organismo de derecho privado y, posteriormente, refundado en 1982, como un organismo de derecho público, ha evolucionado progresivamente, hasta que lograra su mayor expresión y apogeo en los aspectos técnico y político entre los años 1994 a 1998. A partir de enero de 1999 entró en un franco proceso de descomposición, cuando el Consejo Directivo de la AMPE fue copado y cooptado por el movimiento progubernista (régimen fujimorista) al convocar a un congreso eleccionario usurpando las competencias del entonces presidente de la AMPE y marginando de la convocatoria a los alcaldes opuestos al régimen. De esta manera, la dirigencia de la AMPE perdió su legitimidad y, al mismo tiempo, su espacio político (Quispe Mamani, 2013).

Ante la situación de la AMPE, en el año 2000 se constituye y nace la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE), un gremio de derecho privado que articula los interés y experiencias de las pequeñas municipalidades rurales del Perú. Recientemente, debido a la evolución, crecimiento y cambios en los integrantes de la REMURPE, donde se ha incorporado por estrategia a los gobiernos locales urbanos como parte de la organización, ha adoptado la denominación de Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, cuya sigla sigue siendo la misma. El nacimiento de la REMURPE habría tenido su origen como producto de tres fenómenos sociopolíticos muy importantes que se desarrollaron con mayor intensidad a lo largo de la década del noventa: primero, el recambio de las elites locales; segundo, la crisis política de la izquierda y del propio sistema de partidos; y tercero, la cooptación política de la AMPE por parte del fujimorismo (Quispe Mamani, 2013). Estos fenómenos sociopolíticos se han desarrollado en el contexto de democratización del país que se había reiniciado desde la década del ochenta.

En la actualidad, algunos aspirantes o candidatos a la presidencia de la AMPE para el periodo de gestión actual: 2023-2026, han sostenido que los alcaldes no confían en la AMPE debido a la falta de representación política de los alcaldes y la orientación en la gestión ante los organismos del gobierno central en Lima(Radio Programas del Perú

[RPP], 2023), porque debido al centralismo muchos de ellos acuden a los diversos ministerios sin un agente de intermediación y articulación que les permita viabilizar sus proyectos. De manera que, el desempeño de la AMPE, como organismo público de representación de las municipalidades a nivel nacional, adolece de representatividad y legitimidad política de los alcaldes.

## V.2. Situación del asociativismo intermunicipal a escala territorial

Dado que las asociaciones de municipalidades, a partir de la Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal de mayo de 2007, han adoptado el carácter de derecho público, por ende, la dinámica de funcionamiento de dichas asociaciones depende del cambio de autoridades locales (alcaldes) cada cuatro años.

El asociativismo que se desarrolla a partir de la citada Ley tiene un doble propósito: por un lado, aquellos que buscan acceder a recursos, fondos o fuentes de financiamiento para la ejecución de proyectos coyunturales o de corto plazo, estas experiencias son las que en mayor medida buscarían el oportunismo de la LMM y generarían la atomización de las mancomunidades municipales y la consiguiente exclusión de algunos gobiernos locales con menos capacidades económicas, técnicas y políticas. Por otro lado, aquellos que buscan la integración territorial, micro-regional y económico-productiva de los ámbitos locales bajo el enfoque territorial, de cuenca y corredores económicos (Quispe Mamani, 2013). Estas últimas experiencias son las que generarían la sostenibilidad social, económica, política, cultural y ambiental; además, son las que se han adaptado o adecuado a la normativa vigente tomando como base o sustento su desarrollo previo.

De acuerdo con lo anterior, hasta el año 2012, según la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (SDPCM), a nivel nacional existía un total de 116 mancomunidades municipales registradas oficialmente. Ahora, para marzo de 2023, según la misma fuente, se tiene un total de 209 mancomunidades municipales inscritas en la SDPCM, dando cuenta de que, cuantitativamente, el asociativismo municipal habría crecido en un 45%, aproximadamente. Este crecimiento cuantitativo de las asociaciones o mancomunidades municipales, se estaría produciendo con el propósito de canalizar recursos públicos para el financiamiento de obras públicas mancomunadas coyunturales,



y esperemos no produzca la exclusión de algunos gobiernos locales, política, económica y técnicamente, frágiles.

