



Red de Municipalidades Rurales del Perú

Jr. Ramón Dagnino 201, Jesús María - Lima,
Telefax: 332-7476 332-7477
<http://www.remurpe.org.pe>

MANUAL DE GESTIÓN MODERNA DE MUNICIPALIDADES RURALES

TOMO 2

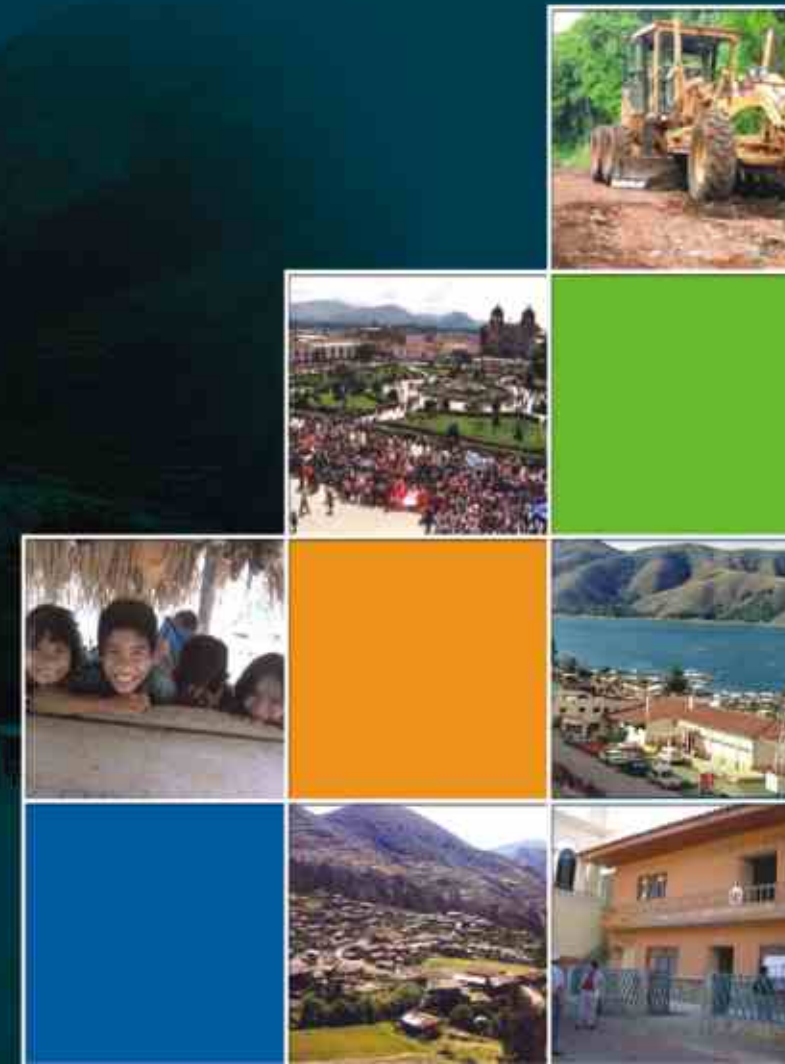


TOMO 2

GESTIÓN MODERNA DE MUNICIPALIDADES RURALES

RED DE MUNICIPALIDADES RURALES DEL PERÚ

REMURPE



GESTIÓN MODERNA
DE MUNICIPALIDADES
RURALES

2006

TOMO **2**

Capítulo IV

Las Competencias y Las Funciones Municipales Exclusivas y Compartidas

I. Las competencias municipales en el marco de la descentralización política

I.1 El carácter de las competencias

Las competencias municipales han sido fijadas por la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), al tratar lo referente a las atribuciones que corresponden a cada uno de los niveles de gobierno, (nacional, subnacional y local) esta norma establece tres posibilidades (artículo 13 LBD):

(i) Competencias exclusivas.

Se trata de aquellas atribuciones cuyo ejercicio corresponde, de manera exclusiva y excluyente, a las municipalidades, conforme a la Constitución y la ley. Son funciones privativas que suponen responsabilidades inherentes a toda municipalidad, ante las cuales debe responder. La LBD y la LOM las enumeran de manera taxativa.

La LOM ha establecido, en su artículo 75, disposiciones que precisan el carácter de las competencias exclusivas. En primer lugar, señala que ninguna persona o autoridad puede ejercer las funciones exclusivas de las municipalidades, pues tal ejercicio constituye usurpación de funciones.

En segundo lugar, se reconoce la existencia de regímenes especiales transitorios, declarados por ley expresa, mediante el cual otros organismos públicos pueden ejercer competencias que son exclusivas de las municipalidades. No obstante, tal medida extrema debe tener un plazo determinado y poseen un evidente carácter excepcional, pues permite que otros organismos públicos intervengan en materias propiamente municipales.

(ii) Competencias compartidas.

Las competencias compartidas, en cambio, son aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, compartiendo responsabilidades en fases sucesivas, en los procesos en donde son llamados a participar de manera obligatoria. Se requiere, en tales casos, la dación de una ley que indique la función específica y la responsabilidad que corresponde a cada nivel de gobierno, como lo establece la LBD.

Las competencias compartidas, implican para las municipalidades trabajar de manera conjunta con otros niveles de gobierno. La LBD indica, que la ley de la materia debe señalar claramente las atribuciones y responsabilidades. Tomando en cuenta la gran cantidad de temas comprometidos, así como para facilitar el trabajo que realizan los gestores municipales, era de esperar que gran parte de estas aclaraciones aparezcan en la LOM, pero no ha ocurrido así, resultando complicado para cualquier autoridad o funcionario municipal, conocer exactamente el sentido de cada competencia compartida.

Respecto a este tipo de competencias compartidas, es necesario examinar con detenimiento cada pronunciamiento que hagan las leyes al respecto, pues cabe la posibilidad de que por esta vía, sólo termine cediéndose a los gobiernos locales roles secundarios o de menor importancia en el

tratamiento de los temas, reservándose la parte sustancial en las instancias sectoriales, en tal caso, bien podría terminar convirtiéndose en una forma encubierta de centralismo.

Finalmente, el artículo 75 de la LOM, indica que las municipalidades están obligadas a informar y realizar coordinaciones con las entidades con las que compartan competencias y funciones, antes de ejercerlas.

(iii) Competencias delegables.

La tercera forma de competencia es la delegable. En este caso, un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, algunas atribuciones. Mediante este procedimiento, el primero queda obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. No obstante, la entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, mientras que la entidad que la recibe, la ejerce durante un período determinado.

La delegación es distinta a una transferencia definitiva de competencias. La delegación, permite que las municipalidades puedan encargar, entre ellas o a otras entidades del Estado, las competencias y funciones específicas, que son de carácter exclusivo. Procede en los casos en los que se justifique la necesidad de brindar a los vecinos un servicio oportuno y eficiente, o cuando se busque aprovechar economías de escala. El artículo 76 de la LOM determina que en tal situación, se firme convenios que establezcan la modalidad y el tiempo de vigencia de la delegación, así como las condiciones y causales para su revocación. Precisa este artículo que la responsabilidad es indelegable y que los convenios en materia tributaria deben regirse por una ley especial.

La LBD en su artículo 41 establece que las competencias delegadas del gobierno central pueden transferirse gradualmente, a través de convenios. El artículo 52 de la LBD detalla que la delegación de funciones del Poder Ejecutivo a los gobiernos regionales o locales -en función de su competencia-, puede realizarse en forma general o selectiva, mediante convenios suscritos por ambas partes, evaluándose las capacidades de gestión requeridas, la coparticipación en el desarrollo de las mismas, la factibilidad de optimizar la prestación de servicios públicos y las propias normas establecidas en la LBD.

Las competencias no deben confundirse con las solicitudes de **avocación**, figura jurídica de naturaleza muy distinta que incorpora la nueva LOM. La avocación es el pedido que, de manera excepcional, formulan las municipalidades distritales a las provinciales, para cubrir de manera temporal, la atención de un servicio público. Procede esta situación cuando se produce incapacidad en la cobertura o una imposibilidad temporal para cubrir un servicio público bajo su competencia. El artículo 77 de la LOM, dispone que el servicio atendido, no debe afectar la calidad ni el costo del servicio que brindaba la municipalidad distrital. Sin embargo, la decisión de aceptar la avocación está en manos del concejo provincial, aunque la ley orgánica ha dispuesto que la resolución que se pronuncia sobre el tema puede ser objeto de recurso de reconsideración.

Volviendo a las competencias, y con la finalidad de que se produzca una debida asignación y transferencias hacia los gobiernos regionales y locales, la LBD ha planteado observar los siguientes criterios:

CRITERIOS	DEFINICIÓN
Subsidiaridad	Establece que el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose la duplicidad y superposición de funciones. Este criterio favorece ampliamente a los gobiernos locales si pueden demostrar eficiencia en el ejercicio de sus competencias para asumir nuevas responsabilidades.
Selectividad y proporcionalidad.	La transferencia de competencias debe tomar en cuenta la capacidad de gestión efectiva, que será determinada por un procedimiento con criterios técnicos y objetivos. Será gradual y progresiva, empezando con las relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local.
Provisión	Establece que toda transferencia o delegación de competencias debe acompañarse, necesariamente, con los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos que resulten directamente vinculados a los servicios transferidos, con la finalidad de asegurar su continuidad y eficiencia.
Concurrencia	Cuando se trata de competencias compartidas, cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También, señala la LBD, se aplicarán como criterios las externalidades, nacional, regional y local, que trasciende el ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función; y la necesidad de propiciar y aprovechar economía de escala.

La LBD, en su artículo 49, plantea que entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales deben crearse relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, los cuales deben ejercerse de manera permanente y continua, en el ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con el de las regiones y localidades.

Siguiendo la lógica establecida por el principio de subsidiariedad, el mismo artículo dispone que el gobierno regional no puede interferir en la acción y competencias de las municipalidades de su jurisdicción. En cambio, puede celebrar y suscribir en forma indistinta, convenios de colaboración mutua y recíproca, y contratos de cualquier naturaleza para el logro de los fines comunes.

El artículo 51 de la LBD, señala que los gobiernos regionales y locales, pueden promover y mantener relaciones de cooperación técnica y financiera con organismos internacionales, estando facultados para celebrar y suscribir convenios y contratos vinculados a los asuntos de su competencia. Sin embargo, cuando se trata de obtener financiamiento externo, se requiere aval o garantía del Estado. Este artículo aclara que el gobierno nacional facilita y apoya la celebración de convenios promovidos por y en favor de los gobiernos regionales y locales.

Finalmente, existen algunas disposiciones que precisan los términos en los que se ejercen las competencias municipales.

- El artículo 41 de la LBD, por ejemplo, reconoce explícitamente la existencia de competencias diferenciadas a favor de las municipalidades que poseen un régimen especial, estatus que debe ser determinado por la LOM.
- Las competencias municipales pueden crecer en calidad, toda vez que las funciones pueden ser ejercidas a través de las mancomunidades de municipalidades.
- Se confirma el carácter delegado de las municipalidades de centros poblados, al señalar que la delegación de competencias hechas en su favor deben acompañarse de los recursos que permitan su realización.

A lo anterior debe agregarse la incorporación en el análisis, de una tipología de funciones orientada a facilitar la planificación en el proceso de transferencias a favor de los Gobiernos Regionales y Locales, considerando el orden y gradualidad del mismo.

Se trata de una tipología que clasifica a las funciones bajo tres tipos: desconcentradas, especializadas e integrantes de un sistema nacional.

Funciones Desconcentradas.

Aquellas funciones sectoriales que actualmente vienen siendo ejecutadas en forma desconcentrada o delegada por las direcciones regionales sectoriales.

Funciones Especializadas.

Aquellas que actualmente están siendo ejecutadas por instancias del nivel de gobierno nacional y que, por su naturaleza, requieren de un nivel de calificación y capacidad por parte de los gobiernos regionales y locales, para que puedan ser ejecutadas en forma satisfactoria.

Funciones Asociadas a Sistemas Nacionales.

Aquellas que, además de ser especializadas, pertenecen a sistemas nacionales de regulación y control, entre otros, que requieren que dichos sistemas se adecuen a un funcionamiento descentralizado.

Sin embargo, se reconoce oficialmente la existencia de dos puntos del marco normativo que requieren ser desarrollados: por una parte, una precisión en la definición de las funciones, pues muchas de estas, que tienen que ser transferidas están formuladas en términos muy generales o que ameritan mayor precisión. Por ejemplo, dice la Ley Orgánica de Municipalidades señala que es función de los gobiernos locales “Gestionar la atención primaria de la salud”, pero ¿qué implica el término “gestionar”?, ¿qué facultades comprende?, ¿cómo debemos entender el concepto de “atención primaria de la salud”?, ¿qué actividades comprende?. Si bien no hay una respuesta unívoca para ellas, la transferencia de funciones requiere que existan respuestas precisas a cada una de estas preguntas. Sobre este particular, se plantea que los ministerios -en su condición de entes rectores sectoriales- deben asumir el liderazgo en esta tarea, en la cual deben participar los otros niveles de gobierno.

El otro punto a precisar tiene que ver con el alcance de las competencias compartidas, justamente para evitar la duplicidad de funciones. Se pone como ejemplo la educación, en donde el marco normativo otorga facultades de monitoreo y supervisión a las instituciones educativas, al Gobierno Nacional, a los Gobiernos Regionales y a las Municipios Provinciales y Distritales, lo cual resulta excesivo, si es que no se regula adecuadamente. Este es un tema complejo, que tiene una

dimensión técnica y una dimensión política. En lo técnico, se señala que la PCM y el CND están coordinando la elaboración de la nueva estructura y funciones por niveles de gobierno, pero se requieren también un conjunto de iniciativas legislativas que permitan superar los vacíos y deficiencias. En términos políticos, le corresponde al Poder Legislativo definir el alcance específico de cada nivel de gobierno, en el ejercicio de las funciones compartidas y modificar las leyes orgánicas correspondientes. Algo que ciertamente es aplicable a muchos aspectos confusamente tratados por la LOM.

1.2 Los conflictos de competencias

La LOM ha establecido en el artículo 123, que las relaciones que mantienen las municipalidades con el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los poderes del Estado, tienen por finalidad, garantizar el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa, la coordinación de las acciones de competencia de cada uno, así como el derecho de propuesta o petición de normas reglamentarias de alcance nacional.

La norma recuerda que estas relaciones implican respeto mutuo y atención a las solicitudes que se formulen recíprocamente. Sin embargo, en caso de desavenencias o conflictos manifiestos entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales o los gobiernos locales, y entre estos últimos en forma indistinta (distritales y provinciales), se resuelven ante el Tribunal Constitucional, de acuerdo a su Ley Orgánica, mientras que otros tipos de conflictos se procesan por la vía judicial (según lo determina el artículo 16 LBD y el 127 de la LOM)

La tramitación de los conflictos de competencias se encuentra regulada por el Código Procesal Constitucional, Ley 28237 del año 2004, en lo que se conoce como proceso competencial. Este Código establece, que el Tribunal Constitucional conoce de los conflictos que se suscitan sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución, o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales, y que opongan: (i) al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipales; (ii) a dos o más gobiernos regionales, municipales o de ellos entre sí; o (iii) a los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los demás órganos constitucionales, o a éstos entre sí.

La norma manda que los poderes o entidades estatales en conflicto, actúen en el proceso a través de sus titulares. Cuando se trata de entidades de composición colegiada, como las municipalidades, que cuentan con los concejos, la decisión requiere contar con la aprobación del respectivo pleno.

El conflicto se produce cuando alguno de los poderes o entidades estatales, adopta decisiones o rehuye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro. En cambio, si el conflicto versa sobre una competencia o atribución expresada en una norma con rango de ley, el Tribunal declara que la vía adecuada es el proceso de inconstitucionalidad.

El demandante puede solicitar al Tribunal la suspensión de la disposición, resolución o acto objeto de conflicto. Cuando se promueva un conflicto constitucional con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier juez o tribunal, éste puede suspender el procedimiento hasta la resolución del Tribunal Constitucional.

Si el Tribunal Constitucional estima que existe materia de conflicto cuya resolución sea de su competencia, declara admisible la demanda y dispone los emplazamientos correspondientes. El procedimiento se sujeta, en cuanto le sea aplicable, a las disposiciones que regulan el proceso de inconstitucionalidad.

El Tribunal puede solicitar a las partes las informaciones, aclaraciones o precisiones que juzgue necesarias para su decisión, y debe resolver dentro de los sesenta días hábiles desde que se interpuso la demanda. La sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Determina los poderes o entes estatales a que corresponden las competencias o atribuciones controvertidas y anula las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia. Asimismo resuelve, lo que procediere sobre las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos. Cuando se hubiera promovido conflicto negativo de competencias o atribuciones, la sentencia, además de determinar su titularidad, puede señalar, en su caso, un plazo dentro del cual el poder del Estado o el ente estatal de que se trate debe ejercerlas.

2. Las materias de competencia municipal

Las corrientes jurídicas más importantes son de la opinión que el municipio se nutre del poder que proviene de las comunidades locales y que, por lo tanto, no deriva su poder del Estado. Esta postura conceptual cuenta con respaldo histórico y sociológico, pues como hemos mencionado en el capítulo I, los gobiernos locales han planteado demandas, temas y estructuras totalmente distintas a las que posee el estado central y ha resultado contestataria al orden absolutista y muchas veces a las tiranías.

Lo anterior explica la existencia de una cuota de poderes propios a la institución municipal, que sirven de fundamento a las atribuciones de carácter exclusivo. Sirve igualmente para fundamentar la existencia de atribuciones estatales que, por aumento de las capacidades de gestión local y por orientaciones políticas de la descentralización, son otorgadas a los municipios como un acto de liberalidad del Estado central mediante las delegaciones.

Las competencias municipales podrían clasificarse por su sentido finalista. La mayoría de ellas están orientadas a mantener o elevar las condiciones de vida de la población, a través de la prestación de servicios de calidad, figurando en una larga lista, las acciones orientadas a lograr el saneamiento ambiental, la limpieza pública o la seguridad ciudadana. Se trata de un conjunto de prestaciones públicas que han caracterizado a las municipalidades y que adecuadamente brindadas, constituyen insumos para el desarrollo.

Otro grupo, en cambio, busca contribuir al desarrollo de la localidad mediante planes y la ejecución de proyectos específicos, como las acciones de promoción del desarrollo económico. En una situación intermedia, se encuentran algunas competencias que contribuyen a los dos propósitos indistintamente, como claramente ocurre con la educación y los programas sociales, entre otros.



Toda aplicación de políticas y reglamentaciones debe tener en cuenta que las municipalidad posee funciones específicas que pueden comprender el desempeño de un rol promotor, normativo y regulador, pero también atribuciones que le permite intervenir en la ejecución, fiscalización y control, en los asuntos que constituyen materias de su competencia, según lo especifica el artículo 74 de la LOM.

Sin embargo, lo más importante sobre el tema es que la nueva LOM ha dividido las competencias municipales en exclusivas (distritales y provinciales) y compartidas (igualmente clasificables en distritales y provinciales).

La LBD, establece la existencia de competencias exclusivas que resultan comunes a todas las municipalidades, distritales y provinciales, sin diferenciación de su ubicación, población, capacidad de gestión o recursos. Se mencionan expresamente las siguientes (véanse los artículos 41 y 42 de la LBD):

- Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.
- Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
- Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.
- Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.

- Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
- Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local.
- Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.
- Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.
- Otras que se deriven de sus atribuciones y funciones propias, y las que señale la Ley.

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	COMPETENCIAS COMPARTIDAS
<ul style="list-style-type: none"> ■ Planificar / Promover desarrollo urbano y rural. Zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos. ■ Servicios públicos locales ■ Organización interna y presupuesto institucional. ■ Plan de Desarrollo Concertado ■ Ejecutar y supervisar la obra pública local. ■ Participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal. ■ Normar asuntos de su responsabilidad. ■ Iniciativas legislativas. ■ Otras. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participación en la gestión educativa. Salud pública. ■ Cultura, turismo, recreación y deportes. ■ Preservación y administración de reservas y áreas naturales protegidas locales, Defensa y protección del ambiente. ■ Seguridad ciudadana. ■ Conservación monumentos arqueológicos e históricos. ■ Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano. ■ Vivienda y renovación urbana. ■ Programas sociales. ■ Gestión residuos sólidos. ■ Otras.

En cambio, son competencias con un carácter compartido según el artículo 43 LBD:

- Participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia.
- Salud pública.
- Cultura, turismo, recreación y deportes.
- Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente.
- Seguridad ciudadana.
- Conservación de monumentos arqueológicos e históricos.
- Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.
- Vivienda y renovación urbana.
- Atención y administración de programas sociales.
- Gestión de residuos sólidos.
- Otras que se le deleguen o asignen conforme a ley.

De acuerdo a lo que determina el artículo 73 de la LOM, el rol de las municipalidades provinciales comprende:

- Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de

planeamiento para el desarrollo integral en el ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local, de carácter distrital.

- Promover, permanentemente, la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. En este sentido, los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales, deben sujetarse a los planes y las normas municipales provinciales.
- Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales que presenten, objetivamente, externalidades o economías de escala de ámbito provincial; en tales casos, se suscriben convenios con las respectivas municipalidades distritales.
- Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente.

Los artículos 73 y 74 de la LOM, recuerdan que las funciones municipales pueden suponer un ejercicio pleno o limitado, sea que se trate de una municipalidad provincial o distrital, o que estemos hablando de atribuciones exclusivas o compartidas. La opción asumida por el legislador en la elaboración de la LOM ha sido considerar, respecto a cada grupo temático, señalar la manera cómo se expresan tales funciones específicas municipales.

Sin embargo, en las diversas normas que se ha dictado con posterioridad a la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, no se han llegado a establecer con suficiente claridad las distintas competencias que le asisten a las diferentes entidades públicas. Es necesario que las normas diferencien perfectamente las competencias provinciales, distritales y de los centros poblados; igualmente debe precisar lo que le corresponde a las municipalidades que se encuentran bajo tratamiento especial como las municipalidades rurales y, finalmente, precisar en que consisten, en cada caso, las distintas competencias compartidas. Lamentablemente, todavía persisten en algunos casos, innecesarias ambigüedades y vacíos.

2.1 La Organización del espacio físico y el uso del suelo

ARTÍCULO 79°.- ORGANIZACIÓN DEL ESPACIO FÍSICO Y USO DEL SUELO

1	Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales	2	Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental. ■ Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y 		<ul style="list-style-type: none"> ■ Ejecutar directamente o concesionar la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural de carácter multidistrital que sean indispensables para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación de la provincia, tales como corredores viales, vías troncales, puentes, parques, parques industriales, embarcaderos, terminales terrestres, y otras similares, en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales contiguas, según sea el caso; de

demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.

- Pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:
 - Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición.
 - Elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural.
 - Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.
 - Autorizaciones para ubicación de anuncios y avisos publicitarios y propaganda política.
 - Nomenclatura de calles, parques y vías.
 - Seguridad del Sistema de Defensa Civil.
 - Estudios de Impacto Ambiental.
- Fiscalizar el cumplimiento de los Planes y normas provinciales sobre la materia, señalando las infracciones y estableciendo las sanciones correspondientes.
- Diseñar y ejecutar planes de renovación urbana.

conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Regional.

- Diseñar y promover la ejecución de programas municipales de vivienda para las familias de bajos recursos

3 Funciones específicas **exclusivas** de las municipalidades **distritales**

- Aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia.
- Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas, así como sus modificaciones; previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental.
- Elaborar y mantener el catastro distrital.
- Disponer la nomenclatura de avenidas, jirones, calles, pasajes, parques, plazas, y la numeración predial.
- Reconocer los asentamientos humanos y promover su desarrollo y formalización.
- Normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización

4 Funciones específicas **compartidas** de las municipalidades **distritales**

- Ejecutar directamente o proveer la ejecución de las obras de infraestructura urbana o rural que sean indispensables para el desenvolvimiento de la vida del vecindario, la producción, el comercio, el transporte y la comunicación en el distrito, tales como pistas o calzadas, vías, puentes, parques, mercados, canales de irrigación, locales comunales, y obras similares, en coordinación con la municipalidad provincial respectiva.
- Identificar los inmuebles en estado ruinoso y calificar los tugurios en los cuales deban realizarse tarea de renovación urbana en coordinación con la municipalidad provincial y el gobierno regional.
- En el saneamiento de la propiedad predial la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal actuará como órgano técnico de

de:

- Habilitaciones urbanas.
- Construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica.
- Ubicación de avisos publicitarios y propaganda política.
- Apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación.
- Construcción de estaciones radioeléctricas y tendido de cables de cualquier naturaleza.
- Las demás funciones específicas establecidas de acuerdo a los planes y normas sobre la materia.

asesoramiento de los gobiernos locales, para cuyo efecto se suscribirán los convenios respectivos.

La organización del espacio físico constituye una de las principales atribuciones municipales, que se expresa posteriormente en los usos del suelo. Las municipalidades tienen tal atribución sobre todo el ámbito de su jurisdicción, por tanto, incluye las áreas urbanas como la rural, es decir, sobre todo el territorio bajo su administración.

Sin embargo, los énfasis urbanos se colocan sobre el control de los terrenos urbanizables, la edificación y la vivienda, así como los distintos equipamientos urbanos. En cambio, en el ámbito rural, prima el interés por el desarrollo del potencial productivo de las tierras y el control del manejo de los recursos naturales que son, generalmente, el sustento principal de las comunidades rurales.

Este apartado establece una distribución de funciones en torno a nueve temas específicos:

- Zonificación.
- Catastro urbano y rural.
- Habilitación urbana.
- Saneamiento físico legal de asentamientos humanos
- Acondicionamiento territorial.
- Renovación urbana.
- Infraestructura urbana o rural básica.
- Vialidad.
- Patrimonio histórico, cultural y paisajístico.

La LOM obliga a que el ejercicio de las competencias municipales se haga atendiendo un conjunto de reglas que garantizan el mantenimiento del orden público y el respeto a las atribuciones que competen a los diferentes niveles de gobierno:

- El ejercicio de las competencias y funciones debe mantener conformidad y sujeción a las normas técnicas (artículo 78 LOM). La propia norma se encarga de señalar casos en donde se aplica tales reglas, cuando dispone que las autoridades municipales otorguen licencias de construcción, ajustándose estrictamente a las normas sobre barreras arquitectónicas y de

accesibilidad. Lo mismo ocurre al ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos, o servicios, cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente y constituya peligro, cuando estén en contra de las normas reglamentarias o de seguridad de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario.

- Las municipalidades deben velar por el uso de la propiedad inmueble en armonía con el bien común (artículo 88 LOM). Derivado de lo anterior, se establece que las obras de construcción, reconstrucción, conservación, refacción o modificación de inmueble, pública y privada, requieren una licencia de construcción, expedida por la municipalidad provincial, en el caso del cercado, y de la municipalidad distrital dentro de cuya jurisdicción se halla el inmueble, previo certificado de conformidad expedido por el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios o del Comité de Defensa Civil, según corresponda, además del cumplimiento de los correspondientes requisitos reglamentarios. Se reitera que las licencias de construcción y de funcionamiento deben estar en conformidad con los planes integrales de desarrollo distrital y provincial (artículo 92 LOM).
- Las tierras que son susceptibles de convertirse en urbanas solamente pueden destinarse a los fines previstos en la zonificación aprobada por la municipalidad provincial, los planes reguladores y el Reglamento Nacional de Construcciones. Por tanto, todo proyecto de urbanización, transferencia o cesión de uso, para cualquier fin, de terrenos urbanos y sub urbanos, se deben someter necesariamente a la aprobación municipal (artículo 89 LOM). La norma está disponiendo una condición previa obligatoria.
- La construcción, reconstrucción, ampliación, modificación o reforma de cualquier inmueble, se sujeta al cumplimiento de los requisitos que establezcan la Ley, el Reglamento Nacional de Construcciones y las ordenanzas o reglamentos sobre seguridad de Defensa Civil, y otros organismos que correspondan, para garantizar la salubridad y estética de la edificación; asimismo deben tenerse en cuenta los estudios de impacto ambiental, conforme a ley (artículo 90 LOM).
- Con la finalidad de garantizar la conservación de las zonas monumentales y de edificios declarados monumentos históricos o artísticos, se ha dispuesto que las municipalidades provinciales, en coordinación con el Instituto Nacional de Cultura o a su solicitud, pueden establecer limitaciones especiales. Para ello rigen las leyes de la materia y las ordenanzas sobre protección urbana y del patrimonio cultural (artículo 91 LOM).
- Las municipalidades provinciales y distritales, en su ámbito jurisdiccional, están facultadas para (artículo 93 LOM):
 - Ordenar la demolición de edificios construidos en contravención del Reglamento Nacional de Construcciones, de los planos aprobados por cuyo mérito se expidió licencia o de las ordenanzas vigentes al tiempo de su edificación.
 - Ordenar la demolición de obras que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción.
 - Declarar la inhabilitación de inmuebles y disponer su desocupación en el caso de estar habitados.
 - Hacer cumplir, bajo apercibimiento de demolición y multa, la obligación de conservar el

alineamiento y retiro establecidos y la de no sobrepasar la altura máxima permitida en cada caso.

- Hacer cumplir la obligación de cercar propiedades, bajo apremio de hacerlo en forma directa y exigir coactivamente el pago correspondiente, más la multa y los intereses de ley.
 - Disponer la pintura periódica de las fachadas, y el uso o no uso de determinados colores.
 - Revocar licencias urbanísticas de construcción y funcionamiento.
- Las obras de carácter local, de cualquier naturaleza, compete a cada municipalidad -provincial o distrital-, en sus fases de autorización, ejecución, supervisión y control, e incluye la obligación de reponer las vías o servicios afectados. Los organismos públicos de nivel nacional o regional que presupuesten obras de alcance local, están obligados a convenir su ejecución con las municipalidades respectivas (artículo 45 LOM).
 - Las municipalidades pueden plantear procesos expropiatorios, siguiendo las formalidades establecidas por la LOM y las normas de la materia.

En efecto, los artículos 94, 95 y 96 establecen las normas sobre los casos en donde las municipalidades pueden plantear la expropiación, aunque el procedimiento de expropiación se encuentra regulado por la Ley 27117, Ley General de Expropiaciones, artículo 70 de la Constitución Política, el artículo 928 del Código Civil y los artículos 519 al 532 del Código Procesal Civil.

La expropiación consiste en la transferencia forzosa del derecho de propiedad privada, autorizada únicamente por ley expresa del Congreso en favor del Estado, a iniciativa del Poder Ejecutivo, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, previo pago en efectivo de la indemnización justipreciada, que incluya compensación por el eventual perjuicio ocasionado.

El marco normativo precisa que el único beneficiario de una expropiación es el Estado. Se considera como sujeto activo de la expropiación, a la dependencia administrativa que tiene a su cargo la tramitación del proceso de expropiación, en el caso tratado, la municipalidad.

Para los efectos de expropiación con fines municipales, se consideran causas de necesidad pública, según la LOM, las siguientes:

- La ejecución de obras públicas municipales.
- La instalación y funcionamiento de servicios públicos locales.
- La salvaguarda, restauración y conservación de inmuebles incorporados al patrimonio cultural de la Nación o de la humanidad o que tengan un extraordinario valor arquitectónico, artístico, histórico o técnico, debidamente declarado como tal por el Instituto Nacional de Cultura.
- La conservación ineludible de la tipicidad panorámica de un lugar que sea patrimonio natural de la nación.
- La salvaguarda de recursos naturales necesarios para la vida de la población
- El saneamiento físico-legal de espacios urbanizados que hayan sido ocupados por acciones de hecho y sin posibilidad real de restablecimiento del estado anterior.
- El mejoramiento y renovación de la calidad habitacional, a través de programas de destugurización.
- La demolición por peligro inminente.

- El establecimiento de servidumbres que requieran la libre disponibilidad del suelo.
- La reubicación de poblaciones afectadas por catástrofes o peligros inminentes.
- La instalación y/o remodelación de centros poblados.

Es obligatorio individualizar al beneficiario de la expropiación, que puede ser el mismo sujeto activo de la expropiación o una persona distinta, siempre y cuando se trate de una dependencia del Estado. Se considera nula la expropiación a favor de una persona natural o jurídica de derecho privado. Dicha nulidad se declara, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que, en defensa de su derecho, tiene expedito de ejercer el afectado.

En cambio, se considera sujeto pasivo de la expropiación al propietario contra quien se dirige el proceso de expropiación. También le corresponde el mismo trato al poseedor con más de 10 (diez) años de antigüedad que tenga título inscrito, o cuya posesión se haya originado en mérito a resolución judicial o administrativa, o que haya sido calificado como tal por autoridades competentes, según las leyes especializadas.

Cuando el bien se encuentre inscrito a nombre de un único titular del derecho de propiedad, el proceso de expropiación se entenderá con éste, salvo la existencia de poseedor que adquirió por prescripción. Pero en los casos en los que exista duplicidad registral, se debe entender como sujeto pasivo de la expropiación, a aquel que tenga inscrito su dominio con anterioridad. Aunque si existe un proceso judicial o arbitral que discuta la propiedad del bien a expropiarse, que conste en el registro respectivo, se retiene el pago del monto de la indemnización justipreciada que incluye compensación, hasta que por proceso arbitral o judicial, debidamente consentido y ejecutoriado, determine el mejor derecho de propiedad.

Cuando el bien no esté inscrito, como ocurre en gran parte de las localidades rurales, el sujeto activo de la expropiación la municipalidad-, publicará un aviso una vez en un diario de circulación nacional, y dos veces en un diario de mayor circulación, del lugar en donde se encuentra ubicado el predio objeto de expropiación, con un intervalo de tres días, el mismo que debe contener:

- El sujeto activo de la expropiación y su domicilio legal.
- La ubicación exacta del inmueble.
- El plazo que tendrá el afectado para presentarse, que será de diez días contados a partir de la última publicación.

El afectado, o su representante legal, debe presentar un documento público o privado, de fecha cierta, que pruebe su titularidad. En caso que se presenten dos o más afectados, el proceso se entenderá con aquel que presente documento público de fecha más antigua. Sin embargo, cuando no se presente ningún afectado, se indemnizará a los poseedores, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 912 del Código Civil. Cuando no existe poseedor, se presume que el bien es del Estado, sin perjuicio del derecho de reivindicación al justiprecio que pueda ejercer el propietario.

Ley que autoriza la expropiación debe señalar la razón de necesidad pública o seguridad nacional que lo justifica, así como también el uso o destino que se dará al bien o bienes a expropiarse. Recordemos que la LOM dispone que tal medida procede solamente para la ejecución de los planes de desarrollo local, o la prestación o mejor prestación de los servicios públicos.

Pueden ser objeto de expropiación:

- Todos los bienes inmuebles de dominio privado.
- El subsuelo y el sobresuelo, independientemente del suelo. Salvo que por el hecho de la expropiación del subsuelo o del sobresuelo, la propiedad del bien no pueda ser usada o explotada parcial o totalmente, o que el valor comercial de la propiedad del suelo se deprecie significativamente. Casos en los que el Estado debe optar entre expropiar todo el predio o pactar derecho de superficie.
- El sujeto pasivo de la expropiación puede solicitar la expropiación total, cuando la fracción del bien que no es afectado por el acto expropiatorio sufre una real desvalorización, o cuando resulta inútil para los fines a que estaba destinado con anterioridad a la expropiación parcial.

En cambio, los bienes de embajadas o misiones diplomáticas y de organismos internacionales no están sujetos a expropiación, de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, de la cual el Perú es parte contratante, salvo en los casos basados en el principio de reciprocidad o en el consentimiento previo.

La legislación establece que la expropiación es improcedente cuando se funda en causales distinta a las señaladas, cuando tiene por objeto el incremento de las rentas públicas, o cuando responde a la necesidad de ejercitar derechos reales temporales sobre el bien.

Para la ejecución de una expropiación se requiere seguir las siguientes etapas:

- Según lo dispone la LOM, el requerimiento de expropiación por causas de necesidad pública es acordado por el concejo provincial o distrital, con el voto aprobatorio de más de la mitad del número legal de regidores. Acordada la expropiación por necesidad pública por el concejo provincial o distrital, éste solicita que el Poder Ejecutivo disponga la expropiación de acuerdo a la Ley General de Expropiaciones.
- La ejecución de la expropiación autorizada por el Congreso de la República, se efectúa mediante la norma legal, la misma que deberá ser publicada en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la vigencia de la ley autoritativa de la expropiación. Se trata de un Acuerdo de Concejo Municipal.

Finalmente, la legislación ha previsto la posibilidad de aplicar, excepcionalmente, y sólo en razón de obras de gran envergadura, de infraestructura de servicios públicos, a emplear otro procedimiento:

- La ley de expropiación emitida por el Congreso de la República autorizará al sujeto activo, la municipalidad, para que, mediante la dación de múltiples resoluciones, realice la ejecución de la expropiación del bien, de tal modo que en un plazo de dos años, contados desde la promulgación de dicha ley, se hayan iniciado todos los procesos de expropiación necesarios.
- A fin de determinar el bien materia de la expropiación, la municipalidad emitirá, en el plazo de treinta días contados desde la promulgación de la ley, una resolución provisional señalando la identificación precisa del bien a expropiar, de acuerdo a coordenadas UTM de validez universal.
- En tal caso, la municipalidad debe indemnizar al sujeto pasivo de la expropiación con un monto adicional al justiprecio, equivalente a los intereses correspondientes a los meses en

que, dentro del plazo de dos años, se retrase la expedición de la resolución para la ejecución de la expropiación. La tasa de interés a considerar es la Tasa Activa en Moneda Nacional.

- Sin embargo, si en el plazo previsto, la municipalidad no dicta las resoluciones correspondientes a alguno de los inmuebles comprendidos en el área señalada en la resolución provisional, su propietario puede exigir, adicionalmente, el pago de un monto equivalente al diez por ciento del valor comercial del inmueble.

El contenido de las resoluciones que aprueban las expropiaciones debe indicar:

- El sujeto activo de la expropiación.
- El sujeto pasivo, de acuerdo al informe expedido por el Registro que corresponda, conteniendo el nombre del propietario de los bienes a expropiar y las posibles duplicidades de inscripción que puedan existir, así como las cargas, gravámenes y demás anotaciones existentes.
- La identificación precisa del bien a expropiar, de acuerdo a coordenadas UTM de validez universal y al informe expedido por la Oficina de Catastro del Registro respectivo.
- El valor de tasación comercial actualizado, fijado por el Consejo Nacional de Tasaciones - CONATA.

Las enajenaciones por causa de expropiación quedan expresamente excluidas del ámbito de aplicación de todos los tributos que graven transferencias.

Las autoridades, funcionarios y demás personas al servicio de la municipalidad, independientemente de su régimen laboral o contractual, incurrirán en responsabilidad por el incumplimiento de las disposiciones y plazos establecidos en la Ley 27117.

El Estado puede otorgar en concesión los bienes expropiados para la realización de obras de infraestructura de servicios públicos. Asimismo, puede ser representado en el trato directo, por el concesionario, pudiendo éste incluso realizar el pago del justiprecio.

2.2. Los servicios públicos locales

Un servicio público local puede entenderse como una prestación que realiza la municipalidad, como entidad estatal, dirigida a satisfacer una necesidad social, de manera previsible, regular, accesible en costos y en disposición física, con la finalidad de aportar al desarrollo de capacidades internas y a elevar las condiciones de bienestar de la sociedad local.

Se trata de un conjunto amplio de requerimientos que se esperan sean atendidos debidamente por el ente de gobierno local. Según lo ha determinado la LOM, el listado de servicios ediles comprende lo siguiente:

- Saneamiento ambiental, salubridad y salud.
- Tránsito, circulación y transporte público.
- Educación, cultura, deporte y recreación.
- Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos.
- Seguridad ciudadana.
- Abastecimiento y comercialización de productos y servicios
- Registros Civiles, en mérito a convenio suscrito con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, conforme a ley.
- Promoción del desarrollo económico local para la generación de empleo.

- Establecimiento, conservación y administración de parques zonales, parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales, directamente o a través de concesiones.
- Otros servicios públicos no reservados a entidades de carácter regional o nacional

Este cuadro nos permite apreciar que existen campos que no ofrecen mayor atractivo para las actividades empresariales privadas y que son atendidas por el sector público, siendo más notorio en el caso de los municipios rurales en donde la inversión privada en la prestación de servicios es prácticamente inexistente.

Sin embargo, que el servicio sea público no requiere, necesariamente que se realice a través de empresas estatales. Algunos servicios bien pueden proporcionar recursos necesarios para su mantenimiento, perfeccionamiento y hasta para generar excedentes, lo que permite la posibilidad de establecer concesiones que pueden ser tomadas por el sector privado. En otros casos, como sucede en los pueblos rurales del Perú, servicios como el mantenimiento de las vías carrozables puede estar en manos de comuneros organizados en pequeñas empresas, no tanto para obtener ingresos que pudieran hacer pensar en el logro de un lucro, sino simplemente para colaborar con la integración de sus comunidades con el mundo exterior, conservando de esta manera, el sentido primigenio de un simple servicio en favor de un público determinado, a cambio de una justa retribución por un trabajo efectivamente realizado.

La prestación de los servicios básicos, puede representar una oportunidad para crear condiciones para una mayor justicia social o para establecer o consolidar las desigualdades. Un mal servicio de transporte público significa mayores costos económicos, malas condiciones de seguridad y confort, así como pérdida de tiempo para una parte de la sociedad, mientras que otra parte resuelve la situación generándose sus propios medios. La mala calidad de las carreteras, pueden significar la elevación de los costos de transporte para los productores agrícolas, o sencillamente su aislamiento económico y cultural.

Existe, sin embargo, el riesgo de añadir nuevos servicios que no correspondan con las funciones propiamente municipales o que puedan alterar el funcionamiento de estas entidades, debido a la inexistencia de personal para ello. Tal sería el caso de la expedición de certificaciones de constatación domiciliaria, por parte de las municipalidades, en su jurisdicción, según lo manda la ley 28862.

De acuerdo a la LOM, forma parte de las atribuciones del Concejo Municipal en esta materia (artículo 9 LOM):

- Aprobar la entrega de construcciones de infraestructura y servicios públicos municipales al sector privado, a través de concesiones o cualquier otra forma de participación de la inversión privada permitida por ley.
- Aprobar endeudamientos internos y externos, exclusivamente para obras y servicios públicos, por mayoría calificada y conforme a ley.
- Aprobar el régimen de administración de los servicios públicos locales.

Igualmente, el alcalde posee atribuciones vinculadas al punto anterior (artículo 20 LOM), cuando se señala que puede recomendar la concesión de obras de infraestructura y de los servicios públicos municipales.

a. Saneamiento ambiental, salubridad y salud.

ARTÍCULO 80°.- SANEAMIENTO, SALUBRIDAD Y SALUD

<p>1 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales</p>	<p>2 Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales</p>
<ul style="list-style-type: none"> Regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial. Regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio. Los procesos de concesión son ejecutados por las municipalidades provinciales del cercado y son coordinados con los órganos nacionales de promoción de la inversión, que ejercen labores de asesoramiento. Proveer los servicios de saneamiento rural cuando éstos no puedan ser atendidos por las municipalidades distritales o las de los centros poblados rurales, y coordinar con ellas para la realización de campañas de control de epidemias y sanidad animal. Difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades distritales y los organismos regionales y nacionales pertinentes. Gestionar la atención primaria de la salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que los necesiten, en coordinación con las municipalidades distritales, centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes. Realizar campañas de medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis local.
<p>3 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales</p>	<p>4 Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales</p>
<ul style="list-style-type: none"> Proveer del servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios. Regular y controlar el aseo, higiene y salubridad en los establecimientos comerciales, industriales, viviendas, escuelas, piscinas, playas y otros lugares públicos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Administrar y reglamentar, directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando esté en capacidad de hacerlo. Proveer los servicios de saneamiento rural y coordinar con las municipalidades de centros poblados para la realización de campañas de

<ul style="list-style-type: none"> Instalar y mantener servicios higiénicos y baños de uso público. Fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente. Expedir carnés de sanidad. 	<ul style="list-style-type: none"> control de epidemias y control de sanidad animal. Difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades provinciales y los organismos regionales y nacionales pertinentes. Gestionar la atención primaria de salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que los necesiten, en coordinación con las municipalidades provinciales, los centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes. Realizar campañas locales sobre medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis.
--	---

Existe en esta disposición, una amplia gama de temas de trascendental importancia para mejorar la calidad de vida de las poblaciones, así como para generar nuevas fuentes de empleo:

- Limpieza pública, tratamiento de los desechos y desperdicios.
- Aseo, higiene y salubridad de los establecimientos, viviendas y lugares públicos.
- Contaminación ambiental.
- La administración de los servicios de agua potable, alcantarillado y desagües.
- El saneamiento ambiental en general y el rural en particular.
- La atención primaria de la salud y las campañas preventivas.

a. I La limpieza pública y la disposición de los residuos y desechos

La LOM establece que la municipalidad provincial se encarga de regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales. Igualmente señala que administra y reglamenta directamente, o por concesión, el servicio de limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio.

En cambio, la ley ha dispuesto que las municipalidades distritales se encarguen de proveer del servicio de limpieza pública, determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios. Como en el caso anterior, dispone que deba administrar y reglamentar, directamente o por concesión, el servicio de limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando esté en capacidad de hacerlo.

Si el sentido es señalar las funciones en donde las municipalidades poseen un protagonismo marcado, la norma resulta sumamente incompleta, pues por lo menos se han debido fijar posición respecto a temas como los siguientes:

- El enfoque a emplear respecto al tratamiento de los desechos y desperdicios.
- Medidas de seguridad para la salud de las poblaciones y la protección del ambiente.

- Medidas educativas, de información y participación en la formulación de políticas y acciones por parte de los vecinos.
- Políticas promocionales de la segregación vecinal de los residuos y desechos, así como del tratamiento empresarial de los mismos.

Las disposiciones contenidas en la LOM resultan sumamente generales y laxas, pues no definen procesos, grados de responsabilidad ni fija límites básicos de calidad, sin necesidad de llegar por eso a generar una norma reglamentarista. Las señaladas arriba poseen una naturaleza declarativa.

Venezuela, por ejemplo, ha dado un importante paso en el tratamiento municipal del tema. La Ley de residuos y desechos sólidos de noviembre de 2004, ha establecido que es de competencia municipal la protección del ambiente y la cooperación con el saneamiento ambiental, especialmente en lo atinente al servicio de aseo urbano y domiciliario y todas las fases de gestión de los residuos y desechos sólidos. Siendo así, se ha determinado como funciones municipales en esta materia:

- Prestar directamente o a través de terceros, los servicios comprendidos dentro de cada una de las etapas de gestión de los residuos y desechos sólidos, respetando las políticas, estrategias y normas del Ejecutivo Nacional.
- Establecer las condiciones, modalidades y términos específicos conforme a los cuales se realizará el manejo integral de los residuos y desechos sólidos.
- Regular la gestión integral de los residuos y desechos sólidos.
- Seleccionar los prestadores de servicios.
- Aprobar las tarifas, los tributos o cualquier otra contraprestación por la prestación del servicio, calculado sobre la base de sus costos reales, mediante instrumento jurídico autorizado por el órgano competente.
- Incorporar la participación de la comunidad en el proceso de definición, ejecución, control y evaluación de la prestación del servicio.
- Establecer formas asociativas entre municipios o entre éstos y otros niveles de gobierno con los cuales estén relacionados por criterios técnicos, económicos o de solidaridad regional para la prestación del servicio.
- Aportar total o parcialmente los recursos financieros para la construcción de obras, instalación de infraestructura o adquisición de equipos, contemplados en los Planes de Desarrollo del Sector de los Residuos y Desechos Sólidos de carácter local.
- Prever en los presupuestos las partidas necesarias con el objeto de financiar las inversiones incluidas en el Plan Local de Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos, para la prestación del servicio.
- Promover y ejecutar programas educativos y de inducción a la comunidad en el manejo integral de los residuos y desechos sólidos.
- Identificar las zonas adecuadas para la ubicación de infraestructuras a ser utilizadas. Prohibiéndose, expresamente, la existencia de basureros municipales a cielo abierto, estableciéndose el plazo de cinco años para la erradicación y clausura de cualquier ambiente de esta naturaleza.
- Coordinar con la autoridad ambiental y sanitaria competente, la aplicación del Plan Local de Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos.

Finalmente, con la finalidad de resaltar la importancia que tiene el tema para el mejoramiento de la calidad de vida en la localidad, es conveniente prestar atención a las siguientes posibilidades que ofrece la intervención municipal en el tema:

- Es importante generar procesos de reciclaje a nivel local. Se busca el tratamiento de los residuos sólidos, en condiciones técnica-ambientales debidamente regulados, con la finalidad de reincorporar materiales que fueron desechados, pero que aún conservan propiedades físico-químicas que pueden ser aprovechadas. Esto permite iniciar procesos de refabricación o reutilización de los productos, generando una serie de beneficios como: evitar mayor volumen de desperdicios, eliminar focos de contaminación, permitir ampliar el ciclo de vida de los productos o de los materiales empleados, evitar costos administrativos y el empleo de mayores recursos naturales, generar nuevos empleos y actividades rentables, entre otros.
- Se requiere comprometer a la población en acciones de recuperación. Se trata de permitir la utilización de materiales desechados, antes que se conviertan en basura, término que se emplea para señalar la mezcla indiscriminada de objetos, que impiden o encarecen el procesamiento posterior. Políticas locales de recuperación de los materiales desechados requieren la activa participación de la sociedad local para tener éxito, pues son los vecinos los que separan los productos que pueden tener diferente tipo de tratamiento. En el ámbito rural tiene especial importancia la generación de *compost*. Los residuos sólidos se pueden clasificar en cuatro categorías, cada una de ellas establece posibilidades de recuperación distintas; se trata de los residuos domésticos, comerciales, industriales y agrícolas.

a.2 Contaminación ambiental

Las disposiciones de la LOM sobre el control de la contaminación ambiental son muy escuetas, apenas si se indica que las municipalidades provinciales se encargan de regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente, mientras que las distritales asumen la fiscalización y las labores de control.

No obstante, las normas dejan en claro que son las municipalidades entidades con competencias exclusivas en la materia, quedando en sus manos la posibilidad de reglamentar ampliamente la breve disposición contenida en la LOM.

Para explicar mejor lo dispuesto por la LOM, podemos tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 17 de la ley general del ambiente (LGA), Ley 286 I I, que señala como instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental local -entre otros-; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los planes de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; entre otros. Recordemos que la contaminación ambiental puede, en gran parte, preverse empleando algunos de los medios aquí señalados, teniendo los gobiernos locales directa ingerencia en aplicarlos.

El tema en realidad es mucho más amplio de lo que parece por su formulación legal municipal. Para la LGA, el ambiente y sus componentes comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico, que en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio culturalizado asociado a ellos, entre otros (artículo 2 LGA).

Los gobiernos locales, como los otros niveles de gobierno, el sector privado y la sociedad civil, en materia ambiental, deben actuar en el marco de la Política Nacional del Ambiente, la misma que es aprobada por el Presidente del Consejo de Ministros, como parte integrante del proceso estratégico de desarrollo del país (artículo 8 LGA).

a.3 La administración de los servicios de agua potable, alcantarillado y desagües

En el tratamiento de los servicios de agua potable, alcantarillado y desagües, las municipalidades poseen competencias compartidas. La LOM ha establecido que para el caso de las municipalidades Provinciales sea posible administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio. Los procesos de concesión son ejecutados por las municipalidades provinciales del cercado y son coordinados con los órganos nacionales de promoción de la inversión, que ejercen labores de asesoramiento.

En cambio, para el caso de las municipalidades distritales, se les permite administrar y reglamentar, directamente o por concesión los servicios, cuando se encuentre en capacidad de hacerlo.

En otras realidades, la legislación no sólo toma en cuenta la forma de administración de los servicios, sino que busca crear mecanismos que universalicen el acceso a los mismos, recurriendo en ciertos casos al auxilio público, a través de políticas sociales, como ocurre en el caso de Chile, con su programa de subsidio al consumo de agua potable y uso de alcantarillado de aguas servidas

El subsidio chileno se aplica desde el año 1990 a través del mandato de una ley. Se trata de un programa que está dirigido a familias que por su situación económica, se encuentran imposibilitados de pagar el valor total de las tarifas de consumo de agua potable y/o servicios de alcantarillado de aguas servidas. Se aplica tanto en las áreas urbanas como en las rurales. El subsidio asume un porcentaje del pago mensual al consumo de agua potable y es solicitado por la persona interesada en la unidad encargada de los asuntos sociales de su municipalidad.

En tal situación, la municipalidad se encarga de verificar la situación socio-económica de la familia y paga directamente a la empresa de agua potable el monto subsidiado por el Estado central. Se trata de una ayuda que sólo puede beneficiar a las familias por el lapso de tres años como máximo, aunque puede ser renovado por el mismo periodo, en el caso de mantenerse las condiciones que justificaron su inclusión en el programa de ayuda. Sin embargo, la falta de pago de tres cuotas consecutivas conlleva la pérdida inmediata del beneficio.