## VI. FINANCIACIÓN LOCAL

### VI.1. Evolución de las transferencias del gobierno nacional hacia las municipalidades

Las transferencias, son los ingresos percibidos por las municipalidades y que provienen, tanto del gobierno nacional (Decreto Legislativo 776 de diciembre de 1993) como de gobiernos extranjeros o de organismos internacionales en calidad de donación de naturaleza voluntaria sin contraprestación. Así, las transferencias están constituidas por canon, sobre canon, regalías FOCAM, regalías mineras, FONCOMUN, otros ingresos por transferencias, y posteriormente, se incorporó el fondo de desarrollo socioeconómico del proyecto de Camisea.

Las transferencias a las municipalidades fueron de 10 mil 436 millones de nuevos soles en el año 2010 y de 13 mil 547 millones de nuevos soles en el año 2013, lo cual significó un incremento del 29,8 % (INEI, 2015). Aunque, en el año 2012 las transferencias ascendieron a 14 mil 104 millones de nuevos soles, lo cual significa que en el año 2013 las transferencias se redujeron en un 3,9 %.

Después de seis años, en 2018 las municipalidades perciben transferencias por un total de 14 mil 201 millones de nuevos soles, lo cual ha significado solo de un 0,7 % de incremento. En el siguiente año (2019), las transferencias ascendieron a solo 12 mil 432 millones de nuevos soles, lo que quiere decir que sufrió una significativa reducción del 12,5 % respecto del año anterior, y en el año 2020 ha seguido reduciéndose los ingresos de las municipalidades por concepto de transferencias, esta vez ascendió solo a 11 mil 876 millones de nuevos soles, significando otra caída del 4,5 % respecto del año anterior (INEI, 2022).

Los datos expuestos en el párrafo anterior son coherentes con los resultados encontrados por Quispe-Mamani & Ayamamani-Collanqui (2023), quienes sostienen que la

participación proporcional de los gobiernos locales en el presupuesto público de la república se redujo en 4.1 %. Es decir, del 15.9% de su participación en el presupuesto nacional, en el año 2010, pasó a tener solo el 11.8% de su participación en el año 2020.

## **VI.2. Facultades de ingreso y gasto implementados a favor de las municipalidades**

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853 de junio de 1984, previa a la Constitución de 1993, normaba la organización, autonomía, competencia, funciones y recursos de las municipalidades, así como el régimen especial de la capital de la república, bajo el ordenamiento de la Constitución de 1979. Entre ellas, cabe señalar la autonomía en cuanto a los recursos provenientes de contribuciones, arbitrios y derechos; así como la competencia en cuanto a servicios locales, tales como el aprovisionamiento de servicios de agua y desagüe, energéticos y cualquier otro servicio encargado a una entidad nacional o regional, en los lugares donde se carezca de alguno de dichos servicios (Araoz & Urrunaga, 1996). Algunas de estas funciones han sido modificadas por la Constitución de 1993.

En cuanto a las rentas municipales, se consideraba entre ellas todas aquéllas mencionadas en la Constitución de 1979, más el impuesto de alcabala, las tarifas por servicios públicos que provea la municipalidad, las utilidades de las empresas municipales y las transferencias que percibieran del Tesoro Público. El Decreto Legislativo N° 776 ha introducido cambios significativos al respecto.

Con el Decreto Legislativo 776 se reformó el régimen tributario municipal, afianzando los recortes a los ingresos propios, el manejo centralista de los ingresos del Fondo de Compensación Municipal. Esta norma no creó ningún tributo nuevo a favor de los municipios ni les devolvió los recortes sufridos. Lo que hizo fue pasar esos ingresos municipales a un fondo manejado por el gobierno central a través del Ministerio de Economía y Finanzas (Dammert, 2003). Además, este DL 776 recortó sustancialmente la potestad tributaria municipal, limitando severamente su autonomía económica y sus políticas de recaudación, en especial con miras a inversión.

## **VII. INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL**



### VII.1. Cambios en la agenda local

Con la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades de junio de 1984, el rol y la agenda de las municipalidades, principalmente, estaban orientados a la administración y prestación de servicios públicos básicos a nivel local.

No obstante, durante los últimos años los gobiernos locales ya sea a nivel urbano o rural, han venido jugando un rol fundamental en la construcción de los espacios de concertación para la planificación y el desarrollo local participativo, democratizando la gestión local (Grupo Propuesta Ciudadana, 2006; Panfichi, 2007; Quispe Mamani, 2012; Remy, 2005).