Sin duda el caso chileno es digno de estudiarse, no probablemente para aplicar las mismas medidas, sino para poder de relieve que se requiere trabajar en políticas de desarrollo, un conjunto de programas de transición, que permita la incorporación gradual pero sostenida de personas que se encuentran excluidos de los servicios básicos, en donde la intervención de las municipalidades resulta muy valiosa pues además de permitir la focalización de las acciones, puede encargarse de un seguimiento más cercano a los resultados.

a.4 El saneamiento ambiental en general y el rural en particular. Medidas de aseo, higiene y salubridad.

La ley 28611, ley general del ambiente, ha establecido en su artículo 67, que las autoridades públicas de nivel nacional, regional y local, deben priorizar las medidas de saneamiento básico,

que incluyan la construcción y administración de infraestructura apropiada, la gestión y manejo adecuado del agua potable, las aguas pluviales, las aguas subterráneas, el sistema de alcantarillado público, el reuso de aguas servidas, la disposición de excretas y los residuos sólidos, en las zonas urbanas y rurales.

La norma ambiental, que rige para las municipalidades, habla además de promover la universalidad, calidad y continuidad de los servicios de saneamiento, así como el establecimiento de tarifas adecuadas y consistentes con el costo de dichos servicios, su administración y mejoramiento.

Esta segunda parte es muy importante toda vez que la LOM y otras normas promocionales, buscan solucionar los déficits de los servicios, principalmente a partir de la intervención de los inversionistas privados. Sin embargo, para los casos como los municipios rurales, que no concitan el interés del sector privado, no existen medidas que permitan solucionar los principales inconvenientes.

Según el artículo 35 de la LOM las municipalidades sólo pueden crear empresas municipales para la prestación de servicios, por ley, con el acuerdo del concejo municipal con el voto favorable de más de la mitad del número legal de regidores. Con seguridad, que una municipalidad distrital rural logre una ley que solucione un problema de abastecimiento de agua o que permita comunicar con transporte a su localidad -ante la falta de inversionistas-, debe suponer una tarea titánica en el Congreso de la República.

Finalmente, para lograr medidas permanentes, es decir, de carácter irreversible, orientadas a proporcionar adecuadas condiciones de salubridad, aseo e higiene, se requiere que la municipalidad desarrolle una activa y eficiente acción de educación de la sociedad local, que permita alterar la repetición de conductas perjudiciales y costosas, así como valorar el sentido temporal que tienen las políticas sociales que se implementan.

a.5 La atención primaria de la salud y las campañas preventivas

Un gran número de municipalidades rurales han venido asumiendo directa o indirectamente, las necesidades de atención de la salud primaria de sus poblaciones. Se conocen casos en donde la municipalidad ha asumido la construcción, implementación y la atención cotidiana de algunos locales de salud, mientras que en otros, la municipalidad asume los costos de contratación de algún personal que no es cubierto por el Estado central.

La LOM ha venido a respaldar estas prácticas, es por ello que al referirse a las municipalidades provinciales ha establecido una atribución compartida que les permita gestionar la atención primaria de la salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que los necesiten, en coordinación con las municipalidades distritales, centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes. Igualmente, realizar campañas de medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis local.

Una disposición específica para los municipios rurales establece que es su responsabilidad proveer los servicios de saneamiento rural cuando éstos no puedan ser atendidos por las municipalidades distritales o las de los centros poblados rurales, coordinando con ellas la realización de campañas de control de epidemias y sanidad animal.

En cambio, las municipalidades distritales asumen la tarea de gestionar la atención primaria de salud, así como construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de salud en los centros poblados que los necesiten, en coordinación con las municipalidades provinciales, los centros poblados y los organismos regionales y nacionales pertinentes. Así como realizar campañas locales sobre medicina preventiva, primeros auxilios, educación sanitaria y profilaxis.

Si bien, la LOM ha puesto un cierto orden sobre este tema, lo cierto es que se requiere instaurar un nuevo orden en el tratamiento de la asistencia en salud. Los aspectos operativos y logísticos han mostrado siempre deficiencias y limitaciones para poder llegar a las poblaciones en situación de necesidad y riesgo. Son los sectores más pobres y alejados los que por lo general no reciben la ayuda esperada y complican su situación.

Por ejemplo, se estima que en el año 2002, un millón trescientos mil niños no lograron beneficiarse del programa del vaso de leche, mientras que más de trescientos treinta mil no recibieron sus desayunos escolares y ciento ochenta mil no recibieron los almuerzos escolares. Todo esto sucede pese a que el Perú ha elevado su cuota de prestaciones, invirtiendo aproximadamente el 8% del PBI en gasto social, sin embargo, la mayoría de países de América Latina emplea entre el 12% y el 20%. No obstante el 80% del gasto social se destina a ayuda alimentaria mientras que sólo el 15% se utiliza en programas de infraestructura económica y de apoyo a la producción, a pesar de ello, como se acaba de indicar, los beneficios no siempre llegan a sus destinatarios.

La intervención municipal en el tema tiene serias limitaciones, toda vez que las principales decisiones se concentran en instancias del poder ejecutivo, descentralizándose sólo los aspectos operativos y de fiscalización. En específico, el panorama sigue siendo grave, pues el gasto en salud en el país representa el 4.7%, mientras que Bolivia invierte el 5.3%, Chile el 7%, Brasil el 7.6%, Argentina el 9.5% y Uruguay el 11%ⁱⁱ.

Una dimensión importante de la salud local tiene que ver con las condiciones ambientales, que la LOM legisla mal pero que la nueva ley 28611, ley general del ambiente, corrige. Dice esta ley que la prevención de riesgos y daños a la salud de las personas es prioritaria en la gestión ambiental. En ese sentido, es responsabilidad del Estado, a través de la autoridad de salud y de otros actores, contribuir a una efectiva gestión del ambiente y de los factores que generan riesgos a la salud de las personas (artículo 66).

Esta disposición es importante, en la medida que forma parte de las medidas preventivas que requieren implementarse desde la dimensión local. La frecuencia de problemas de salud por razones ambientales en lugares en donde operan explotaciones de recursos naturales, donde se instalan fábricas y comprometen la tierra, el aire y el agua, etc. deben ser adecuadamente atendidos, se trata de problemas ambientales atribuidos a causas humanas, o antrópicas. Igualmente, se deben prever los factores que generan comprobados efectos negativos sobre la salud humana por razones naturales y que, por lo general, tienen un comportamiento cíclico (heladas, sequías, inundaciones, etc.) y que su falta de previsión da lugar a desastres.

Finalmente, la experiencia en salud local, con intervención municipal ha tenido un avance significativo como se ha dicho. Aunque resta de parte del Estado central fijar claramente una política al respecto, resaltan como temas:

- La posibilidad de sistematizar la experiencia de los comités locales de administración en salud, CLAS, y examinar la posibilidad de confirmarlas como parte de las estructuras municipales. Igualmente, habría que examinar la posibilidad de que las iniciativas municipales, cuenten al final con un modelo de apoyo estatal sectorial, así como un compromiso directo de las comunidades para asegurar su mantenimiento. Estas instancias podrían aplicar reglamentos que distingan los casos que ameriten la aplicación de subsidios y diferenciar de otros casos en los que se pueden sufragar los servicios.
- Examinar la posibilidad de incorporar subsidios directos a partir de instancias que, como los CLAS, permiten identificar claramente a las personas que requieren apoyo estatal, permitiendo focalizar las acciones de apoyo. El caso chileno permite que cada entidad administradora de salud municipal reciba mensualmente, por parte del Ministerio de Salud, un aporte estatal que se determina tomando en cuenta cuatro criterios: (i) población potencialmente beneficiaria en la comuna y sus características epidemiológicas; (ii) el nivel socioeconómico de la población e índices de ruralidad y dificultad para acceder y prestar atenciones de salud; (iii) el conjunto de prestaciones que se programen anualmente en los establecimientos de la comuna; (iv) cantidad de prestaciones que efectivamente realicen los establecimientos de salud municipal de la comuna, en base a una evaluación semestral.
- La atención primaria de la salud puede dar lugar a ambiciosos programas compartidos entre el ministerio de salud y las asociaciones o mancomunidades de municipalidades. Existe al respecto un enorme potencial.

■ El Sector Salud en el proceso de transferencia

La Resolución Presidencial 044-CND-P-2006, ha planteado como propuesta preliminar para la transferencia en salud, un modelo elaborado a partir de la desagregación de la gestión del Estado en dos ámbitos básicos: el Rector, relacionada con el rol de Gobierno y el ejercicio de la autoridad, y el Prestacional, relacionado -en el caso del sector Salud- con la gestión de los servicios de salud a cargo del Estado. Aunque a la fecha de dación de la norma que comentamos en ministerio se encontraba elaborando la propuesta sectorial. La propuesta del CND plantea lo siguiente:

NIVEL	AMBITO	ROL	COMPETENCIA
Nacional	■ Rector	■ Normativo Rector	■ Formular las políticas nacionales en materia de salud.
		■ Normativo Regulador	■ Formular las normas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud.
			■ Formular normas técnicas y administrativas de nivel nacional para regular los procesos asistenciales.
			■ Formular normas para la certificación de los establecimientos de salud.
	■ Prestacional	■ Financiador	■ Financiar la prestación de los servicios de salud a cargo del Estado.
		■ Supervisor	■ Supervisar el funcionamiento del Sistema Nacional de Salud.
■ Ejecutor		■ Gestionar programas de salud a nivel nacional.	

NIVEL	AMBITO	ROL	COMPETENCIA
Regional	■ Rector	■ Normativo Regulador	■ Formular normas técnicas y administrativas para regular los procesos asistenciales a nivel regional.
		■ Supervisor Fiscalizador	■ Certificar y fiscalizar a los establecimientos de salud a nivel regional.
	■ Prestacional	■ Ejecutor	■ Gestión de los hospitales del Estado en la región. ■ Gestión de los programas de salud a nivel regional

NIVEL	AMBITO	ROL	COMPETENCIA
Provincial	■ Rector	■ Normativo Regulador	■ Formular normas de nivel local en material de saneamiento, salud ambiental y salud ocupacional.
		■ Fiscalizador	■ Fiscalizar el cumplimiento de las normas de funcionamiento de los establecimientos de salud a nivel local. ■ Fiscalizar el cumplimiento de las normas en materia de salud ambiental y salud ocupacional.
	■ Prestacional	■ Ejecutor	■ Gestión de redes de salud. ■ Gestión de programas y campañas de salud a nivel provincial.
Distrital	■ Rector	■ Fiscalizador	■ Fiscalizar el cumplimiento de las normas en materia de salud ambiental y salud ocupacional. ■ Gestión de microrredes de salud.
	■ Prestacional	■ Ejecutor	■ Gestión de programas y campañas de salud preventiva promocional a nivel distrital.

Como en el caso de Educación, el modelo construido tiene como aspecto positivo en entregar una visión de conjunto sobre el tema a nivel local, lo que facilita no sólo su fácil comprensión y difusión sino también las posibilidades de un debate mucho más ordenado.

El Sector ha planteado los siguientes lineamientos de estrategia para las transferencias a los gobiernos locales:

- El proceso de transferencias de funciones debe ser progresivo, tal como está definido en la Hoja de Ruta, dirigido primero hacia los Gobiernos Provinciales y luego a los Gobiernos Distritales.
- La definición de funciones a transferirse a los gobiernos locales debe realizarse en forma concertada y coordinada como la realizada con los Gobiernos Regionales.
- La estrategia debe ser diferenciada tanto para las municipalidades provinciales como para las distritales de acuerdo a sus capacidades, pero evitando generar desigualdades entre ellas. Especial atención debe ponerse a las municipalidades distritales pequeñas de menos de 2000 habitantes.
- En una primera etapa la estrategia debe estar orientada a fortalecer la gestión de los gobiernos locales de los programas sociales, dado que en una propuesta de transferencia de funciones las municipalidades asumirían los aspectos de salud de estos programas. El fortalecimiento debe estar orientado a mejorar las capacidades de planificación (incluyendo instrumentos de focalización, monitoreo y evaluación) y gestión de servicios sociales.
- Un elemento básico a tener en cuenta en el diseño de la estrategia de transferencia de

funciones a los gobiernos locales, es la evaluación del cumplimiento de las funciones en salud, saneamiento y salubridad, asignadas por la Ley Orgánica de Municipalidades, a través de actividades de asesoría y asistencia técnica. El sector Salud debe jugar un papel importante en este campo, sobre todo en temas básicos como el agua, desagüe, disposición final de desechos sólidos y saneamiento rural.

a. Tránsito, circulación y transporte público.

ARTÍCULO 81°.- TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO

1 Funciones específicas **exclusivas** de las municipalidades **provinciales**

- Normar, regular y planificar el transpore terrestre, fluvial y lacustre a nivel provincial.
- Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia.
- Normar, regular, organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos y regular el tránsito urbano de peatones y vehículos.
- Normar y regular el transpore público y otorgar las correspondientes licencias o concesiones de rutas para el transpore de pasajeros, así como regular el transpore de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.
- Promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento.
- Normar, regular y controlar la circulación de vehículos menores motorizados o no motorizados, tales como taxis, mototaxis, triciclos, y otros de similar naturaleza.
- Otorgar autorizaciones y concesiones para la prestación del servicio público de transporte provincial de personas en su jurisdicción.
- Otorgar certificado de compatibilidad de uso, licencia de construcción, certificado de conformidad de obra, licencia de funcionamiento y certificado de habilitación técnica a los terminales terrestres y estaciones de ruta del servicio de transporte provincial de personas de su competencia, según corresponda.
- Supervisar el servicio público de transporte urbano de su jurisdicción, mediante la supervisión, detección de infracciones, imposición de sanciones y ejecución de ellas por incumplimiento de las normas o disposiciones que regulan dicho servicio, con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control de tránsito.
- Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción, de conformidad con el reglamento nacional respectivo.

2 Funciones específicas **compartidas** de las municipalidades **provinciales**

- Controlar, con el apoyo de la Policía Nacional, el cumplimiento de las normas de tránsito y las de transporte colectivo: sin perjuicio de las funciones sectoriales de nivel nacional que se deriven de esta competencia compartida, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización.
- Organizar la señalización y nomenclatura de vías, en coordinación con las municipalidades distritales.
- Ejercer la función de supervisión del servicio público de transporte provincial de su competencia, contando con el apoyo de la Policía Nacional asignada al control del tránsito.
- Instalar, mantener y renovar los sistemas de señalización de tránsito en su jurisdicción y establecer la nomenclatura de vías, en coordinación con las municipalidades distritales.

<p>3 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ No existen 	<p>4 Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Establecer la nomenclatura y señalización de calles y vías de acuerdo con la regulación provincial y en coordinación con la municipalidad provincial. ■ Otorgar licencias para la circulación de vehículos menores y demás, de acuerdo con lo establecido en la regulación provincial.
--	--

Básicamente las funciones municipales en estos temas han quedado en aspectos reglamentarios y de control. Se considera que estos temas resultan altamente comercializables y concitan el interés de las empresas privadas para su explotación. La LOM al inclinarse por esta orientación, ha dejado expedito el camino para la intervención privada, pero a la vez, olvida que para este sector el ámbito rural no ofrece mayores atractivos, dejándose así, sin mayor respuesta, a los municipios rurales.

Como hemos mencionado, no cabe duda que las telecomunicaciones como los transportes urbanos e interurbanos resultan muy atractivos, sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se trata de conectar a pueblos rurales entre sí y con las principales redes urbanas regionales.

Por ahora, se ha encontrado que a través de la inversión del gobierno central, en la construcción de las grandes carreteras, y comprometiendo en el mantenimiento de la red vial rural a las poblaciones locales, organizados en pequeñas empresas de mantenimiento, las posibilidades de expandir la red ha tenido éxito. En cambio, la calidad de los transportes públicos de pasajeros es lamentable y sus resultados patéticos, dejando saldos lamentables de accidentes fatales. Igualmente difícil es contar con el acceso a medios de comunicación electrónicos, aunque los municipios rurales se encuentran encaminados a conseguir este nivel de integración en el corto plazo.

a. Educación, cultura, deporte y recreación.

ARTÍCULO 82°.- EDUCACIÓN, CULTURA, DEPORTES Y RECREACIÓN			
<p>1 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ No se precisan 	<p>2 Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ No se precisan 	<p>3 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ No se precisan 	<p>4 Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ No se precisan

<p>5 Funciones específicas compartidas -en términos generales-, con el gobierno nacional y el regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras. ■ Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque acción intersectorial. ■ Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica. ■ Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, fortaleciendo su autonomía institucional. ■ Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne. ■ Apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción. Para ello se harán alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad. ■ Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadano. ■ Apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza para optimizar la relación con otros sectores. ■ Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socioculturales y lingüísticas de cada localidad. ■ Fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo, orientado hacia el desarrollo de la convivencia social, armoniosa y productiva, a la prevención de desastres naturales y a la seguridad ciudadana. ■ Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte en provincias, distritos y centros poblados. ■ Promover la protección y difusión del patrimonio cultural de la nación, dentro de su jurisdicción, y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, colaborando con los organismos regionales y nacionales competentes para su identificación, registro, control, conservación y restauración. ■ Promover la cultura de la prevención mediante la educación para la preservación del ambiente. ■ Promover y administrar parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales y sea directamente o mediante contrato o concesión, de conformidad con la normatividad en la materia. ■ Fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes. ■ Impulsar una cultura cívica de respeto a los bienes comunales, de mantenimiento y limpieza y de conservación y mejoramiento del ornato local. ■ Promover espacios de participación, educativos y de recreación destinados a adultos mayores de la localidad. ■ Normar, coordinar y fomentar el deporte y la recreación de la niñez y del vecindario en general, mediante la construcción de campos deportivos y recreacionales o el empleo temporal de zonas urbanas apropiadas, para los fines antes indicados. ■ Promover actividades culturales diversas. ■ Promover la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana. ■ En aquellos casos en que las municipalidades distritales no puedan asumir las funciones específicas a que se refiere el presente artículo, se procederá conforme al dispuesto en los artículos 76° y 77°.
--

Sin lugar a dudas, la situación de la educación peruana es crítica en todos sus aspectos, y se agudiza especialmente cuando se trata del ámbito rural. Dentro de un listado muy grande de problemas, resaltan en lo que atañe a los municipios rurales, los siguientes:

- Es muy poco lo que se invierte en educación. El gasto en educación en América Latina, en relación al PBI, arroja cifras realmente alarmante -aunque en verdad poco impacto real causa al interior del país-, el gasto público en Perú representa alrededor del 3.3% en el 2003, sin embargo, en Chile es el 4.2%, México el 4.4%, Argentina el 4.6%, Colombia el 5.1%, Bolivia el 5.5%, Panamá el 5.9% y Cuba el 8.5%ⁱⁱⁱ.
- Los planes curriculares han mostrado, históricamente, muy poca empatía con las realidades y necesidades del mundo rural. La preocupación por transmitir conocimientos aunque pudieran resultar ajenos a las vivencias de los alumnos, ha primado por sobre otras preocupaciones más trascendentes, como la posibilidad de fundamentar la educación en el conocimiento de la realidad local y la revaloración de la cultura propia, lo que no significa eliminar materias que son de importancia universalizar.
- No se ha prestado atención al desarrollo de programas de monitoreo de avances ni de adecuación de las enseñanzas a las necesidades de innovación científica y tecnológica, aplicada a las principales ocupaciones locales. De allí que resalte la ausencia de indicadores de medición de logros concretos.
- La educación actual no ofrece posibilidades de un diálogo intercultural. Actualmente unos patrones culturales se imponen a otros en distintos lugares del país. No sólo no existe, de manera difundida y en términos de calidad, una educación básica en el idioma propio de los habitantes, sino que los contenidos no respetan las vivencias ni los valores propios de las poblaciones supuestamente beneficiadas. Es por esta razón que la educación de los grupos étnicos ofrece serias deficiencias en su concepción, mientras que el patrón educativo convencional insiste en reforzar imágenes homogéneas, en lugar de aprovechar la diversidad cultural que el país posee, para provocar un amplio proceso de diálogo y encuentro.
- Las limitaciones económicas de las municipalidades les impide intervenir decididamente en la atención de sectores vulnerables, por razones de cierta o total minusvalía, como problemas de ceguera, o problemas motrices que en el campo asumen características dramáticas.
- Ha existido por décadas, en el mejor de los casos, una preocupación por extender los servicios educativos. Lamentablemente, la calidad de los mismos podían llegar a relativizar o anular sus resultados.
- El peso de la escuela ha recaído fundamentalmente en el interés de las propias comunidades y poblaciones locales, organizados en asociaciones de padres de familia liderados por mujeres, así como al esfuerzo desplegado por los profesores y promotores que desempeñan sus labores en medio de la adversidad. La escuela rural se gestiona socialmente, pero las directivas y políticas se imponen desde los centros administrativos centrales.
- Se demora de manera injustificable, la administración municipal de la educación, así como la creación de fondos que permitan desde esta óptica, profundizar las acciones orientadas a elevar la calidad de sus prestaciones.

- Igualmente, no existe un sistema práctico que permita una evolución progresiva del proceso educativo en la población infantil. El acceso a la educación preescolar ofrece serios problemas que no han podido superar las políticas emanadas desde el Estado central, pese a los interesantes resultados que han obtenido experiencias de aplicación piloto a nivel local.
- Tampoco existe apoyo real al tránsito hacia una educación superior, básicamente dirigida a las poblaciones urbanas. Por lo general, no se toma en cuenta los requerimientos económicos para implementar las propuestas que se formulan. Para tener una idea de lo que puede significar una inyección de capital en la inversión por persona, podemos realizar una comparación con las necesidades que, por ejemplo, plantea la educación superior gestionada por el Estado peruano. Tenemos una referencia que nos dice que “en términos de asignación por alumno, éste se encuentra alrededor de US\$ 2,500 y US\$ 3,000, mientras que Chile invierte alrededor de US\$ 9,000 y en países desarrollados esta asignación puede incluso superar los US\$ 30,000 al año”.^{iv}

Lo interesante de la LOM es que las disposiciones manifiestan el interés que existe por revertir la deplorable situación que presenta la educación, sin embargo, hace falta que las medidas se correspondan con una estrategia mayor que le asigne a los gobiernos locales un rol estratégico claro.

Un caso interesante de desarrollo educativo con participación de los municipios se encuentra en Colombia. En este país, se ha procedido a distribuir las competencias de manera descentralizada, esto ha permitido que las Asambleas departamentales y los Concejos Distritales y municipales tengan capacidad para regular la educación dentro de su jurisdicción. Se ha establecido que las Secretarías de Educación, en coordinación con las autoridades nacionales, velen por la calidad y cobertura de la educación; establezcan las políticas, planes y programas; organicen el servicio educativo estatal; fomenten la investigación, la innovación y el desarrollo de currículos, métodos y medios pedagógicos; presten asistencia técnica a los municipios y evalúen el servicio educativo. Por su parte las Secretarías de Educación de los municipios se encargan de administrar la educación, estableciendo el énfasis en la organización, ejecución, vigilancia y evaluación del servicio educativo.

Dentro de los retos que se han establecido en ese país, está la búsqueda del éxito de dos proyectos: el proyecto de Nuevo Sistema Escolar y el de Educación Rural.

El Nuevo Sistema Escolar busca la transformación de la gestión y participación educativa en los niveles departamental y municipal. Tiene como objetivos promover instituciones educativas autónomas, que tengan un mayor control sobre sus recursos. Se espera obtener nuevos colegios que puedan manejar los recursos financieros y humanos de modo que puedan hacerse responsables de los resultados de su servicio educativo. Existe el interés por obtener una institución educativa con autonomía real: que mejore su gestión, que tome decisiones, que ejerza control sobre los recursos.

El proyecto de Educación Rural, por su parte, busca fortalecer la educación básica, sistematizar y promover experiencias de educación media y técnica formal, así como otras modalidades no formales de atención a jóvenes y adultos de las zonas rurales.

Se ha planteado que la educación rural pueda adaptar sus contenidos y organización a las condiciones de producción rural. Se busca el desarrollo de programas que generen aprendizajes básicos como técnicos, a propósito de proyectos educativos institucionales innovadores que se aplique en diversas regiones.

La idea es conseguir una institución educativa autónoma, que se convierta en eje de la gestión descentralizada del sector, a la que se transferirá gradualmente, la posibilidad de decidir sobre sus recursos en concordancia con sus opciones pedagógicas y sociales.

■ La Educación en el Proceso de Transferencias

Por otra parte, es importante señalar que a partir del 2006 se inicia la transferencia de funciones del sector Educación a los Gobiernos Regionales y Municipales, el Plan de Transferencias 2006-2010, contenida en la Resolución Presidencial N° 044-CND-P-2006, señala al respecto que “es importante señalar que en la actualidad existen dos procesos que discurren en forma paralela: el proceso normado por la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, cuyo objetivo es la descentralización del Estado, y un proceso de descentralización educativa impulsado por la Ley N° 28044, Ley General de Educación, que busca reestructurar el Sistema Educativo Nacional alrededor de la Institución Educativa, como principal instancia del Sistema. De allí que los Planes de Transferencia del Sector Educación deban reflejar la articulación de ambos procesos, de manera que sean complementarios y que su implementación logre el objetivo final de mejorar la Educación en el país”.

El plan de transferencias critica la manera como se ha legislado sobre punto, al decir que “el ordenamiento organizacional y funcional implícito en el marco legal de la descentralización del sector Educación presenta vacíos, ambigüedades e inconsistencias que dificultan su implementación y que, eventualmente, podrían afectar el funcionamiento del Sistema Educativo. Se señalan los siguientes puntos: la indefinición del rol, competencias y funciones del Gobierno Nacional en el esquema descentralizado del Estado; la falta de precisión del alcance de las competencias y funciones compartidas de los tres niveles de gobierno; la duplicidad de funciones en el nivel regional y local, entre otros. Existe una duplicidad significativa entre las funciones asignadas a las UGEL, en el artículo 74° de la Ley General de Educación, y las funciones en materia educativa de los Gobiernos Locales, establecidas en el artículo 82° de la Ley Orgánica de Municipalidades”.

Las críticas planteadas a la LOM por parte del Plan de transferencia y del propio sector Educación, señalan:

- La necesidad de precisar el alcance de las funciones, pues existen funciones formuladas en términos muy generales: el propio Sector señala “existe otro grupo de funciones que son muy genéricas, que sería necesario reformular de manera más específica; es el caso de la función del Artículo 82° 1) de la Ley Orgánica de Municipalidades: “Promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras”.
- Funciones compartidas. Existen muchas funciones sectoriales establecidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y todas las funciones sectoriales establecidas en la LOM, que tienen el carácter de “compartidas”, sin precisar.
- Concordancia de las funciones de la Ley General de Educación con las funciones de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la LOM. Se recuerda que la Ley General de Educación, en su Título V, establece funciones específicas para las instancias del Sector, entre ellas las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Locales, las cuales son órganos del Gobierno Regional. Algunas funciones tienen la indicación expresa que deben

ser realizadas “en coordinación con” otros niveles de gobierno. Es el caso, por ejemplo, de la función de la UGEL referida al mantenimiento de la infraestructura educativa (literal m. del artículo 74° de la LGE) que debe coordinarse con el gobierno local; y las funciones del MED referidas a la formulación de las políticas nacionales, el diseño de programas de aprovechamiento de nuevas tecnologías, el programa de formación y capacitación docente, que deben ser realizadas en coordinación con el Gobierno Regional (a, f, y g del artículo 79° de la LGE).