Así, en muchos ámbitos del país a nivel distrital y provincial se han constituido comités de desarrollo orientadas a la movilización de los diferentes actores sociales con la finalidad de articular esfuerzos y generar consensos para la solución de problemas a nivel local. De esta manera, el funcionamiento y desarrollo de los gobiernos locales responde a la configuración de los grupos de poder local, quizá ideológicamente no definidos, pero si articulando demandas e intereses, e interactuando con otros niveles de gobierno; sus actividades giran en torno a la movilización de determinados recursos en respuesta a determinadas demandas e intereses de los diferentes grupos y sectores sociales que brindan legitimidad a sus acciones.

Toda esta nueva agenda local se ha institucionalizado mediante la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades de mayo de 2003, en complemento con la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización de julio de 2002.

De otra parte, en el esfuerzo de articular y construir visiones de futuro, los gobiernos locales al liderar el proceso de concertación bajo la perspectiva de la gobernanza local y como parte del sistema de interacción multinivel, han enfrentado muchas dificultades; entre ellas, la debilidad institucional, el escasísimo compromiso de los agentes de desarrollo y en algunos casos la resistencia de los poderes locales (Diez Hurtado, 1999; Quispe Mamani, 2007).

## VII.2. Adopción de nuevas estrategias de gestión de servicios públicos locales

Durante los años noventa, a nivel global se gestaba la implantación del modelo de desarrollo neoliberal basado en los principios y valores de la economía de mercado, tras la caída del muro de Berlín y con base en el Consenso de Washington. En Latinoamérica, desde la década del ochenta se había iniciado el proceso de las reformas estructurales de primera generación en respuesta a la crisis de la deuda y los problemas macroeconómicos; en tanto que durante la década del noventa se impulsan las reformas estructurales de segunda generación, con una ola de privatizaciones y achicamiento del Estado, para enfrentar los efectos generados por las reformas e impulsar el crecimiento económico sostenible en la región (Quispe-Mamani & Ayamamani-Collanqui, 2023).

Lo anterior ha hecho que la gestión pública se degenere, atribuyendo la gestión de los bienes y servicios públicos al mercado, donde los ciudadanos se convirtieron en clientes insatisfechos, con el consiguiente resquebrajamiento de las instituciones del del Estado y la pérdida de representatividad y legitimidad de instituciones, como los partidos políticos, el Congreso de la República, la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, la Municipalidades provinciales y distritales, todos ellos atravesados por el fenómeno de la corrupción política e institucional.

Ante la aguda situación de la gestión pública en los diferentes niveles del Estado, los actores políticos impulsan la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado de enero del 2002, con el propósito de “Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública orientada a resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país” (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2012). La apuesta central de la gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano, esto es una gestión en la que funcionarios públicos calificados y motivados se enfoquen a la gestión de políticas públicas nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno.

En este marco, posteriormente, se implementa el Programa de Modernización Municipal (2010-2013), que fue creado por la Ley N° 29465, Ley de Presupuesto del Sector Público

para el Año Fiscal 2010 y tiene por objeto contribuir en el crecimiento de la economía local. El Programa de Modernización establece metas que deben cumplir las Municipalidades Provinciales y Distritales del país, asignando recursos por el cumplimiento de las mismas. Como parte de la implementación del citado programa, durante los últimos 20 años, se ha impulsado el plan de incentivos a las iniciativas y experiencias innovadora y exitosas de gestión municipal de bienes y servicios públicos. Constituyéndose en una de las estrategias de gestión municipal interesantes, aunque aisladas, que conduce a una competencia individual de las municipalidades por acceso a recursos adicionales.

### **VII.3. Ámbitos de la gestión local que han experimentado cambios más importantes**

Ante un fuerte proceso de recentralización de la gestión local hacia el gobierno nacional o central, durante la década del noventa, a partir de inicios del presente siglo, uno de los ámbitos de gestión local que ha experimentado cambios significativos ha sido la política de participación ciudadana en la gestión de políticas públicas locales, a través de diferentes instrumentos y mecanismos, como la constitución de las Mesas de Concertación para la lucha contra la Pobreza en las municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional, los Consejos de Coordinación Local provinciales y distritales, los presupuestos participativos, entre otros (Panfichi, 2007; Remy, 2005). Esta dinámica de los cambios en la gestión local ha sido impulsada, tanto por iniciativa de los propios gobiernos locales en un inicio (década de los ochenta) y con el apoyo de las ONG durante la década del noventa (Quispe Mamani, 2003), como también por el impulso del Estado, ante la crisis sociopolítica e institucional de los años noventa, para adoptar la política de participación ciudadana a inicios del presente siglo, con ello transparentar la gestión pública y recuperar la credibilidad y confianza ciudadana en las instituciones del Estado (Quispe Mamani, 2007).

Todos aquellos cambios producidos en la gestión local han incidido significativamente en el ámbito de la promoción del desarrollo socioeconómico local, tanto con el auspicio de los organismos públicos y privados de cooperación internacional como con los fondos de inversión pública nacionales. En esta orientación, durante los últimos 20 años se ha

introducido cambios en la gestión local basados en el enfoque de las “asociaciones público-privadas” y las obras por impuestos.

De acuerdo con el Decreto Legislativo N° 1224, marco de promoción de la inversión privada mediante las Asociaciones Público Privadas – APP y proyectos en activos, son modalidades de participación de la inversión privada en la cual se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados a éstos que requiera brindar el Estado, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o innovación tecnológica.

Las APP se ejecutan bajo la modalidad de concesión, operación, gerencia, *joint venture* u otra permitida por la Ley.

Otro de los ámbitos de la gestión local que ha experimentado cambios es la gestión política compartida basada en las redes de cooperación intermunicipal (REDCIM), expresada en formas diversas de asociativismo intermunicipal, que se desarrollaron aisladamente desde la década de los años ochenta, cobrando mayor importancia durante la década del noventa y parte de los primeros años del presente siglo, y se intensifican desde el año 2007 en adelante, de la mano de la Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal. Esta Ley promueve e impulsa la creación de asociaciones de municipalidades basados en el enfoque de cuencas, enfoque de corredores económicos, aunque varias de las mancomunidades municipales se crearon con fines de acceso a recursos o fondos de inversión pública del Estado y poco o nada sostenibles.

## VIII. CONCLUSIONES

La experiencia de descentralización municipal en su fase inicial había generado expectativas novedosas para los actores sociopolíticos subnacionales, porque el proceso implicaba la apertura de oportunidades de inclusión, cohesión y desarrollo territorial y regional. No obstante, pronto dichas expectativas fueron truncadas. En ese proceso, en los ámbitos locales, con la Constitución Política de 1979 y posteriormente con la Ley Orgánica de Municipalidades 23853 de 1984, se han impulsado los procesos de



democratización local, fenómeno sociopolítico sobre la que se han desarrollado varios estudios y análisis.

La democracia local tiene su sustento o respaldo en el marco institucional provisto por la Constitución Política y las leyes orgánicas de municipalidades, institucionalizadas y legitimadas desde fines de los años setenta del siglo pasado, hasta la actualidad. En ese contexto se han creado y constituido las municipalidades a nivel provincial, distrital y en centros poblados menores, a nivel nacional. Durante los últimos 40 años se han producido cambios importantes en la dimensión político-electoral. Lo más destacado que se ha producido desde inicios de la década del noventa es la crisis de los partidos políticos, con la consecuente proliferación de movimientos políticos independientes, que ha generado la fragmentación y la pulverización de la representación y legitimidad políticas, minando la democracia local. Para contrarrestar dichos efectos negativos, se han impulsado diversos mecanismos y experiencias de gestión participativa a nivel local, con el ascenso de las mujeres en ese proceso; reconfigurándose de esa manera la estructura y las relaciones entre los entes ejecutivos y deliberativos a nivel local.