Con la finalidad de generar un modelo conceptual que ayude a definir de manera unívoca las competencias y funciones de los niveles de gobierno, la Resolución Presidencial del CND propone un modelo, construido a partir de la desagregación de la gestión del Estado en materia de Educativa, en dos dimensiones: la dimensión de “Gobierno” (o de Rectoría) relacionada con la función inherente del Estado del ejercicio de la autoridad, y la dimensión de “Gerencia” (o Prestacional) relacionada con la administración de las Instituciones Educativas Públicas a cargo del

NIVEL	DIMENSION	ROL	COMPETENCIA	FUNCION
Nacional	Gobierno Rectoría	Normativo - Planificador	Formular políticas y normas de nivel nacional para el funcionamiento del Sistema Educativo.	Normas para autorización, funcionamiento y acreditación de las Instituciones y Programas Educativos. Normas sobre procesos administrativo-pedagógicos relativos a la matrícula, evaluación, certificación y promoción de los alumnos. Normas para el desarrollo del año escolar (número mínimo de horas lectivas, carga docente de referencia, etc.).
			Formular políticas y normas de nivel nacional para el desarrollo del proceso educativo.	Normas sobre formación, capacitación y certificación docente. Normas en materia de desarrollo curricular. Normas en materia de materiales educativos. Normas pedagógicas de aprendizaje enseñanza. Normas en construcción y equipamiento de locales educativos.
	Gerencia - Prestacional	Financiadador	Captar recursos financieros	Recaudar tributos y asignar recursos financieros. Concertar operaciones de endeudamiento externo e interno.

				<p>Gestionar recursos de la cooperación técnica. Priorizar y orientar recursos financieros. Diseñar y ejecutar programas y proyectos, entre otros.</p>
Regional	Gobierno Rectoría	Normativo Subsidiario	<p>Formular normas regionales para el funcionamiento del Sistema Educativo.</p>	<p>Autorización, funcionamiento y acreditación de las Instituciones y Programas Educativos. Procesos administrativo - pedagógicos relativos a la matrícula, evaluación, certificación y promoción de los alumnos. Disposiciones para el desarrollo del año escolar (número de horas lectivas, carga docente, etc.).</p>
		Regulador	<p>Formular normas regionales para el desarrollo del proceso educativo.</p>	<p>Formación, capacitación y certificación docente. Diversificación curricular. Materiales educativos. Procesos pedagógicos de aprendizaje enseñanza. Construcción y equipamiento de locales educativos.</p>
	Gerencia - Prestacional	<p>Planificador</p>	<p>Planificación de la educación pública regional.</p>	<p>Diagnóstico de la situación educativa regional. Priorización de la problemática educativa a atenderse. Asignación de recursos en función a las prioridades establecidas. Evaluación de resultados.</p>
		Facilitador	<p>Facilitación de la gestión de las Instituciones Educativas Públicas.</p>	<p>Apoyo administrativo y logístico a las Instituciones Educativas Públicas en su jurisdicción. Asesorar a las Instituciones Educativas Públicas en la formulación, ejecución y evaluación de su presupuesto anual. Conducir el proceso de evaluación y de ingreso</p>

				<p>del personal docente y administrativo y desarrollar las acciones de personal. Actuar como instancia administrativa en los asuntos de su competencia.</p>
Local	Gobierno Rectoría	Supervisor	<p>Monitorear a las Instituciones Educativas.</p>	<p>Supervisar y controlar la gestión administrativa y pedagógica de las Instituciones Educativas.</p>
	Gerencia - Prestacional	Promotor, articulador, concertador	<p>Promover la participación de la comunidad local en favor de la educación.</p>	<p>Promover la diversificación curricular. Apoyar el fortalecimiento de la gestión administrativa y pedagógica de las Instituciones Educativas. Construir, equipar y mantener la infraestructura de las Instituciones Educativas Públicas.</p>

El cronograma de transferencias a los Gobiernos Locales Provinciales plantea lo siguiente

LOM Art./Inc	Funciones	Facultades	Año de Transferencia				
			2006	2007	2008	2009	2010
82°1.	Promover el desarrollo sostenible en el nivel local propiciando el desarrollo de comunidades educadoras.	Promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras.				X	X
82°2.	Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.	Diseñar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.	X	X	X		
		Ejecutar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque intersectorial.	X	X	X		

Manual de Gestión Moderna de Municipalidades Rurales

		Evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.					X	X
82°3.	Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.	Orientar y proponer la metodología y procedimientos sobre los procesos de diversificación curricular.	X	X	X			
		Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.		X	X	X		
82°4.	Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, fortaleciendo su autonomía institucional.	Monitorear la gestión pedagógica de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa, según corresponda.		X	X	X		
		Monitorear la gestión pedagógica de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa, según corresponda.				X	X	X
82°5.	Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción, de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.	Construir y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción, de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.					X	X
		Equipar y mantener el equipamiento de los locales educativos de su jurisdicción, de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.			X	X	X	
82°6.	Apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción. Para ello, se harán alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.	Apoyar la creación de redes educativas, como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción.			X	X	X	
		Mantener alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad, para la creación y sostenimiento de la redes educativas.			X	X	X	

82°7.	Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos.	Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos.		X	X	X		
82°8.	Apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza para optimizar la relación con otros Sectores.	Apoyar la incorporación de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza para optimizar la relación con otros Sectores.		X	X	X		
82°9.	Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización, en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socio-culturales y lingüísticas de cada localidad.	Promover, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización, en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socio-culturales y lingüística de cada localidad. Ejecutar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización, en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socio-culturales y lingüística de cada localidad. Evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socio-culturales y lingüísticas de cada localidad.	X	X	X			
				X	X	X		
82°10.	Fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo, orientado hacia el desarrollo de la convivencia social, armoniosa y productiva, a la prevención de desastres naturales y a la seguridad ciudadana.	Fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo, orientado hacia el desarrollo de la convivencia social, armoniosa y a la prevención de desastres naturales y a la seguridad ciudadana. Fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo, orientado hacia el desarrollo productivo.					X	X
82°11.	Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte, en provincias, distritos y centros poblados.	Organizar centros culturales y bibliotecas, en distritos y centros poblados. Sostener centros culturales y bibliotecas, en distritos y centros poblados. Organizar teatros y talleres de arte, en distritos y centros poblados.	X	X	X			
					X	X	X	
			X	X	X			

		Sostener teatros y talleres de arte, en distritos y centros poblados.				X	X
82°12.	Promover la protección y difusión del patrimonio cultural de la nación, dentro de su jurisdicción, y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, colaborando con los organismo regionales y nacionales competentes, para su identificación, registro, control, conservación y restauración.	Promover la protección y difusión del patrimonio cultural de la nación, dentro de su jurisdicción, y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, colaborando con los organismo regionales y nacionales competentes, para su identificación, registro, control, conservación y restauración.		X	X	X	
		Promover la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos e históricos, colaborando con los organismos regionales y nacionales competentes, para su identificación, registro, control, conservación y restauración.			X	X	X
82°13.	Promover la cultura de la prevención mediante la educación para la preservación del ambiente.	Promover la cultura de la prevención mediante la educación para la preservación del ambiente.				X	X
82°15.	Fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.	Fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.				X	X
		Regular el turismo y los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.					X
82°16.	Impulsar una cultura cívica de respeto a los bienes comunales, de mantenimiento y limpieza y de conservación y mejora del ornato local.	Impulsar una cultura cívica de respeto a los bienes comunales, de mantenimiento y limpieza y de conservación y mejora del ornato local.				X	X
82°17.	Promover espacios de participación, educativos y de recreación destinados a adultos mayores de la localidad.	Promover espacios de participación, educativos y de recreación destinados a adultos mayores de la localidad.					X
82°18.	Normar, coordinar y fomentar el deporte y la recreación de la niñez y del vecindario en general, mediante la construcción de campos deportivos y recreaciones o el empleo temporal de zonas urbanas apropiadas, para los fines antes indicados.	Normar el deporte y la recreación de la niñez y del vecindario en general, mediante la construcción de campos deportivos y recreacionales o el empleo temporal de zonas urbanas apropiadas para los fines antes indicados.		X	X	X	
		Coordinar y fomentar el deporte y la recreación de la niñez y del vecindario en general, mediante la construcción de campos			X	X	X

		deportivos y recreacionales o el empleo temporal de zonas urbanas apropiadas, para los fines antes indicados.					
82°19.	Promover actividades culturales diversas.	Promover actividades culturales diversas.		X	X	X	
82°20.	Promover la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana.	Promover la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática de la población campesina, nativa y afroperuana.				X	X
		Fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana.					X

Por su parte, el cronograma de transferencia de funciones al nivel local distrital plantea:

LOM Art./Inc	Funciones	Facultades	Año de Transferencia					
			2006	2007	2008	2009	2010	
82°1.	Promover el desarrollo sostenible en el nivel local propiciando el desarrollo de comunidades educadoras.	Promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras.					X	X
82°2.	Diseñar, ejecutar y evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.	Diseñar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.	X	X	X			
		Ejecutar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque intersectorial.	X	X	X			
		Evaluar el proyecto educativo de su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, contribuyendo en la política educativa regional y nacional con un enfoque y acción intersectorial.					X	X

Manual de Gestión Moderna de Municipalidades Rurales

82°3.	Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.	Orientar y proponer la metodología y procedimientos sobre los procesos de diversificación curricular.	X	X	X		
		Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos significativos de su realidad sociocultural, económica, productiva y ecológica.		X	X	X	
82°4.	Monitorear la gestión pedagógica y administrativa de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativas, según corresponda, fortaleciendo su autonomía institucional.	Monitorear la gestión pedagógica de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa, según corresponda.	X	X	X		
		Monitorear la gestión pedagógica de las instituciones educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con la Dirección Regional de Educación y las Unidades de Gestión Educativa, según corresponda.			X	X	X
82°5.	Construir, equipar y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción, de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.	Construir y mantener la infraestructura de los locales educativos de su jurisdicción, de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.				X	X
		Equipar y mantener el equipamiento de los locales educativos de su jurisdicción, de acuerdo al Plan de Desarrollo Regional concertado y al presupuesto que se le asigne.			X	X	X
82°6.	Apoyar la creación de redes educativas como expresión de participación y cooperación entre los centros y los programas educativos de su jurisdicción. Para ello, se harán alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad.	Apoyar la creación de redes educativas, como expresión de participación y cooperación ente los centros y los programas educativos de su jurisdicción.			X	X	X
		Mantener alianzas estratégicas con instituciones especializadas de la comunidad, para la creación y sostenimiento de la redes educativas.			X	X	X
82°7.	Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos.	Impulsar y organizar el Consejo Participativo Local de Educación, a fin de generar acuerdos concertados y promover la vigilancia y el control ciudadanos.	X	X	X		
82°8.	Apoyar la incorporación y el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza	Apoyar la incorporación de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo.	X	X	X		

	para optimizar la relación con otros Sectores.	Apoyar el desarrollo de nuevas tecnologías para el mejoramiento del sistema educativo. Este proceso se realiza para optimizar la relación con otros Sectores.				X	X	X
82°9.	Promover, coordinar, ejecutar y evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización, en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socio-culturales y lingüísticas de cada localidad.	Promover, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización, en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socio-culturales y lingüística de cada localidad.	X	X	X			
		Ejecutar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización, en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socio-culturales y lingüística de cada localidad.		X	X	X		
		Evaluar, con los gobiernos regionales, los programas de alfabetización en el marco de las políticas y programas nacionales, de acuerdo con las características socio-culturales y lingüísticas de cada localidad.			X	X	X	
82°10.	Fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo, orientado hacia el desarrollo de la convivencia social, armoniosa y productiva, a la prevención de desastres naturales y a la seguridad ciudadana.	Fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo, orientado hacia el desarrollo de la convivencia social, armoniosa y a la prevención de desastres naturales y a la seguridad ciudadana.				X	X	
		Fortalecer el espíritu solidario y el trabajo colectivo, orientado hacia el desarrollo productivo.					X	
82°11.	Organizar y sostener centros culturales, bibliotecas, teatros y talleres de arte, en provincias, distritos y centros poblados.	Organizar centros culturales y bibliotecas, en distritos y centros poblados.	X	X	X			
		Sostener centros culturales y bibliotecas, en distritos y centros poblados.			X	X	X	
		Organizar teatros y talleres de arte, en distritos y centros poblados.	X	X	X			
		Sostener teatros y talleres de arte, en distritos y centros poblados.				X	X	
82°12.	Promover la protección y difusión del patrimonio cultural de la nación, dentro de su jurisdicción, y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y	Promover la protección y difusión del patrimonio cultural de la nación, dentro de su jurisdicción, y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, colaborando con los		X	X	X		

	artísticos, colaborando con los organismo regionales y nacionales competentes, para su identificación, registro, control, conservación y restauración.	organismo regionales y nacionales competentes, para su identificación, registro, control, conservación y restauración.						
		Promover la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos e históricos, colaborando con los organismos regionales y nacionales competentes, para su identificación, registro, control, conservación y restauración.				X	X	X
82°13.	Promover la cultura de la prevención mediante la educación para la preservación del ambiente.	Promover la cultura de la prevención mediante la educación para la preservación del ambiente.					X	X
82°15.	Fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.	Fomentar el turismo sostenible y regular los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.					X	X
		Regular el turismo y los servicios destinados a ese fin, en cooperación con las entidades competentes.						X
82°16.	Impulsar una cultura cívica de respeto a los bienes comunales, de mantenimiento y limpieza y de conservación y mejora del ornato local.	Impulsar una cultura cívica de respeto a los bienes comunales, de mantenimiento y limpieza y de conservación y mejora del ornato local.					X	X
82°17.	Promover espacios de participación, educativos y de recreación destinados a adultos mayores de la localidad.	Promover espacios de participación, educativos y de recreación destinados a adultos mayores de la localidad.						X
82°18.	Normar, coordinar y fomentar el deporte y la recreación de la niñez y del vecindario en general, mediante la construcción de campos deportivos y recreaciones o el empleo temporal de zonas urbanas apropiadas, para los fines antes indicados.	Normar el deporte y la recreación de la niñez y del vecindario en general, mediante la construcción de campos deportivos y recreacionales o el empleo temporal de zonas urbanas apropiadas para los fines antes indicados.		X	X	X		
		Coordinar y fomentar el deporte y la recreación de la niñez y del vecindario en general, mediante la construcción de campos deportivos y recreacionales o el empleo temporal de zonas urbanas apropiadas, para los fines antes indicados.				X	X	X
82°19.	Promover actividades culturales diversas.	Promover actividades culturales diversas.		X	X	X		
82°20.	Promover la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática y fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana.	Promover la consolidación de una cultura de ciudadanía democrática de la población campesina, nativa y afroperuana.					X	X
		Fortalecer la identidad cultural de la población campesina, nativa y afroperuana.						X

En cuanto al desarrollo del turismo como parte de las estrategias de desarrollo local, la Resolución Presidencial N° 044-CND-P-2006 en el punto 2.2. I formula una acertada crítica. Dice que “en el caso de los Gobiernos Locales, la Ley Orgánica de Municipalidades les asigna una única función general de promoción en materia de turismo, la cual está siendo ejercida por las municipalidades con anterioridad al actual proceso de descentralización. Sin embargo, la mencionada ley no precisa nada respecto a las otras materias de competencia del Sector, como son el comercio exterior y la artesanía. Esta deficiencia legal no permite incorporar plenamente a los Gobiernos Locales en las actividades sectoriales, en las cuales pueden realizar, y en la práctica de hecho realizan, importantes aportes, los que deben estar articulados e integrados con los otros niveles de gobierno.

El MINCETUR, en coordinación con el CND, deberá realizar, en el primer semestre del 2006, un análisis y evaluación de esta situación, de manera que se pueda completar el modelo descentralizado del sector con los tres niveles de gobierno, desarrollando acciones articuladas, orientadas a alcanzar las metas nacionales, regionales y locales en forma eficaz y eficiente, considerando que los recursos económicos y financieros son un factor limitante para los tres niveles de gobierno. Con los resultados de la evaluación y, de ser necesario, se elaborará un proyecto de ley para la modificación de las leyes orgánicas correspondientes, el cual será canalizado al Congreso de la República para su revisión y aprobación”.

a. Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos.

ARTICULO 84°.- PROGRAMAS SOCIALES, DEFENSA Y PROMOCIÓN DE DERECHOS

1	Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales	2	Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales
	<ul style="list-style-type: none"> Planificar y promover el desarrollo social en su circunscripción en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales, de manera concertada con las municipalidades distritales de su jurisdicción. Establecer canales de concertación entre las instituciones que trabajan en defensa de derechos de niños y adolescentes, mujeres, discapacitados y adultos mayores. Así como de los derechos humanos en general, manteniendo un registro actualizado. Regular las acciones de las Defensorías Municipales de los Niños y Adolescentes, DEMUNA, adecuando las normas nacionales a la realidad local. Ejecutar el Programa del Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario con participación de la población y en concordancia con la legislación sobre la materia, cuando la municipalidad distrital no pueda asumir dicha función. Establecer canales de comunicación y cooperación entre los vecinos y los programas sociales. 		<ul style="list-style-type: none"> No se indica

- Contar con un registro actualizado de organizaciones juveniles de la provincia, así como de su participación activa en la vida política, social, cultural y económica del gobierno local.
- Crear una oficina de protección, participación y organización de los vecinos con discapacidad, como un programa dependiente de la Dirección de Servicios Sociales.

3 Funciones específicas **exclusivas** de las municipalidades **distritales**

- Planificar y concertar el desarrollo social en su circunscripción en armonía con las políticas y planes regionales y provinciales, aplicando estrategias participativas que permitan el desarrollo de capacidades para superar la pobreza.
- Reconocer y registrar a las instituciones y organizaciones que realizan acción y promoción social concertada con el gobierno local.
- Organizar, administrar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y de desarrollo social del Estado, propios y transferidos, asegurando la calidad y focalización de los servicios, la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de la economía regional y local.
- Organizar, administrar y ejecutar los programas locales de asistencia, protección y apoyo a la población en riesgo, de niños, adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y otros grupos de la población en situación de discriminación.
- Contribuir al diseño de las políticas y planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo social, y de protección y apoyo a la población en riesgo.
- Facilitar y participar en los espacios de concertación y participación ciudadana para la planificación, gestión y vigilancia de los programas locales de desarrollo social así como de apoyo a la población en riesgo.
- Promover y concertar la cooperación pública y privada en los distintos programas sociales locales.
- Organizar e implementar el servicio de Defensoría Municipal de los Niños y Adolescentes -DEMUNA- de acuerdo a la legislación sobre la materia.
- Promover el desarrollo integral de la juventud para el logro de su bienestar físico, psicológico, social, moral y espiritual, así como su

4 Funciones específicas **compartidas** de las municipalidades **distritales**

- Difundir y promover los derechos del niño y del adolescente, de la mujer y del adulto mayor, propiciando espacios para su participación en el nivel de las instancias municipales.
- Promover, organizar y sostener, de acuerdo a sus posibilidades, cunas y guarderías infantiles, establecimientos de protección a los niños y a personas con impedimentos y ancianos desvalidos, así como casas de refugio.
- Promover la igualdad de oportunidades con criterio de equidad.

- participación activa en la vida política, social, cultural y económica del gobierno local.
- Resolver administrativamente los conflictos entre vecinos y fiscalizar el cumplimiento de los acuerdos de las Juntas de propietarios de edificios y de las juntas vecinales de su localidad, con facultad para imponer sanciones por dichos incumplimientos, luego de una obligatoria etapa de conciliación extrajudicial.
- Ejecutar el Programa del Vaso de Leche y demás programas de apoyo alimentario con participación de la población y en concordancia con la legislación sobre la materia.
- Crear la Oficina de Protección, Participación y Organizador de los vecinos con discapacidad como un programa dependiente de la dirección de servicios sociales.

Históricamente, las municipalidades se han hecho cargo de un conjunto significativo de problemas sociales, orientados a asistir a personas que tenían una dificultad comprobada para atender sus necesidades básicas.

Es por este motivo que la atención de orfanatos, así como albergues de personas adultas desvalidas por algún inconveniente en su salud o algún tipo de impedimento físico grave, o por abandono, contaba con instituciones municipales para atender su situación. Sin embargo, la acentuación de la pobreza ha crecido en tal magnitud, en los países en desarrollo, que ha desbordado por completo la posibilidad de seguir aplicando y extendiendo políticas de corte asistencialista sólo con recursos municipales.

En la medida que el Perú, por ejemplo, tiene a cerca del sesenta por ciento de su población en situación de pobreza, las políticas asistencialistas han perdido su carácter original. Hoy, se requiere de políticas orientadas a dotar a los sectores menos favorecidos, de mayores capacidades para participar de la vida económica y social, de una manera más plena y segura. De aquí, surge la necesidad de que las municipalidades se especialicen en la aplicación de políticas orientadas a crear las condiciones que favorezcan el desarrollo económico de sus localidades.

Las políticas sociales, entendidas como una forma de crecimiento del capital social, que acompaña a los procesos de crecimiento económico, pueden ser entendidas perfectamente como atribuciones municipales, siempre que se sepan distinguir las acciones que tienen un propósito puramente asistencial, orientadas a poblaciones muy específicas y reducidas de la sociedad, distintas de otras orientadas a atender necesidades básicas extendidas en un gran porcentaje de la población, que ameritan una colaboración estatal, por un período definido, lapso en el cual, deben implantarse las estrategias que promuevan la plena integración y el desarrollo de nivel macro y meso.

Sin embargo, la LOM no distingue estas dos situaciones, pues por un lado puede estar indicando, correctamente, que las municipalidades provinciales deben promover el desarrollo social de manera concertada con las municipalidades distritales, estableciendo además canales de concertación entre los diferentes actores interesados en participar de tal propósito. Pero, a continuación, acepta como parte de los mismos temas la ejecución del programa del vaso de leche, pese a que posee una orientación marcadamente asistencialista.

Tal vez hubiera sido más importante, que la LOM haya respaldado las estrategias que buscan convertir a los municipios, en aliados para la aplicación de los programas nacionales de lucha contra la pobreza y de promoción del desarrollo de capacidades humanas, especialmente con proyectos focalizados, en donde los gobiernos locales tienen un indudable protagonismo.

Los espacios municipales han demostrado poseer mayores posibilidades de fiscalización y control de los procesos de apoyo asistencial, gracias a la intervención de la sociedad civil. La intervención municipal en este terreno, ha permitido lograr resultados significativos y han resultado eficientes en la administración de los recursos, gracias a los procesos participativos.

Por otro lado, la LOM ha puesto de relieve el tema de la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente, DEMUNA, servicio destinado a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la localidad.

Las DEMUNA actúan también como una instancia de resolución de conflictos, empleando para el efecto diferentes vías.

Básicamente, las DEMUNAS persiguen los siguientes objetivos:

- Diagnósticas la situación en la que se encuentran los niños y adolescentes.
- Asistir a los menores en las situaciones de conflicto o que ponen en riesgo sus derechos fundamentales.
- Apoyar el fortalecimiento del núcleo familiar. Se interviene en problemas familiares con el propósito superar los problemas de conductas inadecuadas y aspectos materiales diversos.
- Lograr mejorar la situación de los menores al obtener el reconocimiento de su filiación y la protección de derechos patrimoniales.
- Asistir a los menores en la defensa judicial en casos de delitos y atentados graves hacia su persona o de violencia familiar.

Se trata, sin lugar a dudas, de una de las acciones de promoción del desarrollo humano más importante que ha realizado la municipalidad, con mayores productos que otras instituciones sectoriales del Estado.

En cuanto a la trasferencias de funciones, el Plan de Transferencias 2006-2010, la Resolución Presidencial N° 044-CND-P-2006, ha planteado que en materia de Programas sociales, redefensa y promoción de derechos, las municipalidades provinciales tienen el siguiente cronograma:

En Materia de Programas Sociales, de Defensa y Promoción de Derechos a las Municipalidades Provinciales

LOM Art./Inc	Funciones	Facultades	Año de Transferencia				
			2006	2007	2008	2009	2010
84°1.1	Planificar y promover el desarrollo social en su circunscripción en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de manera concertada con las municipalidades distritales de su jurisdicción.			X	X	X	X
84°1.2	Establecer canales de concertación entre las instituciones que trabajan en defensa de derechos de niños y adolescentes, mujeres discapacitados y adultos mayores. Así como			X	X	X	X

LOM Art./Inc	Funciones	Facultades	Año de Transferencia				
			2006	2007	2008	2009	2010
	De los derechos humanos en general, manteniendo un registro actualizado.						
84°1.5	Establecer canales de comunicación y cooperación entre los vecinos y los programas sociales.			X	X	X	X
84°1.6	Contar con un registro actualizado de organizaciones juveniles de la provincia, así como de su participación activa en la vida política, social, cultural y económica del gobierno local.			X	X	X	X
84°1.7	Crear una oficina de protección, participación y organización de los vecinos con discapacidad, como un programa dependiente de la Dirección de Servicios Sociales.			X	X	X	X

LOM Art./Inc	Funciones	Facultades	Año de Transferencia				
			2006	2007	2008	2009	2010
84°2.1	Planificar y concertar el desarrollo en el distrito en armonía con las políticas y planes regionales y provinciales, aplicando estrategias participativas que permitan el desarrollo de capacidades para superar la pobreza.			X	X	X	X
84°2.2	Reconocer y registrar las instituciones y organizaciones que realizan acción y promoción social concertada con el Gobierno Local.			X	X	X	X
84°2.3	Organizar, administrar y ejecutar los programas locales de lucha contra la pobreza y de desarrollo social del Estado, propios y transferidos, asegurando la calidad y localización de los servicios, la igualdad de oportunidades y el fortalecimiento de la economía regional y local.			X	X	X	X
84°2.4	Organizar, administrar y ejecutar los programas sociales de asistencia, proyección y apoyo a la población en riesgo, de niños, adolescente, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y otros grupos de la población en situación de discriminación.			X	X	X	X
84°2.5	Contribuir al diseño de las políticas y planes nacionales, regionales y provinciales de desarrollo social y de protección y apoyo a la población en riesgo.			X	X	X	X
84°2.6	Facilitar y participar en los espacios de concertación y participación ciudadana para la planificación, gestión y vigilancia de los programas locales de desarrollo social, así como de apoyo a la población en riesgo.			X	X	X	X
84°2.7	Promover y concertar la cooperación pública y privada en los distintos programas sociales locales.			X	X	X	X
84°2.9	Promover el desarrollo integral de la juventud para el logro de su bienestar, físico, psicológico, moral y espiritual, así como su participación activa en la vida política, social cultural y económica del gobierno local.			X	X	X	X
84°2.12	Crear la Oficina de Protección, Participación y Organización de los Vecinos con discapacidad, como un programa dependiente de la dirección de servicios sociales.			X	X	X	X

Finalmente, en materia de Programas Sociales, de Defensa y Promoción de Derechos a las Municipalidades Provinciales y Distritales, cuentan con el siguiente cronograma:

LOM Art./Inc	Funciones	Facultades	Año de Transferencia				
			2006	2007	2008	2009	2010
84°3.1	Difundir y promover los derechos del niño y del adolescente, de la mujer y del adulto mayor, propiciando espacios para su participación en el nivel de las instancias municipales.			X	X	X	X
84°3.3	Promover la igualdad de oportunidades con criterio de equidad.			X	X	X	X

e. Seguridad ciudadana.

ARTÍCULO 85°.- SEGURIDAD CIUDADANA

<p>1 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley. ■ Ejercer la labor de coordinación para las tareas de defensa civil en la provincia, con sujeción a las normas establecidas en lo que respecta a los Comités de Defensa Civil Provinciales. 	<p>2 Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Coordinar con las municipalidades distritales que la integran y con la Policía Nacional el servicio interdistrital de serenazgo y seguridad ciudadana. ■ Promover acciones de apoyo a las compañías de bomberos, beneficencias, Cruz Roja y demás instituciones de servicio a la comunidad.
<p>3 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial respectiva. ■ Coordinar con el Comité de Defensa Civil del distrito las acciones necesarias para la atención de las poblaciones damnificadas por desastres naturales o de otra índole. ■ Establecer el registro y control de las asociaciones de vecinos que recaudan cotizaciones o administran bienes vecinales, para garantizar el cumplimiento de sus fines. 	<p>4 Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ No se indica.

El tema plantea básicamente dos situaciones generales. Una primera tiene que ver con la protección de las comunidades de las acciones que puedan realizar los delincuentes comunes, pero la otra tiene que ver con la protección que la comunidad debe tener respecto a riesgos por desastres naturales o por obra humana.

Ha sido correcto que la LOM reconozca la importancia que tienen los sistemas de rondas campesinas y formas similares que existen en muchos lugares del país. De acuerdo a la LOM, la organización de tales formas de autodefensa corresponde a las municipalidades provinciales. Como toda medida de seguridad, parece lo más recomendable entregar tal atribución a una instancia de gobierno amplia como los municipios provinciales, sin que ello signifique una limitación a futuro en el trabajo que venían haciendo los municipios distritales.

Las municipalidades distritales como las provinciales, tienen amplia participación en lo que se refiere a las acciones de vigilancia, así como en la coordinación de los Comités de Defensa Civil. El riesgo a un desastre significa la posibilidad de que un fenómeno, de origen natural o humano, tenga graves consecuencias sobre la vida de las personas, su patrimonio, su organización y economía o sobre sus condiciones ambientales de subsistencia.

El riesgo está determinado por la presencia de dos factores: la inminencia de un hecho (natural como un terremoto, humano como una contaminación) y la vulnerabilidad presente en la sociedad. La vulnerabilidad es la susceptibilidad que tiene una comunidad, de ser afectada por un hecho o de sufrir los efectos adversos de un fenómeno natural o humano (llamado también antrópico). La vulnerabilidad tiene muchos factores como los componentes ambientales, física, económica, social, política, educativa, etc. por ejemplo, una sociedad que habita en áreas peligrosas, o que no se entrena en medidas de prevención, o que posee una gran cantidad de su población en situación de pobreza material, etc. será cada vez más vulnerable.

Las municipalidades deben promover la elaboración de mapas de riesgos que se basen en la memoria natural de los eventos naturales y climáticos, como señaláramos en lo que respecta a los diagnósticos. Igualmente, los gobiernos locales tienen una responsabilidad directa en la educación ambiental y en medidas preventivas en sus poblaciones.

Debido a la importancia y complejidad del tema de la prevención de las emergencias y los desastres, a partir de las acciones locales, hemos reservado en la sección de cuaderno de trabajo, al final de este capítulo, un acápite para que se trabaje tanto conceptual como metodológicamente el tema.

f. Abastecimiento y comercialización de productos y servicios

ARTÍCULO 83°.- ABASTECIMIENTO Y COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

1 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales	2 Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales
<ul style="list-style-type: none"> Regular las normas respecto del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, en concordancia con las normas nacionales sobre la materia. Establecer las normas respecto del comercio ambulatorio. 	<ul style="list-style-type: none"> Construir, equipar y mantener, directamente o por concesión, mercados de abastos al mayoreo o minoristas, en coordinación con las municipalidades distritales en las que estuvieran ubicados. Realizar programas de apoyo a los productores y pequeños empresarios a nivel de la provincia, en coordinación con las municipalidades distritales y las entidades públicas y privadas de nivel regional y nacional.

3 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales	4 Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales
<ul style="list-style-type: none"> Controlar el cumplimiento de las normas de higiene y ordenamiento del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, a nivel distrital, en concordancia con las normas provinciales. Regular y controlar el comercio ambulatorio, de acuerdo a las normas establecidas por la municipalidad provincial. Realizar el control de pesos y medidas, así como el del acaparamiento, la especulación y la adulteración de productos y servicios. Promover la construcción, equipamiento y mantenimiento de mercados de abastos que atiendan las necesidades de los vecinos de su jurisdicción. Promover la construcción, equipamiento y mantenimiento de camales, silos, terminales pesqueros y locales similares, para apoyar a los productores y pequeños empresarios locales. Otorgar licencias para la apertura de establecimientos comerciales, industriales y profesionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover la realización de ferias de productos alimenticios, agropecuarios y artesanales, y apoyar la creación de mecanismos de comercialización y consumo de productos propios de la localidad.

Se trata de otros de los temas en donde la municipalidad ha sumido claramente un rol arbitral y regulador. El tema no ofrece mayores problemas, pues corresponde a una evaluación que ha tenido el crecimiento de las responsabilidades de los actores directos del desarrollo, que en este caso corresponde a los productores y comerciantes locales.

En cambio, las municipalidades han demostrado mayor eficacia cuando se ha concentrado en supervisar y controlar los procesos, así como cuando ha participado desde un rol promotor, organizando festivales o ferias.

Igualmente, la intervención edil puede ser promocional cuando busca incidir indirectamente sobre las actividades económicas, especialmente con intervenciones de rehabilitación urbana, dotación de infraestructura, mejoramiento de los servicios y precisando la zonificación, en el marco de una propuesta integral de desarrollo metropolitana, zonal urbana, urbana-rural, de cuenca o de corredor económico urbano-rural.

2. 3. La protección y conservación del ambiente

ARTÍCULO 73°, d, 3.- PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DEL AMBIENTE

1 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales	2 Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales
<ul style="list-style-type: none"> No se precisan 	<ul style="list-style-type: none"> No se precisan
3 Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales	4 Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales
<ul style="list-style-type: none"> No se precisan 	<ul style="list-style-type: none"> No se precisan

5 Funciones específicas en términos generales.

- Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.
- Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.
- Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.
- Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones de gestión ambiental, en el marco del sistema.
- Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento nacional y regional de gestión ambiental.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 66 de la Constitución Política, los recursos naturales son patrimonio de la nación, siendo el Estado soberano en su aprovechamiento. Esta disposición constitucional tiene enormes consecuencias para la comprensión de lo que significa la titularidad de los derechos que importan a todos los peruanos del presente pero también los que vendrán en el futuro. Siendo el tema de los recursos naturales de importancia nacional y estatal, se entiende que las condiciones de su utilización por parte de los particulares deban ser debidamente regulados por leyes orgánicas, tal como lo establece la propia Carta Magna.

Esta norma en su contexto legislativo -sedes materia-, establece una obligación ineludible del Estado peruano, cuando en las disposiciones a continuación señala que debe determinar una política nacional del ambiente, debe promover el uso sostenible de los recursos naturales, así como promocionar la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

La responsabilidad pública debe comprenderse en el marco del proceso de descentralización que modifica la organización del Estado peruano, el mismo que plantea comprender de manera descentralizada el ordenamiento territorial y el entorno ambiental, a partir del enfoque del desarrollo sostenible, la gestión sostenible de los recursos naturales, el mejoramiento de la calidad ambiental, así como la coordinación y concertación interinstitucional y la participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (artículo 6 LBD)

Es sumamente importante señalar que respecto a la gestión de los recursos naturales el gobierno nacional o central carece de competencia exclusiva en esta materia. Como indica el artículo 36 de la LBD, es competencia compartida y no exclusiva, con los gobiernos regionales la gestión sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental, así como la preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.

Una situación parecida a la anterior existe respecto a los gobiernos locales, ya que es considerada también como competencia compartida -y por tanto no exclusiva del gobierno nacional-, la preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, así como la defensa y protección del medio ambiente, según lo establece el artículo 43 de la LBD.

A mayor abundamiento, la LOM en su extenso artículo 73 precisa lo que se entiende por protección y conservación del ambiente:

- Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.

- Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.
- Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.
- Participar y apoyar a las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones de gestión ambiental, en el marco del sistema.
- Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento nacional y regional de gestión ambiental.

Dentro de las funciones específicas de carácter exclusivo de las municipalidades provinciales (artículo 79 de la LOM), destaca la aprobación del Plan de Acondicionamiento Territorial de la provincia, instrumento que sirve para identificar las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o seguridad por riesgos naturales, las áreas agrícolas y las de conservación ambiental. Se debe considerar igualmente a todos los planes específicos que se derivan del Plan de Acondicionamiento Territorial.

Igualmente es importante la atribución de aprobar la regulación provincial del otorgamiento de licencias y labores de control y fiscalización que ejercen las municipalidades distritales en planificación territorial, de acuerdo a las normas técnicas respecto a la elaboración de los catastros y Estudios de Impacto Ambiental, así como el señalamiento de infracciones y la aplicación de sanciones que correspondan (artículo 79 de la LOM).

Para el caso de las municipalidades distritales también existen atribuciones exclusivas que vinculan su quehacer directamente a temas de gestión de recursos naturales, como cuando se aprueba el plan urbano o rural distrital, así como cuando se autoriza y controla la ejecución de obras teniendo en cuenta normas sobre impacto ambiental (artículo 79 de la LOM).

Lo anterior es especialmente cierto para el caso de los gobiernos locales rurales que, como lo señala la Ley Orgánica de Municipalidades, son las que funcionan en capitales de provincia o distrito cuya población urbana no es mayor que el cincuenta por ciento de su población total.

Estas municipalidades tienen a su cargo la promoción del desarrollo integral, particularmente el desarrollo rural sostenible, por ese motivo, se les ha dotado de “competencias adicionales” - categoría otorgada por la propia LOM en su artículo 141-, por medio de las cuales, además de las competencias básicas, tienen a su cargo aquellas relacionadas con la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales, esto es, suelo, agua, flora, fauna, biodiversidad, con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental y la lucha contra la pobreza con la generación de empleo; en el marco de los planes de desarrollo concertado.

La naturaleza de las municipalidades como órganos de los Gobiernos Locales que asumen la dimensión ambiental en sus funciones, se pone de manifiesto reiteradas veces en la LOM, desde la sección que fundamenta su naturaleza jurídica, nos referimos al Título Preliminar. En efecto, allí se establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo integral, es decir, que es aquél que promueve el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental (artículos IV y X de la LOM)

Con más detalle, el artículo 73 de la LOM nos indica que las municipalidades tienen que tomar en cuenta los recursos naturales y los aspectos ambientales en general, en cada una de sus acciones. Se produce aquí una cadena de responsabilidades desde que se realiza la planificación del desarrollo integral.

A propósito y aunque hayan demorado bastante en esta situación-, los “Lineamientos Complementarios de las Guías de los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental”, aprobados por el Decreto del Consejo Directivo N° 009-2006-CONAM/CD, en mayo del 2006, establece que dentro de los Planes de Desarrollo Concertados se planteen metas ambientales consideradas prioritaria, igualmente considera que los Presupuestos Participativos a partir del 2007 deban tomar en cuenta el componente ambiental.

Otras disposiciones de esta norma establecen que los gobiernos locales (así como los regionales), deban coordinar las acciones que permitan asegurar el financiamiento de las Agendas Ambientales con las demás entidades públicas en su circunscripción, para lo cual el CONAM se compromete a brindar apoyo técnico para facilitar la incorporación de los temas en los Planes de Desarrollo Concertados.

a. Las Áreas Naturales Protegidas

Un aspecto fundamental de las competencias municipales sobre el tema tiene que ver con las Áreas Naturales Protegidas, ANP. Según lo dispuesto por la Ley 28611, Ley General del Ambiente, se trata de los espacios continentales y marinos, que protegidos expresamente por el Estado, son redominio público y se establecen con carácter permanente. Estas áreas inicialmente podían ser de tres tipos: (i) de administración Nacional (bajo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINANPE); (ii) de administración Regional (de conservación regional); (iii) de conservación privadas (calificación por excepción). Posteriormente la Ley de Bases de la Descentralización, de julio del 2002, incorporó en su artículo 43 las reservas y áreas naturales protegidas locales, indicando que constituye parte de las competencias municipales compartidas.

Esta disposición ha quedado instrumentalizada cuando la LOM, posteriormente, estableció en su artículo 73 inciso 3.2 la posibilidad que las municipalidades propongan la creación de áreas de conservación ambiental. Igualmente la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales permite a éstos “proponer la creación de las áreas de conservación regional y local en el marco del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, según dispone el artículo 53, inciso d.

Las Áreas Naturales Protegidas poseen un conjunto de características propias:

- Son de dominio público, es decir que no pueden entregarse en propiedad a los particulares.
- Pueden restringir la propiedad privada, existiendo incluso derecho de retracto a favor del Estado.
- Participan en la gestión del SINANPE el gobierno central, regional y municipal, más las instituciones privadas y las poblaciones locales.
- Creación de Áreas Naturales Protegidas del SINANPE y las de conservación regional se realiza por Decreto Supremo aprobado por el Consejo de Ministros.
- La creación de áreas de conservación privadas y las *zonas reservadas del Ministerio de Agricultura* se aprueba mediante Resolución Ministerial.

Para la gestión del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINANPE) y de las ANP, está responsabilizado el INRENA, Instituto Nacional de Recursos Naturales. En cuanto a las estructuras de gestión, tenemos que además del INRENA, existe un Consejo de Coordinación Regional del SINANPE y un Comité de Gestión de cada Área Natural Protegida.

La ley define al Plan Director de la ANP como el instrumento que establece los lineamientos de políticas y la planeación estratégica. En cambio el Plan Maestro que se elabora para cada ANP es el documento de planificación de más alto nivel de cada ANP. Este plan establece la zonificación, las estrategias y políticas, los planes específicos y programas de manejo, cooperación y participación con relación al área y zonas de amortiguamiento.

Finalmente se ha establecido que las ANP en cuanto a su uso son de dos clases: las de uso indirecto, que corresponde a los Parques Nacionales al igual que a los Santuarios Nacionales, y las de uso directo, que corresponde a todas las demás.

El SINANPE establece nueve categorías de Áreas Naturales Protegidas:

- Parques Nacionales. Que en razón de su diversidad natural y unidad ecológica tiene carácter intangible.
- Santuarios Nacionales. Intangibles pero por razón de constituir el hábitat de especies y por contener formaciones naturales.
- Santuarios Históricos. De carácter intangible debido a sus valores históricos y naturales.
- Reservas Paisajísticas.
- Refugios de vida silvestre.
- Reservas Nacionales.
- Reservas Comunales.
- Bosques de Protección.
- Cotos de caza.

Pero las ANP deben contar también con una zonificación interna, independientemente de cualquiera de las nueve categorías que se le podría asignar. Se establecen de esta manera las siguientes zonificaciones internas: zona de protección estricta; zona silvestre; zona de uso turístico y recreativo; zona de aprovechamiento directo; zona de uso especial; zona de recuperación; zona histórico - cultural.

Adicionalmente se debe establecer una zona de amortiguamiento. De esta manera, el aprovechamiento de los recursos naturales se hace con relación a la categoría, la zonificación y el Plan Maestro.

b. Las Evaluaciones de Impacto Ambiental

Tal vez sean los gobiernos locales una de las instituciones públicas que con mayor cotidianeidad deban enfrentar problemas derivados de la destrucción de los recursos naturales o su contaminación. Por ese motivo, se trata de una de las entidades más interesadas en demandar la existencia de estudios de impacto ambiental (EIA), que contribuyan a facilitar la toma de decisiones fundamentada.

No extraña, por eso, que encontremos a municipalidades enfrentando problemas de incendios forestales, eliminación de fauna y flora nativa por acción de los depredadores, contaminación de los ríos y fuentes de agua para uso agrícola y consumo humano, entre tantos otros males derivados de la acción irresponsable de innumerables actores públicos y privados.

Es por ello que la presencia de instrumentos de control oportuno, como las evaluaciones de

impacto ambiental, constituyen aliados indudables para promover una adecuada gestión de los recursos naturales y la protección del medio ambiente local.

Los EIA, según la ley 286 I I, son los instrumentos de gestión que contienen una descripción de una actividad propuesta, así como de los efectos directos e indirectos previsibles, sobre el medio ambiente físico y social, tanto a corto como a largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Los EIA deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables y debe incluir un breve resumen para facilitar su publicidad entre la comunidad.

La misma ley establece que toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales significativos, está sujeta al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, el mismo que se encuentra administrado por la autoridad ambiental nacional. Sin embargo, ha establecido que los proyectos o actividades que no estén comprendidos en este sistema deben desarrollarse siguiendo las normas de protección ambiental establecidas en las normas específicas que regulan la materia.

Recordemos que el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, fue creado en el país por la Ley 27446, y tiene como propósito lograr tres resultados:

- La creación de un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas, expresadas por medio de un proyecto de inversión pública o privada que conlleve actividades, construcciones u obras que puedan causar un impacto ambiental negativo.
- El establecimiento de un procedimiento uniforme que culmine con la expedición de una certificación ambiental. Se establece así que ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local puede autorizar la ejecución de proyectos como los señalados si no cuenta el interesado con una certificación ambiental expedida por la autoridad competente en la materia del proyecto.
- El establecimiento de mecanismos que aseguren la participación ciudadana. Se busca garantizar la existencia de instancias formales de difusión y participación de la comunidad tanto desde el momento de tramitación de las solicitudes como ante los Estudios de Impacto Ambiental. Igualmente, facilitar vías informales que permitan conocer la percepción y la opinión de la población potencialmente afectada.

El procedimiento para obtener una certificación ambiental sigue cinco etapas: (i) Presentación de la solicitud; (ii) Clasificación de la acción; (iii) Revisión del estudio de impacto ambiental; (iv) Resolución; (v) Seguimiento y control.

Este procedimiento general puede, no obstante, ser alterado en sus dos primeros puntos por la autoridad competente cuando establece sus mecanismos de clasificación y definición de los términos de referencia a los estudios de impacto ambiental, de acuerdo al sector que corresponda.

Según la Ley 27446 son consideradas como autoridades competentes sólo las autoridades nacionales y sectoriales que posean competencias ambientales, considerando que el sector se refiere al ministerio correspondiente a la actividad que plantea el proyecto. Por supuesto, se trata

de disposiciones planteadas antes de la legislación sobre descentralización pero que dejan fuera de una actuación significativa a las municipalidades.

El proceso de evaluación ambiental sigue cinco fases que se detallan a continuación:

(i) Presentación de la solicitud

La solicitud de certificación ambiental presentada por el titular de una acción debe plantear:

- Una evaluación preliminar que expone las características de la acción a ejecutar; los antecedentes ambientales de las áreas de influencia; los posibles impactos ambientales que pudieran producirse; las medidas de prevención, mitigación o corrección previstas.
- Una propuesta de clasificación, de acuerdo a tres categorías: Categoría I: Declaración de Impacto Ambiental, para proyectos que no originan impactos significativos; Categoría II: Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado, para proyectos que pueden originar impactos moderados cuyos efectos negativos pueden ser eliminados o minimizados; Categoría III: Estudio de Impacto Ambiental Detallado, incluye a proyectos cuyas características, envergadura o localización pueden provocar impactos significativos.

(ii) Clasificación de la acción

La autoridad ambiental competente puede ratificar o modificar la propuesta de clasificación presentada por el solicitante. Si se ratifica la Categoría I, se expide la certificación ambiental, en cambio para los otros casos se requiere la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental.

Para considerar una clasificación la autoridad competente debe tomar en consideración nueve criterios: (a) la protección de la salud de las personas; (b) la protección de la calidad ambiental considerando el aire, el agua, el suelo, el ruido, los residuos sólidos, líquidos y las emisiones gaseosas y radiactivas; (c) protección de áreas naturales protegidas; (d) protección de recursos naturales; (e) protección de los ecosistemas y bellezas escénicas, por su importancia para la vida natural; (f) protección de sistemas y estilos de vida de las comunidades; (g) protección de los espacios urbanos; (h) protección del patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónico y monumentos nacionales; (i) otros que determine la política nacional ambiental.

(iii) Revisión del Estudio de Impacto Ambiental (EIA)

El solicitante presenta el Estudio de Impacto Ambiental a la autoridad competente para su revisión, la misma que en los casos establecidos solicita opinión a otros organismos públicos e instituciones.

La autoridad puede establecer un mecanismo de revisión que incluya a las autoridades sectoriales, regionales o locales cuando se trate de EIA detallados.

(iv) Resolución

Luego de la revisión del EIA, la autoridad competente debe emitir una resolución que aprueba o desaprueba el estudio, lo hace indicando consideraciones de orden técnico, normativa y atendiendo otras condiciones surgidas durante el proceso.

Si la resolución es aprobatoria, constituye entonces el instrumento de certificación ambiental.

(v) Seguimiento y Control

Las autoridades competentes que son las responsables de efectuar el seguimiento, la supervisión y el control pueden recurrir a empresas o instituciones que se encarguen de eso, para ello se requiere que se encuentren debidamente calificadas e inscritas en un registro especial.

c. Importancia de la participación ciudadana y la educación ambiental

Probablemente sin la acción local muchas propuestas como el desarrollo sostenible, la equidad de género y la igualdad social hubieran seguido siendo sólo enunciados de buena voluntad. Definitivamente el espacio micro posee la fuerza transformadora que la dimensión global necesita. Esta aparente paradoja encierra en realidad una nueva perspectiva, una nueva lectura del mundo en donde lo local, no importa donde se ubique puede resultar muy próximo y a la vez constituye una dimensión en donde la transformación es posible.

Cuando se sabe apreciar esta dimensión las naciones pueden contar con una fuerza liberadora muy grande que puede estar al servicio de la obra transformadora que destierre finalmente situaciones de marginalidad, exclusión o sufrimiento como la pobreza. Pero también constituye una posibilidad para mirar el mundo con otra perspectiva, una que nos acerque a emplear de manera mucho más responsable los recursos naturales y preservar la salud de nuestro ambiente, tan enfermo en gran parte, por nuestra propia causa.

En el país la legislación sobre descentralización ha incorporado muchos de los postulados de la Agenda 21, pero también ha venido recuperando aportes muy vinculados a estas propuestas desde experiencias culturales muy propias como las de Limatambo, Villa El Salvador o Santo Domingo, entre otras, de allí provienen los Presupuestos Participativos, así como los sistemas de planificación concertados.

La ley general del ambiente ha establecido que se facilite las acciones de vigilancia ciudadana y los mecanismos de denuncia frente a las infracciones de la normatividad ambiental. Siendo así, dice la participación ciudadana puede adoptar tres formas:

- Fiscalización y control visual de procesos de contaminación.
- Fiscalización y control por medio de mediciones, muestreo o monitoreo ambiental.
- Fiscalización y control vía la interpretación, o aplicación de estudios o evaluaciones ambientales, efectuadas por otras instituciones.

Los resultados pueden ser puestos en conocimiento de la autoridad ambiental local, regional o nacional, según se afirma en el artículo 134 de la ley 28611.

d. ¿Sistemas Comunales de Gestión Ambiental o condicionamientos a la participación ciudadana?

Una norma que ha debido merecer un adecuado debate público es, sin lugar a dudas, la Ley 28298, titulada ley marco para el desarrollo económico del sector rural, que busca facilitar modelos empresariales en el sector rural con la finalidad de insertarlos en una economía global,

planteando para esto la constitución de Empresas Productivas Capitalizadas (EPC), sin embargo la norma establece muchos temas propios de la gestión ambiental en un espacio comunal que merecen un estudio más detallado.

Una EPC es definida por la ley como una persona jurídica constituida como sociedad anónima abierta o cerrada, mediante la asociación de adjudicatarios, concesionarios forestales, asociaciones, comunidades nativas y comunales, micro, pequeñas o medianas unidades productivas rurales, cuyo capital social está conformado por el valor de sus bienes (terrenos de cultivo, maquinarias, equipos, etc.) de propiedad de los socios. Pudiendo formar parte de estas empresas a través del accionariado, las empresas y profesionales que brinden servicios de gerencia o asistencia técnica o administración de riesgos.

La ley señala que cuando se trata de EPC Comunales, es decir, conformadas por Comunidades Campesinas o Nativas, estas pueden dedicarse a actividades del sector industrial (incluyendo la operación de complejos arqueológicos), comercial o de servicios empresariales, pero también a actividades de cuidado del medio ambiente (artículo 12 Ley 28298). A continuación la norma establece que estas EPC Comunales tienen “preferencia para celebrar contratos de colaboración mutua con titulares de explotación minera que operen en las zonas de influencia de las Comunidades, con recursos aportados por dichos titulares para manejar problemas ambientales y sociales en forma coordinada”.

Que tengan “preferencia”, si atendemos la casuística, puede entenderse como una recompensa a la buena conducta o “colaboración”, que se traduciría en el acceso al financiamiento, siempre extremadamente escaso. Se trata de un asunto sumamente complejo y delicado, toda vez que son las Comunidades las que principalmente actúan primero y de manera constante en la preservación de los recursos naturales así como en la prevención de la contaminación ambiental que provocan especialmente las empresas mineras. Creemos que no puede confundirse y menos condicionarse esta actitud cívica encomiable desplegada por las Comunidades Campesinas y Nativas, con políticas asistenciales y de sujeción que condicionen la ayuda financiera a acciones que puedan resultar contrarias a su viabilidad social en el mediano y largo plazo.