De otra parte, la autonomía de las municipalidades junto con su funcionamiento ha tenido reconocimiento explícito formal en el marco institucional de nivel macro y micro. Al amparo de esa normativa e institucionalidad local, las municipalidades han desempeñado sus funciones y competencias, en una primera etapa, con facultades de administración y provisión de bienes y servicios públicos básicos, incluido la capacidad de recaudación de algunos tributos municipales y, en una segunda etapa, además de la asignación de mayores competencias formales de gestión y desarrollo territorial sin la asignación de recursos necesarios para su implementación, les fueron recortadas las facultades de recaudación de tributos municipales. De esta manera, se ha producido el proceso de recentralización municipal hacia el gobierno central, con lo cual se ha debilitado el poder e influencia de los alcaldes respecto de los actores políticos de otros niveles de gobierno. Con el propósito de superar la escasa capacidad política y el poder de influencia de los gobiernos locales, a partir de la década del noventa y con mayor intensidad durante los últimos 20 años se han impulsado las redes de cooperación intermunicipal a nivel territorial y sectorial entre los gobiernos locales y de esa manera articularse con otros niveles de gobierno y con el sector privado-empresarial; y con ello, de una u otra manera los gobiernos locales han contrarrestado su subordinación, aunque algunos han quedado relegados o excluidos de ese proceso.



Respecto del acceso a recursos e ingresos, las transferencias de fondos del gobierno nacional hacia las municipalidades no han sido favorables. Si bien, durante los años 2010 al 2012 hubo incrementos importantes en las cifras de transferencias, sin embargo, a partir del año 2013 en adelante, el rubro de transferencias que es la fuente principal de ingresos de las municipalidades, ha sufrido un franco proceso de reducción. Esta situación se expresa, coherentemente, en la reducción significativa de la proporción de participación de los gobiernos locales en el presupuesto público nacional que va desde 2010 a 2020, lo que se habría traducido en el fenómeno de la recentralización y concentración de recursos públicos en el gobierno central, incluido el recorte de las facultades de recaudación de ingresos: tributos municipales. Esta situación ha generado la insatisfacción ciudadana, apatía respecto de la política, conflictos y crisis sociopolítica permanente en el país.

Finalmente, pese a las trabas y dificultades políticas, económicas y técnicas, los gobiernos locales durante los últimos años han reinventado e innovado en lo posible, sus procesos de gestión local, esto en respuesta a los desafíos de la asignación de nuevas competencias formales, pero también a las necesidades de afrontar los nuevos procesos que han venido desarrollándose en el contexto nacional y global. En ese proceso, el Estado se ha visto obligado a emprender e impulsar algunas políticas de mejora e innovación de estrategias de gestión de las acciones de desarrollo social y económico a nivel nacional, regional y local, son los casos de la política nacional de modernización de la gestión pública y el programa de incentivos a la modernización de la gestión municipal. Al amparo de estas acciones, los gobiernos locales han desempeñado sus funciones para impulsar su mejora, innovación y cambios en ámbitos como la gestión participativa, gestión del desarrollo territorial y gestión asociativa o compartida intermunicipal.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under CC BY-NC-ND 4.0  
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254  
NÚMERO ESPECIAL.  
MARZO 2024. Volumen II.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araoz, M., & Urrunaga, R. (1996). Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central. In *Documento de Trabajo N° 25*.
- Auma Acero, V., & Nina Huaraya, Y. (2017). Liderazgo organizacional, participación política e influencia de los actores en el proceso de las políticas públicas locales en la ciudad de Puno 2015-2016. Tesis de Licenciatura. Universidad Nacional del Altiplano Puno.
- Ciudadana, G. P. (2006). *La descentralización en el Perú: Un banalce de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Cuadernos Descentralistas N° 18. [www.participaperu.org.pe](http://www.participaperu.org.pe)
- Claros, R. (2009). Balance y perspectivas del asociativismo municipal en el Perú. *Actualidad Gubernamental*, XIV(9), 1–4.
- Dammert, M. (2003). La descentralización en el Perú a inicios del siglo XXI: de la reforma institucional al desarrollo territorial. Volumen I. CEPAL.
- Defensoria del Pueblo - DP (2008). ¿Uso o abuso de la autonomía municipal?: El desafío del desarrollo local. In *Informe Defensorial N° 133*.
- Degregori, C. I., Coronel, J., & Del Pino, P. (1998). *Gobiernos locales, ciudadanía y democracia. Los casos de Huanta y Huamanga*. Instituto Democracia y Libertad - IDL.
- Díaz Palacios, J. (1983). *Ilo, la Ciudad que Quiero Ser*. CIED.
- Díaz Palacios, J. (1989). Municipios y contaminación ambiental. *Democracia Local*, 25.
- Díaz Palacios, J. (1990a). *Construyamos una ciudad limpia entre todos*. Labor.
- Díaz Palacios, J. (1990b). *Municipio: democracia y desarrollo*. Labor, CIDAP, IPADEL, TAREA.



- Diez Hurtado, A. (1994). Ahora los ponchos son de lana sintética: transformaciones sociales en la sierra de Piura, 1970-1990. En C. I. Degregori, J. Escobal, & B. Marticorena (Eds.), *Perú: el problema agrario en debate - SEPIA V*. SEPIA.
- Diez Hurtado, A. (1999). Diversidades, alternativas y ambigüedades: Instituciones, comportamientos y mentalidades en la sociedad rural. En V. Agreda, A. Diez, & M. Glave (Eds.), *El problema agrario en debate - SEPIA VII*. SEPIA, ITDG, Asociación Arariwa y SOS Faim.
- Diez Hurtado, A. (2003). *Élites y Poderes Locales*: Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional - DFID.
- Guerrero, J. C. (2002). Las guerras del Tulumayo y las transformaciones del poder local en el marco de la guerra contrasubversiva en Concepción, Junín. En M. Pulgar-Vidal, E. Zegarra, & J. Urrutia (Eds.), *Perú: El problema agrario en debate - SEPIA IX*. SEPIA, CIES, CARE y Oxfam.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2008). *Directorio nacional de municipalidades provinciales y distritales y centros poblados 2008*. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2015). *Perú: Estadísticas de gestión municipal 2008-2014*. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2022). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2021*. INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2023). *Directorio nacional de gobiernos regionales, municipalidades provinciales y distritales 2023*. INEI.
- Panfichi, A. (Ed.) (2007). *Participación ciudadana en el Perú: Disputas, confluencias y tensiones*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Radio Programas del Perú - RPP. (2023). *Rennán Espinoza: AMPE debe fortalecer la articulación y representación de los alcaldes*. Actualidad. <https://rpp.pe/peru/actualidad/rennan-espinoza-ampe-debe-fortalecer-la-articulacion-y-representacion-de-los-alcaldes-noticia-1465239>
- Presidencia del Consejo de Ministros, PCM. (2012). *Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021*. PCM.
- Quintín, P. (1994). Continuidad y recomposición del poder local en un distrito andino: Ocongate, Cusco. En C. I. Degregori, J. Escobal, & B. Marticorena (Eds.), *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA V.
- Quispe-Mamani, E., & Ayamamani-Collanqui, P. (2023). Unitarian Illusion in Peru:

- Recentralization and Intergovernmental Conflicts from the Perspective of Local Governments. *Public Organization Review*. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00665-2>
- Quispe Mamani, E. (2003). *Condicionantes de la participación y articulación entre los actores en los espacios de concertación para el desarrollo local*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Quispe Mamani, E. (2007). *Gobiernos locales, participación ciudadana y piderazgo político local en Perú*. Universidad Autónoma de Madrid.
- Quispe Mamani, E. (2012). *El sistema político local en el Perú. Participación y liderazgo político*. EAE.
- Quispe Mamani, E. (2013). *Gobernanza local en red y desarrollo socioeconómico local. Las redes de cooperación intermunicipal en el Perú*. Santiago, Chile: UACH-ICHEM.
- Quispe Mamani, E. (2021). Corruption, conflicts and crisis of democratic governability in Puno, Peru. *Trabajo y Sociedad*, XXII(37), 419–437. [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad)
- Remy, M. I. (2005). Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la presentación política. En V. Vich (Ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 111–136). Instituto de Estudios Peruanos - IEP. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/peru/iep/estado/estado.pdf>
- Remy, M. I. (2011). *Participación ciudadana y gobiernos descentralizados*. Cuadernos Descentralistas N° 28.
- Rivero Herrea, J. (1978). *Nuclearización educativa en Villa El Salvador*. UNESCO.
- Valdivia Mosqueira, G., & Barzola Farfán, E. (2009). *La cooperación intermunicipal en Alemania y el Perú. Compartiendo experiencias*. InWEnt.
- Vargas, C. (1998). *Desarrollo local y participación política en Ilo. Nuevas formas de articulación y representación social y política*. Sociología y Política N° 95).
- Véliz, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.
- Zas Friz Burga, J. (2001). Proceso de descentralización y recentralización estatales: una aproximación al caso peruano (1821-2000). *Rev. Estud. Hist.-Juríd.*, 23, 2176–2181. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552001002300017>