Lo que acabamos de señalar dista mucho de considerar positivo la presencia de focos conflictivos, pero consideramos que éstos expresan problemas reales que deben ventilarse y solucionarse sin ocultar los perjuicios cuando existen de veras. En otras palabras, actuar atendiendo derechos humanos que no pueden sortearse a cambio de aparentes beneficios de corto alcance.

La ley establece también, esta vez de manera general, aplicable a todas las Empresas Productivas Capitalizadas dos disposiciones sobre gestión ambiental. Por una parte se dice que las EPC darán especial atención al manejo ambiental del entorno en que desarrollan sus actividades, estableciendo el máximo cuidado y “colaboración entre empresas que operan en la misma zona y con las poblaciones de influencia para no afectar el hábitat sobre el que operan e influyen. Asimismo, dichas empresas se rigen por las normas de cuidado ambiental contenidas en la legislación general y de cada sector productivo”.

Por otra parte, la norma dice que se “promueve la creación de EPC Comunales que se dediquen a la producción multipropósito y al cuidado del medio ambiente y mejora de la calidad de vida de las familias comunitarias. Estas empresas tendrán preferencia para celebrar contratos de

colaboración mutua con empresas establecidas y Organizaciones No Gubernamentales de sus zonas para manejar el problema ambiental y social en forma coordinada a través de recursos aportados por las mismas”.

De este modo, no sólo se insiste en el tema anteriormente analizado sino que, a la vez, la norma olvida los niveles regionales y especialmente de los locales en el tratamiento de estas problemáticas, pese a sus atribuciones, instituciones que para las vidas comunitarias son de tanta importancia.

Finalmente, se dispone la creación de EPC turísticas, forestales y pesqueras que deben integrar como componentes del desarrollo sustentable la eficiencia económica con preservación del capital natural, desarrollo humano, sostenibilidad ecológica y participación de los diferentes estamentos de la sociedad en decisiones que afecten su destino, para todo esto se debe cumplir con nueve requisitos:

- Evitar la intrusión y acceso a ambientes sensibles, limitando claramente los linderos de las operaciones.
- Prohibir el ingreso a zonas protegidas, estableciendo zonas de exclusión.
- Emplear en prioridad a personal de las comunidades de la zona, de modo de restringir y minimizar la migración que propicie la invasión de las tierras de los nativos y la contaminación de éstos y del ambiente.
- Controlar el uso de los recursos naturales, la calidad de las aguas y la erosión. Minimizar las emisiones que puedan provenir de las operaciones, así como los afluentes químicos y la descarga de materiales de desechos, que se producen impacto negativo sobre el medio ambiente.
- Establecer claramente programas de restitución ambiental y rehabilitación de tierras y reforestación, fomentando la diversidad con uso preferente de especies nativas.
- Fomentar la protección del medio ambiente natural, físico y social que pudiera verse afectado por las actividades operativas procurando una mejora continua en el uso eficiente de recursos naturales y energía.
- Mantener permanente consulta con los vecinos y las partes interesadas, de manera de prevenir riesgos y minimizarlos.
- Diseñar planes contingentes.
- Compensar voluntariamente a las Comunidades por el eventual uso de zonas de influencia y por las molestias que se puedan causar, bajo tres principios básicos: beneficio para toda la comunidad; compensación perdurable y sostenible; administración de los beneficios por la propia comunidad.

e. Resolución de los Conflictos de Competencia en materia ambiental

Finalmente, la ley 28611, en su artículo 54 ha establecido que cuando dos o más entidades públicas se atribuyan funciones ambientales de carácter normativo, fiscalizador y sancionador sobre una misma actividad, le corresponde a la autoridad ambiental nacional a través de su Tribunal, la solución de las controversias y determinar cual de ellas es la que debe actuar como autoridad competente. Sin embargo, se trata de un mecanismo que agota la vía administrativa. La norma señala que es aplicable para tres casos de conflictos:

- De dos o más entidades del poder ejecutivo.

- Una o más de una entidad del poder ejecutivo y uno o más gobiernos regionales o gobiernos locales.
- Uno o más gobiernos regionales o gobiernos locales.

Sin embargo, la ley dice que la autoridad ambiental nacional es competente siempre que la función o atribución específica en conflicto, no haya sido asignada directamente por la Constitución o por las leyes orgánicas, caso contrario, la controversia es resuelta por el Tribunal Constitucional.

2.4 La Promoción del Desarrollo Económico Local

ARTICULO 86°.- PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

1	Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales	2	Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales
■	Diseñar un plan estratégico de desarrollo económico local sostenible y un plan operativo anual, e implementarlos en función de los recursos disponibles y de las necesidades de la actividad empresarial de la provincia, según diagnóstico económico de su jurisdicción.	■	Organizar, en coordinación con el respectivo gobierno regional y las municipalidades distritales de su jurisdicción, instancias de coordinación para promover el desarrollo económico local; aprovechando las ventajas comparativas de los corredores productivos, ecoturísticos y de biodiversidad.
■	Flexibilizar y simplificar los procedimientos de obtención de licencias y permisos en el ámbito de su jurisdicción sin obviar las normas técnicas	■	Realizar campañas conjuntas para facilitar la formalización de las micro y pequeñas empresas de su circunscripción territorial con criterios homogéneos y de simplificación administrativa.
■	Mantener un registro de las empresas que operan en su jurisdicción y cuentan con licencia municipal de funcionamiento, definitiva o provisional, consignando expresamente el cumplimiento o incumplimiento de las normas técnicas de seguridad.	■	Elaborar junto con las instancias correspondientes, evaluaciones de impacto de los programas y proyectos de desarrollo económico local.
■	Concertar con el sector público y el privado la elaboración y ejecución de programas de apoyo al desarrollo económico local sostenible en su espacio territorial.	■	Promover, en coordinación con el gobierno regional, agresivas políticas orientadas a generar productividad y competitividad en las zonas urbanas y rurales, así como la elaboración de mapas provinciales sobre potenciales riquezas, con el propósito de generar puestos de trabajo y desanimar la migración.
■		■	En los municipios rurales, concertar con las comunidades campesinas.
■		■	Articular las zonas rurales con las urbanas, fortaleciendo así la economía regional.
3	Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales	4	Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales
■	Diseñar un plan estratégico para el desarrollo económico sostenible del distrito y un plan operativo anual de la municipalidad, e implementarlos en función de los recursos disponibles y de las necesidades de la actividad	■	No se indica.

empresarial de su jurisdicción, a través de un procesoparticipativo.

- Ejecutar actividades de apoyo directo e indirecto a la actividad empresarial en su jurisdicción sobre información, capacitación, acceso a mercados, tecnología, financiamiento y otros campos a fin de mejorar la competitividad.
- Concertar con instituciones del sector público y privado de su jurisdicción sobre la elaboración y ejecución de programas y proyectos que favorezcan el desarrollo económico del distrito.
- Brindar la información económica necesaria sobre la actividad empresarial en su jurisdicción, en función de la información disponible, a las instancias provinciales, regionales y nacionales.
- Promover las condiciones favorables para la productividad y competitividad de las zonas urbanas y rurales del distrito.

Se ha necesitado modificar la Constitución Política del Estado para incorporar las atribuciones municipales en materia de promoción del desarrollo económico en su localidad. Ahora el artículo 195 de la Constitución establece nuevas atribuciones económicas asignadas a los gobiernos regionales y locales, dentro del impulso que pretende dar al proceso de descentralización.

Otros reforzamientos legislativos sobre la materia se observan en la LBD, que en el artículo 6 y el título VII, capítulo I, fija los objetivos en el ámbito económico, así como las competencias municipales en la materia. Por su parte, la ley de demarcación y organización territorial establece en sus dos primeros artículos, los lineamientos técnicos normativos orientados a la adecuación de circunscripciones a los procesos económicos, entre otros.

La LOM considera el tema en el artículo VI del Título Preliminar, cuando señala que los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local, aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, así como el desarrollo social, de capacidades y la equidad. Esta disposición vuela a ser reiterada en el artículo 36 de la LOM cuando se dice que los gobiernos locales promueven el desarrollo económico de su circunscripción territorial y la actividad empresarial local, con criterio de justicia social.

Otras normas importantes, que inciden sobre el desarrollo del tema las encontramos en la ley marco del Presupuesto participativo así como en la ley marco de la promoción de la inversión descentralizada, ley 28059, que en sus artículo 1 al 20 plantea el marco normativo para que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, promueva este tipo de inversión, como herramienta para lograr el desarrollo integral, armónico y sostenible de cada región, en alianza estratégica entre los gobiernos regionales, locales, la inversión privada y la sociedad civil.

Por su parte, la ley de incentivos para la integración y conformación de las regiones, ley 28274, contiene tres planteamientos interesantes:

- Promover, diseñar y gestionar, con autorización de los Gobiernos Regionales involucrados, los proyectos de inversión productiva e infraestructura económica y social necesarios para la consolidación de las articulaciones económicas de la región, en el ámbito de su jurisdicción
- Elaborar los planes de desarrollo estratégico de competitividad y de promoción de la inversión regional, celebrar convenios con el sector privado y constituir agencias de promoción de la inversión.
- Administrar los recursos asignados para la ejecución de proyectos integradores de alcance interregional.

Por su parte, la ley 28015, de promoción y formalización de las micro y pequeñas empresas contiene disposiciones que crean los concejos regionales y locales de la MYPE. Mientras que en los específico para los gobiernos rurales, la ley marco para el desarrollo económico del sector rural, ley 28304, ha formulado el marco normativo de apoyo y promoción del sector rural para generar empleo productivo y sostenible, elevar los niveles de competitividad y rentabilidad, mejorar la calidad de vida en las familias del campo, aumentar el acceso de las empresas rurales a los mercados e insertarlos en la economía global. Los objetivos que plantea esta norma son promover la agrupación de las unidades productivas del sector rural, par que constituyan empresas productivas capitalizadas, a las que se puede apoyar para que se integren en cadenas productivas.

Finalmente existen dos normas que, por ahora, completan el contexto en el que se desenvuelve la intervención promotora del desarrollo económico de las municipalidades. La primera es la ley de promoción del desarrollo económico y productivo, ley 28298, que tiene como propósito impulsar el crecimiento de la competitividad de la micro y pequeña empresa descentralizada, con la finalidad de insertarlas en la economía sub nacional, nacional e internacional, de manera que los recursos de los departamentos y regiones sean utilizados eficientemente, según su disponibilidad y potencialidad, se busca desarrollar corredores económicos que fortalezcan las cadenas de valor.

La segunda norma es el Decreto Supremo 060-2004-PCM, que promueve la creación de programas para la implantación del Plan Nacional de superación de la pobreza en cuencas y corredores económicos, disposición que crea el programa PRO CUENCA.

Este conjunto de normas, permiten crear el contexto necesario, para llevar a la práctica la que es tal vez la principal atribución municipal en la materia. Se trata del plan estratégico de desarrollo económico local sostenible, que es una pieza fundamental para fundamentar las propuestas de desarrollo de nivel distrital y provincial.

Desde el punto de vista de la promoción del desarrollo local, se puede distinguir gruesamente dos grandes sectores de municipalidades rurales: unas que se encuentran parcial o totalmente integradas a dinámicas económicas regionales, nacionales o internacionales, y otro grupo, muy numeroso, de municipios que concentran poblaciones que se encuentran mayoritariamente en situación de pobreza y que encuentran serias dificultades de articulación a los mercados, debido a múltiples factores como el aislamiento físico, la poca actualización de la tecnología, la falta de medios financieros o la mala calidad de sus productos, entre muchos otros⁵.

Pero además de las situaciones señaladas, existen una multitud de otros factores de carácter eminentemente local que resultan significativos para explicar los comportamientos económicos. Existen localidades con problemas de presencia de riesgos ambientales o climáticos, otras están ubicadas sobre los 3,300 m.s.n.m. o asentados sobre desiertos costeros, etc.

La gestión del desarrollo local exige trazar los grandes ejes de reflexión que sustentan las propuestas de desarrollo económico a este nivel de una manera general, como un esquema de pensamiento que luego debe repensarse y ajustarse a las características específicas que presenta una localidad determinada.

Sin embargo, tarde o temprano, las interpretaciones volverán a concluir en los dos grandes conjuntos de municipios sobre los que habrá de actuar de manera diferenciada: aquellos que tienen posibilidades actuales de mejorar su inserción en las meso y macro economías y aquellos que deben aun generar capacidades, articulándose a sistemas económicos locales y micro regionales.

■ Empresas emergentes y problemas de competitividad en espacios municipales rurales

- Los municipios rurales concentran la mayor cantidad de problemas educativos: analfabetismo, deserción escolar, abandono de estudios, mala calidad del trabajo docente, inadecuados locales de estudios y falta de equipamiento educativo. Esta situación se refleja directamente en el mundo empresarial y laboral, pues los aprendizajes y la experimentación son básicamente empíricos, pues no cuenta con un respaldo formativo sistemático de calidad.
- Los espacios rurales concentran, igualmente, problemas de productividad especialmente por tres factores: (1) existencia de una base tecnológica básica, que no contribuye a elevar la producción o innovar con nuevos productos, base simple que no añade mucho valor agregado; (2) inexistencia de bases científicas, que permitan innovaciones tecnológicas o en mejoramiento de productos naturales, como el mejoramiento genético; (3) presencia de prácticas empresariales tradicionales, muy poco orientadas a proporcionar respuestas a las demandas del entorno.
- Existen igualmente problemas en la dotación de infraestructuras y equipamientos productivos como deficiente mantenimiento de carreteras o inexistencia de ellas, así como el difícil acceso a aeropuertos, puertos y trenes.

Recientes encuestas demuestran que el campo no se encuentra dotado de equipamientos necesarios para actividades económicas mayores, como electrificación trifásica o siquiera una línea de conducción confiable, almacenes, silos, o pequeñas ciudades que puedan prestar servicios o instalar pequeñas industrias de transformación. En gran parte, todo es potencialmente posible, la dificultad se traslada luego al financiamiento de tales obras. Se trata de un asunto sumamente importante para resolver el tema de la localización de las empresas y para alentar las inversiones en una localidad.

Mirado panorámicamente el tema, es obvio que la situación ofrece más dificultades que salidas, debido a la poca inversión que ha habido en el campo por décadas, para ello bastaría aplicar el cuadro siguiente que examina los factores que facilitan o limitan la instalación de una empresa en una localidad, para apreciar la dimensión del problema y de lo que hay que hacer en los próximos años:

Factores de carácter limitante	Factores de carácter Motivador
<ul style="list-style-type: none"> ■ costes de emplazamiento ■ costes laborales ■ costes de transporte ■ costes financieros ■ coste de la vida en el lugar ■ estabilidad política ■ presión fiscal ■ requisitos administrativos y burocráticos para la instalación ■ tamaño y dinamismo del mercado local/regional. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ calidad de las comunicaciones viarias ■ proximidad a clientes de singular importancia ■ disponibilidad de mano de obra cualificada/especializada ■ nivel de productividad laboral ■ disponibilidad suficiente de telecomunicaciones ■ conocimiento e imagen positiva de la zona ■ existencia de incentivos fiscales y ayudas económicas

Fuente: Cotorruelo, R. 2001¹⁶

- Problemas de acceso a los mercados financieros afecta directamente la productividad, al limitar la disponibilidad de créditos financieros, da lugar a emplear modalidades informales que encarecen sus costos.
- Resulta paradójico, que sean las localidades rurales las que detentan en sus ámbitos territoriales recursos naturales podrían viabilizar muchas de sus iniciativas de desarrollo, sin embargo, el desconocimiento sobre su real valor, la falta de atribuciones normativas para gestionarlas directamente y las prácticas depredadoras propias de la pobreza, impiden crear fortalezas internas en el propio municipio rural.

En efecto, la inexistencia de diagnósticos que permitan inventariar recursos como bosques, fuentes de agua, reservas minerales metálicas y no metálicas, germoplasmas, etc., no permiten a los lugareños conocer las potencialidades que contienen los recursos naturales de su circunscripción. En otros casos, el empleo de los mismos por parte de actores externos que no conservan medidas de protección -creando serios problemas ambientales-, así como la falta de una adecuada redistribución de la riqueza -sea a través del empleo directo, la generación de nuevas empresas y la distribución de los beneficios por la vía fiscal-, se convierte en una fuente de conflictos con los pobladores de la localidad.

Por otro lado, las municipalidades distritales rurales carecen de atribuciones significativas sobre control y disposición de los recursos naturales, que se encuentran compartidas principalmente entre las autoridades ambientales sectoriales -un conjunto de ministerios- y en menor medida, los gobiernos provinciales.

Finalmente, las prácticas depredatorias de los propios pobladores, debido a situaciones de pobreza extrema, explican -pero no justifican- las explotaciones irracionales de recursos como los bosques, que con la tala indiscriminada permite e empleo de estos recursos para el abastecimiento de energía para uso propio o para su comercialización. La situación se repite con otros recursos como el tráfico de animales.

■ Las Dinámicas empresariales

- Las unidades económicas rurales de tipo tradicional emplean importantes formas de colaboración, sin embargo estos mecanismos no se concentran únicamente en actividades o propósitos puramente económicos, sino que cumplen funciones culturales y sociales de gran importancia. Se trata de instituciones valoradas como la minka y el ayni que constituyen la base del sistema de reciprocidades e intercambios en la cultura andina.
- La introducción de nuevos conceptos y relaciones contractuales, propio de los encadenamientos productivos modernos, como las subcontrataciones y la generación de cadenas de valor no han reparado muchas veces en las condiciones culturales preexistentes. En este sentido se puede comprobar la falta de procesos de adaptación conjunta con los actores directos que facilite no ya una transferencia sino la construcción de nuevas categorías y herramientas.
- El concepto empresarial es un tema fundamental a discutir. No dudoso apoyar a un actor económico que no se reconoce a sí mismo como empresario. El ánimo de lucro, expresado en un “espíritu empresarial”, es frecuentemente inexistente en actores económicos conductores de unidades económicas-, que se encuentran más preocupados sólo en la sobrevivencia, no es extraño que se encuentren ausentes los conceptos de acumulación o que estos tomen formas no monetarias como la inversión del capital en crianza de animales.
- Resta cubrir, en gran parte de municipios rurales pobres, -por falta de una demanda real o por escasez de recursos económicos-, la atención de servicios empresariales como los centros de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas locales, en sistemas de información, formación y capacitación en gestión empresarial y asistencia técnica.
- Existe, no obstante, ciertos avances en dotación de infraestructura que facilita la producción y comercialización de productos, aunque resta desarrollar más el fortalecimiento de los encadenamientos productivos y el concepto de proveedores.

■ Generación de entornos productivos como pre-requisitos para lograr entornos innovadores

- El enfoque de producción autocentrado en la acción de una empresa individual, ha sido ampliamente superado por otras visiones que consideran que la producción no responde únicamente a procesos acumulativos unidireccionales. Por el contrario, se comprueba la existencia de una competitividad sistémica que se apoyan en el desarrollo de capacidades tecnológicas y sociales impulsadas por las políticas micro y meso que contribuyen a condensar los efectos acumulativos del aprendizaje y la innovación. Este conjunto de transformaciones involucra a nuevos actores y modalidades operativas, en tal contexto, asumen importancia factores como: la calidad, la normalización de los productos, la formación de redes y la cooperación inter-empresarial^{vii}. Estos enfoques son, desde el punto de vista jurídico, de data reciente, como se ha indicado anteriormente.
- Por tal motivo, la construcción de entornos productivos se convierte en el punto de inicio del trabajo en gran cantidad de localidades rurales. En otros, los que de alguna manera se han

integrado ya a los circuitos productivos y comerciales, la tarea se centra en conseguir que los entornos productivos se conviertan en sistemas innovadores.

- La tarea de generar estos entornos productivos o innovadores requiere hacer frente a problemas de carácter crítico y estructural, como la crisis del sistema educativo peruano. Esto puede dar lugar a un conjunto de acciones básicas como: (1) aumentar la inversión en educación inicial que se acompañe de programas nutricionales, (2) reformular los programas curriculares y las metodologías de enseñanza, ampliando su cobertura, (3) capacitar y evaluar a los docentes, (4) institucionalizar competencias inter-escolares, (4) acceder a Internet^{viii}. Tarea que por supuesto compromete a todos los niveles de gobierno.
- Igualmente, se requiere impulsar la capacitación laboral para adaptar la mano de obra a las nuevas exigencias tecnológicas y hacerla más productiva. Para ello resulta recomendable algunas medidas como las dos siguientes que tomamos en cuenta: (1) crear incentivos tributarios para las empresas que capaciten a sus empleados, (2) reformar SENATI convirtiéndola en una institución de segundo piso que subcontrate y supervise a empresas privadas que brinden capacitación técnica^x.
- Finalmente, el aporte estatal bajo la forma de un ente que simplifique su funcionamiento y relaciones con el sector productivo, así como la de un ente que facilite la inversión de infraestructura, es necesaria para impulsar los procesos económicos locales y regionales
- Pero la colaboración empresarial no puede establecerse por decreto ni condicionarse cuando no existen, necesariamente, correspondencias entre emprendimientos económicos distintos o antagónicos. En muchos municipios rurales peruanos se plantean conflictos entre actividades económicas que en algunos casos resultan antagónicas y en otras requieren tratamiento y condiciones equitativos. Se trata de situaciones planteadas con las explotaciones mineras o de hidrocarburos, con la explotación de bosques o con la instalación de industrias contaminantes.

■ Impulso a la formación y consolidación de cadenas productivas

- Se requiere que los procesos productivos locales promuevan una mayor cooperación entre las empresas. Esto supone necesariamente una evolución en la concepción sobre el sentido de la acción empresarial y el carácter de la competencia interna, necesarios para conseguir entornos favorables. Se trata de uno de los temas aportados por el desarrollo económico local, toda vez que el surgimiento de estas modalidades organizativas ponía en evidencia el rol asumido por las Pymes y las regiones en la creación de entornos favorables para producir, vender e innovar, y que los enfoques tradicionales no consideraban con atención^x.
- Igualmente, se requiere interpretar de mejor manera los territorios y sus sociedades. Una adecuada comprensión del capital social y del capital natural constituye un elemento fundamental para lograr un dominio de los factores de producción inmediatos. En este sentido los avances obtenidos con los Planes Concertados de Desarrollo, basados a su vez en diagnósticos situacionales, constituyen un aporte a esta relectura de la realidad local. De la experiencia que se ha tenido en muchas municipalidades rurales, encaminadas a revertir la situación de abandono y exclusión que tenían determinadas zonas en los distritos, se ha encontrado la posibilidad de integrar a estas poblaciones a las dinámicas económicas,

mediante la profundización de las inversiones públicas que establezcan nuevos equilibrios y la aplicación de políticas sociales que fortalezcan las acciones sociales. Las propuestas de creación o consolidación de cadenas productivas deben considerar explícitamente estas situaciones, tal como aparecen manifestadas ya en muchos planes de desarrollo local.

- Existen avances también en el tratamiento de los mercados financieros, aunque no de una manera generalizada, si es posible considerar como una posibilidad de trabajo la incorporación de sistemas de crédito solidarios, que han sido ampliamente probados. Sin embargo, resta contar con fondos mayores que permitan multiplicar estas experiencias.
- El estudio de cadenas productivas exige también sincerar el tratamiento de algunos temas. Muchas actividades económicas realizadas en localidades rurales son artesanales, no especializadas y ofrecen productos con pocas posibilidades de aprovechamiento en los mercados regionales y nacionales. La producción de quesos es un buen ejemplo de lo que significa esta situación en todas las localidades andinas. Se requiere identificar los encadenamientos que cuentan con mejores opciones en lo inmediato, así como investigar las posibilidades de una reconversión productiva en otros casos. Las cadenas en el país se encuentran vinculadas íntimamente a las condiciones naturales y a las particularidades que presentan las regiones, por tanto, pueden ser identificados geográficamente.
- En la medida que se logre agrupamientos productivos estables y se logre consolidar procesos orientados a la formación de clusters, existirá la posibilidad de emplear técnicas de benchmarking que contribuyan a elevar la calidad de las formas de organización así como de los propios productos y servicios. Hoy estas herramientas resultan prácticamente desconocidas no sólo por los productores locales, sino incluso por los propios promotores municipales.
- Resulta necesario dotar de medios de capacitación al interior de las unidades empresariales tanto como a nivel de las propias comunidades. La realización de eventos formativos no dirigidos a una empresa o a una industria sino al público en general, contribuye a establecer puentes de contacto entre industrias que resultan complementarias, aquí las municipalidades y ONGs vienen realizando aportes significativos.
- Igualmente ha crecido la oferta de capacitación y de servicios de asesoría técnica a las Pymes, articulando esfuerzos del sector educativo, municipal y empresarial. Sin embargo, un porcentaje mayoritario de Pymes no se encuentran articuladas a cadenas productivas sino que salen directamente a los mercados con sus productos y servicios. Existen algunos intentos para alterar esta situación, recurriendo incluso a los marcos normativos, como ocurre a propósito de las compras locales obligatorias, por parte de las entidades públicas.
- En general, resta implementar una gran cantidad de exigencias en el ámbito local rural, como hemos indicado, las atribuciones son muy recientes y las capacidades se están creando. De modo sintético se puede resumir los principales requerimientos en lo siguiente: (1) necesidad de contar con centros de investigación e innovación tecnológica al servicio de clusters regionales; (2) producir sobre la base de criterios y exigencias internacionales, de otra manera los productos locales serán incapaces de competir incluso en el mismo país frente a productos normalizados y certificados por su calidad; (3) contar con sistemas de información gerencial a favor de las distintas empresas integradas en un cluster.

- La incorporación de herramientas de gestión municipal compartida con la población como los Presupuestos Participativos, han sido una oportunidad para empezar a tratar estos temas de una manera pública, lográndose los primeros avances en el tema.

Luego de unos inicios marcados por la inversión en temas casi exclusivamente constructivos y de atención de necesidades de sobrevivencia, las decisiones adoptadas en los Presupuestos Participativos han venido evolucionando hacia el tratamiento de temas propios del desarrollo económico y social. Sin duda, bien llevada las atribuciones municipales en esta materia puede terminar por convertir a estas herramientas en verdaderos mecanismos de progreso.

■ Sobre el Sector Agricultura y su proceso de transferencia a los Gobiernos Locales

Fundamental para el desarrollo económico rural, el sector agricultura, ha sido materia de precisiones en su proceso de transferencia, según lo ha determinado la Resolución Presidencial N° 044-CND-P-2006, de mayo de 2006, el mismo que confirma como competencias exclusivas del Ministerio de Agricultura, MINAG:

- Políticas y programas nacionales de sanidad agraria.
- Políticas y regulación del régimen de uso de recursos naturales (aguas y bosques, principalmente).
- Políticas y programas nacionales de investigación y transferencia tecnológica.
- Políticas y programas sobre estadísticas agropecuarias.
- Negociaciones internacionales.

Siendo competencias compartidas entre Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales:

- Promoción y regulación de actividades agropecuarias.
- Información.
- Planes y Proyectos.
- Infraestructura menor de riego.
- Gestión de la plataforma de servicios agropecuarios.

Se dice en esta disposición que, por tanto, el Ministerio de Agricultura retiene las funciones de carácter regulador, normativo y promotor, mientras que los Gobiernos Descentralizados asumen esencialmente las tareas de promoción y ejecución en el marco de sus ámbitos territoriales.

Las funciones que definen el quehacer del MINAG están referidas a la Promoción Agraria, Información Agraria y Planificación Agraria, que son ejercidas por tres órganos de línea: la Dirección General de Promoción Agraria, DGPA, la Dirección General de Información Agraria, DGIA, y la Oficina General de Planificación Agraria, OGPA, respectivamente.

Estas funciones son complementadas con otras específicas que ejercen el Instituto Nacional de Recursos Naturales, INRENA, el Instituto Nacional de Investigación y Extensión Agrícola INIEA, el Servicio Nacional de Sanidad Agraria, SENASA y el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos, CONACS.

Las competencias y funciones previstas por la Resolución Presidencial N° 044-CND-P-2006, según las tres funciones indicadas quedarían de la siguiente manera:

FUNCIONES DE PROMOCIÓN AGRARIA

Las competencias y funciones en materia de Promoción Agraria son de carácter compartido. Las competencias y funciones retenidas en el nivel nacional, a través de la DGPA, son las de un órgano técnico-normativo, y se refieren a la formulación de políticas nacionales de promoción agraria, el desarrollo de metodologías específicas de promoción y programación de cadenas productivas, la articulación a mercados, particularmente externos, con especial énfasis en los denominados productos sensibles, la organización en escala nacional de los productores agropecuarios y la promoción de las cadenas productivas de dimensión nacional.

Las funciones específicas de la DGPA consisten en:

- Proponer instrumentos para formalizar las organizaciones de productores, con visión empresarial.
- Promover el diálogo y la concertación nacional e interregional entre los productores organizados y los agentes económicos representativos de las cadenas productivas priorizadas a nivel nacional, en el marco de los acuerdos de competitividad y la formación de Consejos Nacionales por productos.
- Sistematizar la experiencia de cadenas productivas, apoyado en indicadores verificables, brindando retroalimentación y difundiendo e incentivando aquellas experiencias exitosas a nivel nacional.
- Organizar y conducir una red de enlace con los Órganos, Proyectos y Organismos Públicos Descentralizados del MINAG, que prestan servicios a los productores agrarios organizados.
- Identificar, monitorear y difundir el comportamiento y las tendencias de mercados a nivel interno y externo, en forma permanente.
- Promover el desarrollo de una oferta organizada a nivel nacional que responda a las necesidades del mercado externo, nacional e interregional, propiciando la estandarización de la calidad, para satisfacer las necesidades de la demanda y contribuir al desarrollo de la agroindustria.
- Promover la concertación entre las regiones, sobre la base de la identificación de potencial de desarrollo agroindustrial multiregional, a través de alianzas estratégicas y acuerdos de cooperación para maximizar el uso de los recursos.
- Proponer mecanismos de transferencia de capacidades desde las regiones más desarrolladas hacia las menos desarrolladas, logrando minimizar las disparidades y desequilibrios entre las regiones.
- Apoyar a los Gobiernos Regionales y Locales en la conformación de plataformas de servicios integrados a los agricultores en el nivel regional y local y la constitución de los Comité de Gestión Agraria.

FUNCIONES DE PROMOCIÓN AGRARIA

De acuerdo con la normatividad vigente, la Dirección General de Información Agraria DGIA es uno de los dos órganos de línea del MINAG. Tiene a cargo el diseño metodológico, producción, análisis y difusión de información para la toma de decisiones de los agentes económicos, y la coordinación del desarrollo de los sistemas y recursos informáticos del Sector.

En tanto que las Direcciones Regionales Agrarias tienen como función supervisar y administrar el servicio de información agraria en el ámbito del Gobierno Regional, el cual podrá contar con una red de información provincial y distrital, la que operará en armonía con el Sistema Nacional de Información Agraria. En relación a las Agencias Agrarias éstas están adscritas a las Direcciones Regionales Agrarias, asimismo en algunos casos disponen de oficinas o sedes que dependen de ellas.

El Sistema Nacional de Información Agraria SIAG opera bajo la conducción de la DGIA y la participación permanente de las Direcciones de Información Agraria, que operan como unidades de línea en las Direcciones Regionales Agrarias DRA, facilitando el proceso de recolección de datos desde las Agencias Agrarias y la retroalimentación de la información generada desde el Nivel Nacional

Funciones específicas

La DGIA mantiene el rol de carácter estratégico y se concibe como una autoridad en la formulación y diseño de los planes, políticas y normativas de alcance nacional, que fortalecen la eficiencia y eficacia del Sistema Nacional de Información Agraria - SIAG.

En el horizonte del plan de mediano plazo, las DRAs, a través de las Direcciones de Información Agraria - DIAs, asumirían el rol de carácter táctico y supervisarían el desarrollo del servicio de información agraria en sus Regiones; y, a través de su red de Agencias Agrarias, asumirían el rol de carácter operativo y ejecutarían el desarrollo del servicio de información en el ámbito de su competencia, articulando la oferta con la demanda de información a nivel local y, también, las políticas nacionales del sector con la gestión pública rural.

A nivel local, se ha dado un primer paso en la consolidación de una Plataforma Integrada de Servicios Agrarios - PISA, a través de la constitución de los Comités de Gestión Agraria CGA, creados con el fin de consolidar la imagen del MINAG y fortalecer los lazos de coordinación entre las instituciones del Sector Agrario y las instituciones existentes a nivel regional y local. Aspectos desarrollados por el Plan de Fortalecimiento de Agencias Agrarias - PFAA.

Habiendo precisado lo anterior, la visión de la DGIA se basa en el manejo y conducción del SIAG soportada en una estructura compartida con los Gobiernos Regionales, a quienes compete la ejecución y supervisión.

En relación con las Estadísticas Agrarias, debe precisarse que el Plan Quinquenal de Estadística Agropecuaria es de carácter "nacional". El Sistema de Estadística se proyecta como un sistema "desconcentrado" orientado a diseñar e implementar estrategias estadísticas que aporten en la producción de información confiable. Este proceso propone que el sistema cuente con una autoridad nacional que conduzca el proceso y señale los "estándares" para la evolución de los procesos que forman parte del Sistema Nacional de Estadística.

FUNCIONES DE PROMOCIÓN AGRARIA

Las competencias y funciones en materia de planificación agraria tienen un carácter compartido entre los tres niveles de gobierno. En ese marco, la OGPA debe ser vista en el mediano plazo como el órgano conductor del Sistema Nacional de Planificación Agraria. En este contexto, las competencias y funciones retenidas en el nivel nacional son la formulación y evaluación de la política sectorial agraria y del impacto de la política macroeconómica sobre el agro nacional, la promoción de las inversiones, la búsqueda de recursos para el agro en la cooperación internacional y la programación y el uso eficiente de los recursos para contribuir al incremento de la rentabilidad y competitividad agraria. Para ello, se propone desarrollar las siguientes líneas de trabajo, contribuyendo al proceso de fortalecimiento de la descentralización desde la planificación sectorial:

1. Técnico normativo en Planificación.
2. Planeamiento Estratégico Agrario.
3. Formulación, seguimiento y evaluación de políticas nacionales agrarias y desempeño sectorial, bajo una gestión por resultados.

En el marco de estas funciones, la OGPA presta asistencia técnica a los Gobiernos Regionales y Locales, en las siguientes materias:

- Planeamiento estratégico.
- Planeamiento operativo.
- Metodologías de seguimiento y evaluación del desempeño institucional bajo una gestión por resultados.
- Análisis de los efectos de la política macroeconómica en la política sectorial y regional.
- Análisis del financiamiento y tributación agraria.
- Metodologías de seguimiento y evaluación de políticas sectoriales y regionales.
- Estrategia de desarrollo rural y seguridad alimentaria.
- Campaña Agrícola y comportamiento de los indicadores de producción y comercialización por principales productos.
- Análisis de la política comercial y de negociaciones internacionales.
- Asesoramiento para la elaboración de instrumentos de gestión institucional: ROF, CAP, PAP, TUPA y otros.
- Asistencia técnica para gestionar cooperación técnica internacional.
- Asistencia técnica en temas presupuestarios.
- Identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión.

Finalmente, en cuanto a la programación anualizada de la transferencia de funciones, fondos, programas, proyectos y activos, la Resolución Presidencial N° 044-CND-P-2006, dispone lo señalado en los cuadros siguientes.

- En relación a la transferencia de funciones en materia de Agricultura a los Gobiernos Locales Provinciales:

LOM Art./Inc	Funciones	Facultades	Año de Transferencia					
			2006	2007	2008	2009	2010	
80° 2.3	Proveer los servicios de saneamiento rural cuando éstos no puedan ser atendidos por las municipalidades distritales o la de los centros poblados rurales, y coordinar con ellas para la realización de campañas de control de epidemias y sanidad animal.	Control de epidemias y control de sanidad animal.		X	X	X		

- En relación a la transferencia de funciones en materia de Agricultura a los Gobiernos Locales Distritales:

LOM Art./Inc	Funciones	Facultades	Año de Transferencia					
			2006	2007	2008	2009	2010	
80° 4.2	Proveer los servicios de saneamiento rural y coordinar con las municipalidades de centros poblados para la realización de campañas de control de epidemias y control de sanidad animal.	Control de epidemias y control de sanidad animal.		X	X	X		

- En relación a la transferencia de Fondos, Programas y Proyectos en materia de agricultura a los Gobiernos Locales Provinciales:

LOM Art./Inc	Fondos / Programas / Proyectos	Función	Año de Transferencia				
			2006	2007	2008	2009	2010
80° 4.2	PRONAMACHCS, transfiere recursos a municipios provinciales para la ejecución de inversiones en microcuencas altoandinas.	Ejecutar directamente o concesionar la ejecución de obras de infraestructura urbana o rural de carácter multidistrital que sean indispensables para la producción, el comercio, el transporte y la comunicación de la provincia, tales como corredores viales, vías troncales, puentes, parques, parques industriales, embarcaderos, terminales terrestres y otras similares, en coordinación con las municipalidades distritales o provinciales contiguas, según sea el caso; de conformidad con el Plan de Desarrollo Municipal o Plan de Desarrollo Regional.			X	X	X

() La transferencia de cada fondo, programa o proyecto se inicia en el primer año indicado y continúa el proceso durante los siguientes años con aquellos gobiernos descentralizados que no acreditaron la primera vez.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CAPÍTULO IV



En esta sección vamos a profundizar el tratamiento de algunos temas que poseen una especial importancia para los municipios rurales. Como se ha podido apreciar, las competencias y funciones municipales son muy amplias, de modo que obliga a realizar una necesaria selección de temas para provocar trabajos a partir de talleres de planificación y de capacitación.

Se desarrolla de manera más extensa, lo referido a la prevención o la atención de las emergencias y desastres, debido a la presencia de fenómenos naturales o humanos (denominados antrópicos), que causan terribles estragos en las economías familiares y en la comunidad en su conjunto. Además, se sabe que los desastres afectan con mayor severidad a las poblaciones y economías rurales con mayor severidad.

Debe existir, al respecto, un compromiso ineludible de los gobiernos locales y de los distintos actores sociales e instituciones públicas por prevenir y educar, para evitar la acentuación de las consecuencias, cuando se producen los fenómenos adversos. Así como para tomar las medidas más adecuadas cuando una emergencia se ha declarado.

Este cuaderno desarrolla tres temas de trabajo:

- La gestión del riesgo de emergencias y desastres en el ámbito local
- La Carta de la Tierra como parte de la apuesta por el desarrollo sostenible y el compromiso municipal con la realización de los Objetivos del Milenio
- Casos de Desarrollo Económico Local, para profundizar la reflexión al respecto

a. GOBIERNOS LOCALES FRENTE A LAS EMERGENCIAS Y LOS DESASTRES

¿ESTAN LOS GOBIERNOS LOCALES
PREPARADOS PARA ENFRENTAR
LAS EMERGENCIAS Y LOS DESASTRES?

TEXTO DE REFLEXIÓN Y DISCUSIÓN

Enrique Quedena

Los sismos de diversa intensidad, las inundaciones o las heladas nos recuerdan constantemente lo expuestos que estamos a los desastres y a sus consecuencias, como los gigantescos deslizamientos de lodos y piedras que conocemos como Huaycos. Sin embargo, a estos hechos se han sumado, lamentablemente, numerosos desastres que tienen sus orígenes en la actividad humana, que han provocado la contaminación -y por tanto, han producido la muerte de la flora y fauna-, de ríos, lagos y mares.

Se han producidos desastres que han envenenado a parte de una población, como ocurrió en Choropampa, Cajamarca, sin que nadie sepa -empresa minera, gobierno local, autoridades de salud, etc.-, como actuar.

Pero llama la atención que existiendo lugares donde los desastres resultan frecuentes, las respuestas sea siempre limitadas en sus alcances. Como consecuencia, se produce no sólo la pérdida de vidas humanas, sino que parte de los sobrevivientes quedan muchas veces expuestos a las peores condiciones de pobreza y abandono material.

Las municipalidades y las sociedades locales, están llamadas a prevenir y a actuar en primer lugar, ha hacer suyo el tema y considerar que luchar contra la adversidad constituye parte de la estrategia por el desarrollo. Que por el contrario, ignorar estos temas y dejarlos fuera de nuestros planes de acción significa, casi siempre, un irremediable error. La acción principal es siempre, local.

¿Posibilidad de prevenir o capacidad para remediar los problemas?

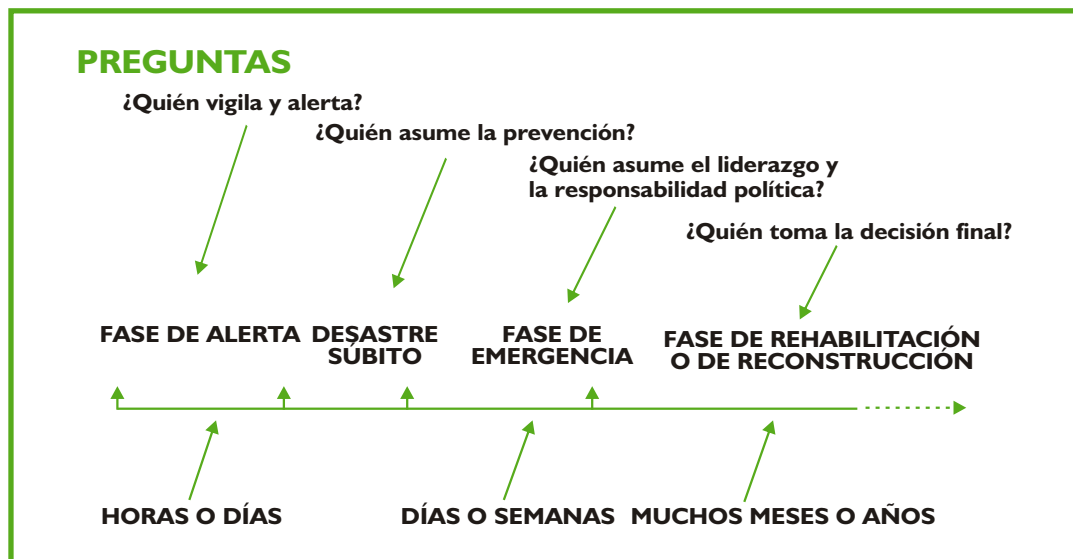
La ocurrencia de fenómenos climáticos severos y otros riesgos naturales como sismos, sequías y maretaos, no deberían sorprender en un país como el Perú, que presenta regularmente su presencia.

Los riesgos, al concretarse, generan emergencias ante las cuales es necesario actuar de inmediato. Sin embargo, es de suponer que conocemos los riesgos de antemano para poder reaccionar oportuna y eficientemente. De otra manera, la emergencia puede agravarse y provocar un desastre.

A veces el fenómeno natural se manifiesta con una intensidad tal que excede las previsiones humanas, es el caso de un desastre declarado, como puede ocurrir con la presencia de un maremoto o Tsunami, o ante la erupción de un volcán.

Pero si eso ocurre ante la presencia de fenómenos naturales, es de esperar que la obra humana no produzca desastres, pues las consecuencias de sus actos son totalmente previsibles. Sin embargo, ante la presencia de emergencias generadas por acción humana (como los casos graves de contaminación) es igualmente posible actuar con *planes de contingencia*. Para poder prevenir estos hechos, se requiere contar con Estudios de Impacto Ambiental, pero si existen problemas ya declarados, es necesario contar con Planes de Remediación, como los PAMA (planes de adecuación y mejoramiento ambiental, creados a partir de los graves problemas de contaminación generados por la minería).

Los riesgos de emergencias y desastres no son tan sorprendidos como nos parecen. Generalmente tenemos conocimiento de antecedentes y hasta hemos experimentado las consecuencias de un fenómeno natural adverso, sin embargo, se tiende a bajar la guardia y quedar a merced de sus efectos. Extrayendo algunos elementos presentes en un gráfico de Stephenson, podemos construir una línea de tiempo que presenta un desastre súbito, gráfico que, por cierto, nos permite apreciar las fases que sigue el suceso^x.



De aquí van resultando algunas afirmaciones que queremos ir dejando sentadas muy claramente:

- Los riesgos son previsibles. Allí donde hubo un fenómeno natural grave, es de esperar que en algún momento se vuelva repetir. Lo único que ignoramos es el momento en que se presentará. Por lo tanto, es posible construir mapas de riesgos que sirva para educar a las poblaciones y para orientar el trabajo de las autoridades políticas. *¿Tiene su localidad un mapa de este tipo?*
- Derivado de lo anterior, es que debemos desarrollar mecanismos de respuesta destinados a:
 - (1) evitar que los impactos del fenómeno sean graves, realizando acciones y obras que contrarresten sus posibles efectos, *¿tiene su localidad un plan de prevención de desastres?, ¿lo conoce usted, sus familiares y amigos?:*
 - (2) contar con un sistema de ayuda a los afectados y damnificados. *¿Tiene su localidad un plan de contingencia para atender emergencias y desastres? ¿Quiénes lo conocen y están encargados de implementarlo?*
- En cuanto a las acciones humanas, *¿existen Estudios de Impacto Ambiental (EIA) para prevenir emergencias, en actividades que encierren algún tipo de riesgos para la vida y la salud humana, así como para los recursos naturales de la localidad? En caso no existieran, ¿cómo se ha previsto actuar en caso se presente una emergencia de este tipo?, se requeriría en tal caso contar con un plan de contingencia ya que no es posible contar con mecanismos de prevención, ¿qué plantean los planes de contingencia, respecto a los riesgos detectados en un EIA?*

Condiciones que agravan los riesgos: las vulnerabilidades

Como hemos visto, tener capacidad para actuar ante las emergencias es muy bueno, pero mejor es

tener capacidad de prevenir los efectos de la presencia de un fenómeno natural o un hecho humano (llamado también “antrópico”). La prevención y la capacidad de respuesta son en realidad, como la cara de una medalla, resta señalar la otra cara, se trata de las vulnerabilidades.

La vulnerabilidad alude a la sociedad y a su sistema político. Ser vulnerable significa carecer de capacidad para organizarse, educarse, prevenir, afrontar y superar los efectos producidos por la presencia de un fenómeno natural o un hecho humano dañino.

Una vulnerabilidad aumenta cuando concurre la presencia de factores que incrementan la incapacidad. La pobreza, por ejemplo, desnuda la debilidad de grandes masas de poblaciones para enfrentar crisis como las epidemias o hambrunas que siguen a la presencia de fenómenos graves como inundaciones y heladas. Pero lo mismo pasa cuando existe desorden político e institucional, de modo que falta una autoridad que sepa responder oportunamente a los problemas o anticiparse a ellos, se trata típicamente de los problemas de vulnerabilidad política. Son conocidos los graves problemas que existen en la población para responder a fenómenos graves como sismos o inundaciones, debido a problemas educativos.

Como consecuencia, un conjunto de factores pueden agravar la situación de una población ante la presencia de una emergencia, desencadenando un desastre, debido a la alta vulnerabilidad que ofrece. El Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (2004), elaborado por el Instituto Nacional de Defensa Civil, INDECI, ha clasificado la vulnerabilidad en 9 tipos de vulnerabilidades: ambiental, física, económica, social-institucional, política, científica-técnica, ideológica-cultural, educativa y ecológica.

Siguiendo esa clasificación, anote la situación que presenta su localidad en la actualidad (no se limite a cuatro puntos, si existen más anótelos):

ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD LOCAL

(1) Vulnerabilidad Ambiental

1. _____
2. Ejemplo: presencia de heladas intensas durante 3 meses en el año
3. _____
4. _____

(2) Vulnerabilidad Ecológica

1. _____
2. Ejemplo: deforestación de laderas, provoca aumento de escorrentías
3. _____
4. _____

(3) Vulnerabilidad Física

1. _____
2. Ejemplo: cacerío ubicado sobre riberas del río
3. _____
4. _____

ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD LOCAL

(4) Vulnerabilidad Económica

1. _____
2. Ejemplo: poblaciones pobres sin capacidad de resistencia ante inundaciones de sus campos de cultivos
3. _____
4. _____

(5) Vulnerabilidad Educativa

1. _____
2. Ejemplo: conductas y creencias populares destruyen las defensas naturales de su entorno ambiental
3. _____
4. _____

(6) Vulnerabilidad Ideológica y Cultural

1. _____
2. Ejemplo: incendios forestales causados por creencias erróneas
3. _____
4. _____

ANÁLISIS DE LA VULNERABILIDAD LOCAL

(7) Vulnerabilidad Social e Institucional

1. _____
2. Ejemplo: comités locales de prevención desarticulados o inactivos
3. _____
4. _____

(8) Vulnerabilidad Científica y Técnica

1. _____
2. Ejemplo: desconocimiento de técnicas de protección de laderas, etc.
3. _____
4. _____

(9) Vulnerabilidad Política

1. _____
2. Ejemplo: divergencias entre autoridades y población, acentúa la crisis de actuación frente a las emergencias
3. _____
4. _____

¿Qué hacer antes que ocurran las emergencias o antes de que se produzca un desastre?

Probablemente uno de los mayores inconvenientes estriba en que no sabemos como estimar los riesgos.

El Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres del INDECI (2004) considera que para estimar los riesgos necesitamos tomar en consideración tres elementos: (1) la identificación de los peligros que pueden afectar a la comunidad; (2) el grado de vulnerabilidad que presenta una sociedad local, es decir, la capacidad de resistencia o de exposición que se tiene frente a la presencia de fenómenos naturales o antrópico adversos; (3) el cálculo del daño potencial, o sea, las probables pérdidas en vidas y recursos que puede provocar el fenómeno adverso.

Siendo esos elementos importantes, por cierto, consideramos conveniente agregar dos factores de tipo subjetivo, que hemos podido comprobar, impiden poner en marcha muchas acciones de prevención. Se trata en primer lugar, de la falta de conciencia sobre los peligros, esto quiere decir que gran parte de la población carece de sensibilidad frente al riesgo, incluso cuando es totalmente evidente para terceros. Claramente se identifica un problema educativo generalizado.

En segundo lugar, un sector considerable de personas adopta una actitud absolutamente pasiva o de indiferencia frente a estos temas, debido a que entienden, se trata de asuntos que le competen a las dependencias del Estado, las mismas que deben encargarse de los problemas cuando se presenten. Indudablemente, este segundo caso ha sido creado prácticamente por la propia acción estatal, acostumbrada a actuar de modo asistencial. No es casual que esta cultura, depende de la ayuda, ajena a las acciones preventivas, se encuentran justamente en las zonas donde las emergencias y los desastres son frecuentes.

Son muchas las acciones que se deben tomar, como organizarse, reforzar los sistemas educativos, generar mecanismos de alarma, contar con diagnósticos, planes de riesgos, programas de prevención de emergencias y atención de desastres, entre otros.

Los costos de las emergencias y los desastres

Un argumento que se esgrime para no prevenir es que no hay dinero para hacerlo. Sin embargo, todas las pruebas demuestran que siempre es mucho más costoso no hacerlo, pues los desastres tienen consecuencias devastadoras sobre las economías de las personas y sobre la comunidad en su conjunto, haciendo que muchas veces sea imposible recuperarse de sus impactos.

Los datos en el Perú sobre los costos resultan ciertamente alarmantes, como se aprecia a continuación, considerando número de emergencias, total de personas fallecidas y damnificados, así como situación de las viviendas^{xii}:

TOTAL DE EMERGENCIAS Y DAÑOS PRODUCIDOS ENTRE 1995 Y 2003 A NIVEL NACIONAL

AÑOS	TOTAL EMERGENCIA	TOTAL FALLECIDOS	TOTAL DAMNIFICADOS	VIVIENDAS	
				AFFECTADAS	DESTRUIDAS
TOTAL	9179	2928	2 001 272	392798	124544
2003	3184	208	60 932	34845	8338
2002	1376	198	266 904	38938	2801
2001	1110	474	448 813	82534	27030
2000	1116	210	239 903	42489	2643
1999	522	229	232 614	53753	4332
1998	687	305	261 712	76157	62693
1997	480	254	255 813	36191	6676
1996	311	832	180 074	20537	7070
1995	393	218	54 507	7354	2961

Fuente: Direcciones Regionales de Defensa Civil y Dirección Nacional de Operaciones del INDECI.

El informe advierte que, lo alarmante, es que las emergencias se producen sobre situaciones que no son desconocidas como riesgos por parte de las poblaciones. Mismo que se comprueba cuando la misma fuente señala los daños desagregados según el tipo de fenómeno en un año de muestra, el 2002, cuyo total resulta absolutamente alarmante: 266,904 damnificados; 39 desaparecidos; 6,705 heridos; 198 fallecidos; 38,938 viviendas afectadas; 2,801 viviendas destruidas; 38,822 hectáreas de cultivos destruidas.

DAÑOS A NIVEL NACIONAL SEGÚN TIPO DE FENOMENO EN EL AÑO 2002

FENÓMENO	DAÑOS PERSONALES				DAÑOS MATERIALES		HAS. CULT. DESTR.
	Damnif.	Desap.	Herid.	Fallec.	Viv. Afect.	Viv. Destr.	
Total	266.904	39	6,705	198	38,938	2,801	38,822
ALUVION	4		1				
ATENTADO (TERRORISMO)			25	9			
DERRAME SUSTANC. NOC.			8				
COLAPSO DE VIVIENDA	324		45	14	25	54	
CONTAMINACION DE AGUA	4					1	
DERRUMBE DE CERRO	47			3	5	3	
DESLIZAMIENTO	1,897		34	23	233	153	585
EXPLOSION	6		4	1		1	
GRANIZADA	2,568				252	4	256
HELADA	1,450				95		
HUAYCO	1,956		3	3	430	88	30
INCENDIO FORESTAL	16				1		556
INCENDIO URBANO	5,309		91	50	134	874	
INUNDACION	31,679	6	7	5	5,579	565	9,185
LLUVIA INTENSA	13,799				3,669	82	375
MARETAZO	45				10		
NEVADA	190,081		6,457	80	24,894	382	27,320
SEQUIA	186						
SISMO (EPICENTRO)	579				158	4	
SISMO ()	240				79		
TORMENTA ELECTRICA	57		4	3	7	4	
VIENTO FUERTE	16,361	8	18		3,335	562	475
OTROS	296	25	8	7	32	24	40

Fuente: INDECI PERÚ 2004

A medida que pasa el tiempo, una sociedad debe poseer mejores condiciones para enfrentar las amenazas de desastres. Es lo que se comprueba en los países desarrollados. En cambio, en sociedades que no eliminan o disminuyen su vulnerabilidad, los daños no sólo se repiten sino que muchas veces resultan más costosos. Eso lo podemos apreciar en las consecuencias que ha tenido el Fenómeno El Niño en sus dos manifestaciones severas anteriores, como se muestra en el cuadro siguiente, sistematizado por el Ministerio de Salud.

PERDIDAS TOTALES POR FENÓMENO EL NIÑO 82-83 / 97-98

	PERIODO 82 - 83	PERIODO 97 - 98
Producción	US\$ 387 Millones	US\$ 1625 Millones
Infraestructura	US\$ 456 Millones	US\$ 1389 Millones
Perdidas Sociales	US\$ 147 Millones	US\$ 485 Millones
Total de Pérdidas	US\$ 1,000 Millones	US\$ 3500 Millones

Fuente: Instituto Nacional de Defensa Civil

Finalmente, existen dos cuadros que pueden sintetizar las consecuencias económicas de los desastres, considerando el ámbito rural^{xxiii}.

EFFECTOS DE LOS DESASTRES NATURALES EN LA SUPERFICIE DE LA TIERRA, EN LA INFRAESTRUCTURA Y EN LA AGRICULTURA

Tipo de Desastre	Efectos en la superficie de la tierra	Efectos en la infraestructura a/	Efectos en la agricultura
Terremotos,	Temblores y fisuras Deslizamientos de tierra Licuefacción Asentamientos y colapsos subterráneos Avalanchas y deslaves Cambio en el curso de aguas subterráneas	Daños a las construcciones (productivas como fabricas, publicas, sociales, vivienda y patrimonio cultura) Daños diversos en caminos, puentes, diques y canales. Rotura de conductos, tuberías, postes y cables. Enterramiento y socavamientos de estructuras: Embaucamiento de ríos que ocasionan inundaciones locales Hundimiento de estructura y edificaciones Afectación en construcción subterráneas Destrucción y daño de infraestructura urbana (redes, calles, equipos y mobiliario)	Mínimo Perdidas localizadas en zonas afectadas por deslizamientos, deslaves, avalanchas o licuefacción. Pérdida temporal de sistemas de irrigación Pérdidas localizadas en plantas y cobertura vegetal y bosques
Huracanes, tifones y ciclones	Vientos de gran fuerza arrachados y constantes Inundaciones (por lluvia y engrosamiento y desborde de cauces)	Daños a edificaciones Interrupción, rotura u caída de líneas de distribución en particular aéreas Daños a puentes y	Pérdida de cobertura vegetal, caída de árboles, daños a las siembras y cosechas, especialmente de gramíneas por el viento.

		carreteras por deslizamientos y deslaves	Erosión afecta cosechas de raíces y tubérculos Cambios en los sistemas de drenaje, naturales y artificiales Sedimentación, salinización, contaminación y erosión de tierras
Sequías	Resecamiento y resquebrajamiento de la tierra y pérdida de la capa vegetal Exposición a la erosión del viento Desertificación	No ocasiona pérdidas mayores	Pérdida de siembras, cosechas y cubierta vegetal Erosión y daño a bosques Deposito de arena y tierra infértiles Alteración de los tipos y ciclos de las cosechas Desarrollo de vegetación de clima seco, resistente a la sequía, de tipo de arbustos espinosos y cactáceas

Tipo de Desastre	Efectos en la superficie de la tierra	Efectos en la infraestructura a/	Efectos en la agricultura
Inundaciones	Erosión Sobre saturación de agua, desestabilización de suelos y deslaves Sedimentación	Aflojamiento de bases y pilotaje de edificación Enterramiento y deslizamiento de construcciones y obras de infraestructura Bloqueo y sedimentación de canales y drenajes	Destruye cosechas, altera el tipo de cultivos y los ciclos de cosecha Daño localizado en tierras, sembríos y zonas boscosas La mayor humedad mejora calidad de algunas tierras y las vuelve productivas (así sea temporalmente)
Maremotos o Tsunamis	Inundaciones Salinización y sedimentación en franjas costeras Contamina aguas y capa freática	Destruye o daña edificaciones, puentes, carreteras, sistemas de riesgo y drenaje	Daño localizado en cosechas Destrucción de plantaciones costeras Alteración en ciclos reproducción de fauna costera y afectación en pesca
Erupciones volcánicas	Incendios, pérdida de cubierta vegetal Deposito de desechos incandescentes y lava Deposito de cenizas Afectación de suelos por químicos aéreos Deslizamiento y deslaves Licuefacción Deshielo y avalanchas	Destruye edificaciones y todo tipo de infraestructura Colapso de techumbres por deposito de cenizas Ocasiona incendios Afecta canales, puentes y líneas de conducción y transmisión, tanto aéreas como subterráneas	Defoliación extensa Daños en cubierta vegetal y boscosa Incendios en zonas cercanas a la erupción Enterramiento de cosechas, daño en tierras productivas por sedimentación, contaminación y deslaves Incendios en plantaciones Depositos de ceniza incrementan fertilidad de suelos no dañados

¿Qué hacer después?

Luego de una emergencia o de un desastre caben dos posibilidades: rehabilitar o reconstruir.

Kuroiwa señala que la rehabilitación busca “recuperar el nivel normal de vida de los afectados por el desastre, lo que conlleva también a una normalización de la actividad económica productiva de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la comunidad”^{xiv}.

En cambio, la reconstrucción posee tres propósitos: **(i)** mejorar las condiciones de habitabilidad, de producción y protección de bienes comunes; **(ii)** incorporar medidas de prevención que eviten los efectos destructivos cuando vuelva a presentarse el fenómeno que los afectó; **(iii)** sentar las bases para generar nuevas formas de organización, cultura y tecnología, orientando la inversión a realizar en acciones de desarrollo.

Luego de haberse presentado una emergencia en su localidad, ¿se procedió a realizar una rehabilitación o una reconstrucción?

Una síntesis final de lo que conviene hacer, desde los espacios locales, lo proporciona la ficha temática sobre salud para alcaldes, como se puede observar a continuación^{xv}:

REDUCCIÓN DE LOS RIESGOS DE DESASTRES

La propia comunidad es la que está en mejor posición para disminuir la vulnerabilidad y responder a los desastres, para lo cual se debe considerar:



- Los Efectos en la salud durante los desastres pueden variar de acuerdo al tipo de desastre, situación económica y política y grado de infraestructura y desarrollo del país.
- Una buena preparación antes del desastre disminuye el número de muertos y heridos.
- En las primeras horas después del impacto pueden salvarse muchas vidas. La ayuda exterior siempre llega tarde y es menor de lo que uno piensa.
- Es la propia comunidad quien aumenta o disminuye su riesgo de desastre.

ALGUNAS ESTRATEGIAS RECOMENDADAS PARA EL NIVEL LOCAL

REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD



- Construir un Mapa de Riesgo con el conocimiento existente en la comunidad en función a los desastres que pueden ocurrir.
- Identificar las áreas prioritarias de mayor riesgo de la propia comunidad.
- Establecer las normas para reducir el riesgo (construcciones antisísmicas, mejoramiento del sistema sanitario y alcantarillado, etc.)
- Asegurar que las construcciones nuevas de salud y agua o sus remodelaciones tengan una resistencia aceptable.

Fuente: Adaptado de Frederick C. Cuny, Disasters and prevention, Oxford University Press, Nueva York, 1983

ALGUNAS ESTRATEGIAS RECOMENDADAS PARA EL NIVEL LOCAL

PREPARACIÓN



- Elaborar planes de sus municipios para las situaciones de desastres.
- Designar un responsable que coordine las actividades ante situaciones de emergencia con personas de distintos sectores.
- Preparar al personal de salud así como a todos los miembros de la comunidad participando de un ejercicio de simulación por lo menos una vez cada dos años, propiciando la inclusión de esta actividad en la legislación local.
- Asegurar la participación de todos los sectores de la comunidad (ONGs, escuelas, iglesias, asociaciones comunitarias, etc.) En la fase de preparación de desastres.
- Capacitar a los gerentes sobre salud, desastres y desarrollo o personas asociadas a la gestión de riesgos y desastres, tanto en el sector gubernamental como en el no gubernamental, por ejemplo, a través del curso Líderes.

ALGUNAS ESTRATEGIAS RECOMENDADAS PARA EL NIVEL LOCAL

RESPUESTA Y ASISTENCIA HUMANITARIA



- establecer acuerdos con municipios vecinos y/o con el nivel central para la prevención y atenuación de las consecuencias de los desastres.
- Brindar asistencia a todas las personas que sufrieron las consecuencias de los desastres.
- Activar el Sistema de Manejo de Suministros Humanitarios para asegurar una gestión transparente y evitar duplicación.

b. DESASTRES NATURALES Y GÉNERO

MIRANDO LOS DESASTRES NATURALES DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO^{xvi}

Organización Panamericana de la Salud

TEXTO DE REFLEXIÓN Y DISCUSIÓN

- Inmediatamente después de un desastre, la “tiranía del lo urgente” prevalece y las inquietudes de género se pasan por alto o se desechan como irrelevante. La oportunidad única que otorga una situación de desastre para cambiar los roles tradicionales de género se desperdicia si las mujeres no se aprovechan de ella, o si los tomadores de decisiones la pasan por alto. La organización de las mujeres en la comunidad y a los niveles nacionales es esencial si se quiere que las medidas de recuperación respondan a las necesidades y las inquietudes de las mujeres (3, 4).
- Una mirada cercana a las consecuencias de un desastre conduce a un foco netamente físico; las realidades sociales son pasadas por alto y, nuevamente, las inquietudes de género son

marginalizadas. Las mujeres seguirán siendo afectadas desproporcionadamente por los desastres naturales a menos que los trabajadores en desastres y los funcionarios reconozcan su estado vulnerable dirijan sus esfuerzos para cambiarlo.

- La mayoría de los esfuerzos de socorro son concebidos para toda la población de un área afectada, sin embargo cuando dependen de las estructuras existentes de la distribución de recursos, que reflejan la estructura patriarcal de la sociedad, las mujeres son marginalizadas en su acceso a los recursos de alivio.
- Una falta de armonía entre la respuesta inmediata a los desastres y el desarrollo a largo plazo significa que los medios de preparación para el desastre son sacrificados ante los esfuerzos de respuesta. Los grupos de mujeres a través de las Américas se han dado cuenta que la mejor manera de mitigar las consecuencias negativas de un desastre es estar preparadas. Las mujeres han sido defensoras fuertes de medidas de preparación al nivel de la comunidad porque entienden qué significa el desastre para las realidades diarias de la vida.
- Los partidarios han recalcado que para traer una perspectiva de género al estudio de los desastres naturales, lo que es necesario es la investigación y el análisis de datos desagregados por sexo, la participación de las mujeres en proyectos pilotos durante la fase de reconstrucción, la promoción de un diálogo abierto dentro de las comunidades y entre las comunidades y el gobierno, y la formación de capacidad nacional para las mujeres antes, durante y después de los desastres.
- Finalmente, una ausencia de la capacidad institucional en el análisis de género se refleja en los esfuerzos de socorro, que no incluyen esa perspectiva en sus normas y procedimientos. Además significa esto que las necesidades particulares de mujeres, las inquietudes y su potencial para la contribución se pasan por alto durante preparativos para el desastre, y la respuesta y reconstrucción que sigue. Esto también sirve para destacar la necesidad de un enfoque de género organizado para el estudio de los desastres naturales y sus consecuencias (3).
- Un proceso de desarrollo eficaz debe incluir tanto las necesidades como las contribuciones potenciales de las mujeres, así como de los hombres. Unos preparativos para el desastre comunitarios y un plan de respuesta que tenga en cuenta las vulnerabilidades físicas, psicológicas, sociales y económicas de las mujeres ayudarán a reducir la vulnerabilidad de las mujeres al desastre en total. Un plan que va aún más lejos para reconocer las capacidades de mujeres e incluirlos en los esfuerzos de socorro ayudará a cambiar las creencias relacionadas con el género acerca de las mujeres. Un enfoque de género en el estudio y análisis de los desastres naturales es esencial al alcanzar esta meta.

Haciendo memoria, sobre las últimas emergencias o desastres que han ocurrido en su localidad;

- ¿Usted aprecia coincidencias con lo que señala el texto? ¿Qué otras situaciones recuerda y que resulten interesantes de socializar?
- ¿Considera que desde INDECI, los ministerios o desde el Gobierno Local se han tomado medidas para incorporar la dimensión de género en la atención de las emergencias?
- ¿Qué propuestas puede usted plantear para avanzar en este tema, especialmente desde la dimensión del municipio?

c. COMPROMISO CON EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Uno de los aportes más significativos de las Naciones Unidas a la seguridad mundial, comprendiendo en su interior los conceptos de paz, derechos humanos y desarrollo socioeconómico equitativo, ha sido la elaboración de la Carta de la Tierra.

LA CARTA DE LA TIERRA Naciones Unidas

TEXTO DE REFLEXIÓN Y DISCUSIÓN

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), la Cumbre de la Tierra, en Río de Janeiro en 1992, asumieron el desafío de redactar el proyecto de la Carta de la Tierra y diversos gobiernos elaboraron sus propias recomendaciones. También, muchas organizaciones no gubernamentales, incluyendo representantes de las principales tendencias religiosas, tuvieron una activa participación.

La Carta de la Tierra es una síntesis de valores, principios y aspiraciones. Éstos son compartidos ampliamente por un número creciente de hombres y mujeres en todas las regiones del mundo. Los principios de la Carta de la Tierra reflejan una consulta internacional extensa conducida en un lapso de varios años. Estos principios están también basados en la ciencia contemporánea, ley internacional y el aporte de la filosofía y la religión.

En 1997 se formó una Comisión de la Carta de la Tierra para que supervisara el proyecto y la Secretaría de la Carta de la Tierra se estableció en el Consejo de la Tierra en Costa Rica.

La nueva fase de la Iniciativa se inició con el lanzamiento oficial de la Carta de la Tierra en el Palacio de la Paz en La Haya el 29 de junio del 2000. La misión de la Iniciativa es establecer una base ética sólida para la sociedad global emergente y para ayudar a construir un mundo sostenible basado en el respeto a la naturaleza, derechos humanos universales, justicia económica y una cultura de paz. Las metas de la Iniciativa de la Carta de la Tierra son: Promover la diseminación, el aval y la implementación de la Carta de la Tierra en la sociedad civil, en el sector de negocios y en los gobiernos. Promover el uso educativo de la Carta de la Tierra en escuelas, universidades, comunidades religiosas y muchos otros ámbitos. Buscar el respaldo a la Carta de la Tierra por parte de las Naciones Unidas

LA CARTA DE LA TIERRA

PREÁMBULO

Estamos en un momento crítico de la historia de la Tierra, en el cual la humanidad debe elegir su futuro. A medida que el mundo se vuelve cada vez más interdependiente y frágil, el futuro depara, a la vez, grandes riesgos y grandes promesas. Para seguir adelante, debemos reconocer que en medio de la magnífica diversidad de culturas y formas de vida, somos una sola familia humana y una sola comunidad terrestre con un destino común. Debemos unirnos para crear una sociedad global sostenible fundada en el respeto hacia la naturaleza, los derechos humanos universales, la justicia económica y una cultura de paz. En torno a este fin, es imperativo que nosotros, los pueblos de la Tierra, declaremos nuestra responsabilidad unos hacia otros, hacia la gran comunidad de la vida y hacia las generaciones futuras.

La Tierra, nuestro hogar

La humanidad es parte de un vasto universo evolutivo. La Tierra, nuestro hogar, está viva

con una comunidad singular de vida. Las fuerzas de la naturaleza promueven a que la existencia sea una aventura exigente e incierta, pero la Tierra ha brindado las condiciones esenciales para la evolución de la vida. La capacidad de recuperación de la comunidad de vida y el bienestar de la humanidad dependen de la preservación de una biosfera saludable, con todos sus sistemas ecológicos, una rica variedad de plantas y animales, tierras fértiles, aguas puras y aire limpio. El medio ambiente global, con sus recursos finitos, es una preocupación común para todos los pueblos. La protección de la vitalidad, la diversidad y la belleza de la Tierra es un deber sagrado.

La situación global

Los patrones dominantes de producción y consumo están causando devastación ambiental, agotamiento de recursos y una extinción masiva de especies. Las comunidades están siendo destruidas. Los beneficios del desarrollo no se comparten equitativamente y la brecha entre ricos y pobres se está ensanchando. La injusticia, la pobreza, la ignorancia y los conflictos violentos se manifiestan por doquier y son la causa de grandes sufrimientos. Un aumento sin precedentes de la población humana ha sobrecargado los sistemas ecológicos y sociales. Los fundamentos de la seguridad global están siendo amenazados. Estas tendencias son peligrosas, pero no inevitables.

Los retos venideros

La elección es nuestra: formar una sociedad global para cuidar la Tierra y cuidarnos unos a otros o arriesgarnos a la destrucción de nosotros mismos y de la diversidad de la vida. Se necesitan cambios fundamentales en nuestros valores, instituciones y formas de vida. Debemos darnos cuenta de que, una vez satisfechas las necesidades básicas, el desarrollo humano se refiere primordialmente a ser más, no a tener más. Poseemos el conocimiento y la tecnología necesarios para proveer a todos y para reducir nuestros impactos sobre el medio ambiente. El surgimiento de una sociedad civil global, está creando nuevas oportunidades para construir un mundo democrático y humanitario. Nuestros retos ambientales, económicos, políticos, sociales y espirituales, están interrelacionados y juntos podemos proponer y concretar soluciones comprensivas.

Responsabilidad Universal

Para llevar a cabo estas aspiraciones, debemos tomar la decisión de vivir de acuerdo con un sentido de responsabilidad universal, identificándonos con toda la comunidad terrestre, al igual que con nuestras comunidades locales. Somos ciudadanos de diferentes naciones y de un solo mundo al mismo tiempo, en donde los ámbitos local y global, se encuentran estrechamente vinculados. Todos compartimos una responsabilidad hacia el bienestar presente y futuro de la familia humana y del mundo viviente en su amplitud. El espíritu de solidaridad humana y de afinidad con toda la vida se fortalece cuando vivimos con reverencia ante el misterio del ser, con gratitud por el regalo de la vida y con humildad con respecto al lugar que ocupa el ser humano en la naturaleza.

Necesitamos urgentemente una visión compartida sobre los valores básicos que brinden un fundamento ético para la comunidad mundial emergente. Por lo tanto, juntos y con una gran esperanza, afirmamos los siguientes principios interdependientes, para una forma de vida sostenible, como un fundamento común mediante el cual se deberá guiar y valorar la conducta de las personas, organizaciones, empresas, gobiernos e instituciones transnacionales.

PRINCIPIOS

I. RESPETO Y CUIDADO DE LA COMUNIDAD DE LA VIDA

1. Respetar la Tierra y la vida en toda su diversidad

- a. Reconocer que todos los seres son interdependientes y que toda forma de vida independientemente de su utilidad, tiene valor para los seres humanos.
- b. Afirmar la fe en la dignidad inherente a todos los seres humanos y en el potencial intelectual, artístico, ético y espiritual de la humanidad.

2. Cuidar la comunidad de la vida con entendimiento, compasión y amor.

- a. Aceptar que el derecho a poseer, administrar y utilizar los recursos naturales conduce hacia el deber de prevenir daños ambientales y proteger los derechos de las personas.
- b. Afirmar, que a mayor libertad, conocimiento y poder, se presenta una correspondiente responsabilidad por promover el bien común.

3. Construir sociedades democráticas que sean justas, participativas, sostenibles y pacíficas

- a. Reconocer que la libertad de acción de cada generación se encuentra condicionada por las necesidades de las generaciones futuras.
- b. Promover la justicia social y económica, posibilitando que todos alcancen un modo de vida seguro y digno, pero ecológicamente responsable.

4. Asegurar que los frutos y la belleza de la Tierra se preserven para las generaciones presentes y futuras.

- a. Reconocer que la libertad de acción de cada generación se encuentra condicionada por las necesidades de las generaciones futuras.
- b. Transmitir a las futuras generaciones valores, tradiciones e instituciones, que apoyen la prosperidad a largo plazo, de las comunidades humanas y ecológicas de la Tierra.

Para poder realizar estos cuatro compromisos generales, es necesario:

II. INTEGRIDAD ECOLÓGICA

5. Proteger y restaurar la integridad de los sistemas ecológicos de la Tierra, con especial preocupación por la diversidad biológica y los procesos naturales que sustentan la vida.

- a. Adoptar, a todo nivel, planes de desarrollo sostenible y regulaciones que permitan incluir la conservación y la rehabilitación ambientales, como parte integral de todas las iniciativas de desarrollo.
- b. Establecer y salvaguardar reservas viables para la naturaleza y la biosfera, incluyendo tierras silvestres y áreas marinas, de modo que tiendan a proteger los sistemas de soporte a la vida de la Tierra, para mantener la biodiversidad y preservar nuestra herencia natural.
- c. Promover la recuperación de especies y ecosistemas en peligro.
- d. Controlar y erradicar los organismos exógenos o genéticamente modificados, que sean dañinos para las especies autóctonas y el medio ambiente; y además, prevenir la introducción de tales organismos dañinos.
- e. Manejar el uso de recursos renovables como el agua, la tierra, los productos forestales y la vida marina, de manera que no se excedan las posibilidades de regeneración y se proteja la salud de los ecosistemas.
- f. Manejar la extracción y el uso de los recursos no renovables, tales como minerales y combustibles fósiles, de forma que se minimice su agotamiento y no se causen serios daños ambientales.

6. Evitar dañar como el mejor método de protección ambiental y cuando el conocimiento sea limitado, proceder con precaución.

- a. Tomar medidas para evitar la posibilidad de daños ambientales graves o irreversibles, aun cuando el conocimiento científico sea incompleto o inconcluso.
- b. Imponer las pruebas respectivas y hacer que las partes responsables asuman las consecuencias de reparar el daño ambiental, principalmente para quienes argumenten que una actividad propuesta no causará ningún daño significativo.
- c. Asegurar que la toma de decisiones contemple las consecuencias acumulativas, a largo término, indirectas, de larga distancia y globales de las actividades humanas.
- d. Prevenir la contaminación de cualquier parte del medio ambiente y no permitir la acumulación de sustancias radioactivas, tóxicas u otras sustancias peligrosas.
- e. Evitar actividades militares que dañen el medio ambiente.

7. Adoptar patrones de producción, consumo y reproducción que salvaguarden las capacidades regenerativas de la Tierra, los derechos humanos y el bienestar comunitario.

- a. Reducir, reutilizar y reciclar los materiales usados en los sistemas de producción y

consumo y asegurar que los desechos residuales puedan ser asimilados por los sistemas ecológicos.

- b. Actuar con moderación y eficiencia al utilizar energía y tratar de depender cada vez más de los recursos de energía renovables, tales como la solar y eólica.
- c. Promover el desarrollo, la adopción y la transferencia equitativa de tecnologías ambientalmente sanas.
- d. Internalizar los costos ambientales y sociales totales de bienes y servicios en su precio de venta y posibilitar que los consumidores puedan identificar productos que cumplan con las más altas normas sociales y ambientales.
- e. Asegurar el acceso universal al cuidado de la salud que fomente la salud reproductiva y la reproducción responsable.
- f. Adoptar formas de vida que pongan énfasis en la calidad de vida y en la suficiencia material en un mundo finito.

8. Impulsar el estudio de la sostenibilidad ecológica y promover el intercambio abierto y la extensa aplicación del conocimiento adquirido.

- a. Apoyar la cooperación internacional científica y técnica sobre sostenibilidad, con especial atención a las necesidades de las naciones en desarrollo.
- b. Reconocer y preservar el conocimiento tradicional y la sabiduría espiritual en todas las culturas que contribuyen a la protección ambiental y al bienestar humano.
- c. Asegurar que la información de vital importancia para la salud humana y la protección ambiental, incluyendo la información genética, esté disponible en el dominio público.

III. JUSTICIA SOCIAL Y ECONÓMICA

9. Erradicar la pobreza como un imperativo ético, social y ambiental.

- a. Garantizar el derecho al agua potable, al aire limpio, a la seguridad alimenticia, a la tierra no contaminada, a una vivienda y a un saneamiento seguro, asignando los recursos nacionales e internacionales requeridos.
- b. Habilitar a todos los seres humanos con la educación y con los recursos requeridos para que alcancen un modo de vida sostenible y proveer la seguridad social y las redes de apoyo requeridos para quienes no puedan mantenerse por sí mismos.
- c. Reconocer a los ignorados, proteger a los vulnerables, servir a aquellos que sufren y posibilitar el desarrollo de sus capacidades y perseguir sus aspiraciones.

10. Asegurar que las actividades e instituciones económicas, a todo nivel, promuevan el desarrollo humano de forma equitativa y sostenible.

- a. Promover la distribución equitativa de la riqueza dentro de las naciones y entre ellas.
- b. Intensificar los recursos intelectuales, financieros, técnicos y sociales de las naciones

en desarrollo y liberarlas de onerosas deudas internacionales.

- c. Asegurar que todo comercio apoye el uso sostenible de los recursos, la protección ambiental y las normas laborales progresivas.
- d. Involucrar e informar a las corporaciones multinacionales y a los organismos financieros internacionales para que actúen transparentemente por el bien público y exigirles responsabilidad por las consecuencias de sus actividades.

11. Afirmar la igualdad y equidad de género como prerequisites para el desarrollo sostenible y asegurar el acceso universal a la educación, el cuidado de la salud y la oportunidad económica.

- a. Asegurar los derechos humanos de las mujeres y las niñas y terminar con toda la violencia contra ellas.
- b. Promover la participación activa de las mujeres en todos los aspectos de la vida económica, política, cívica, social y cultural, como socias plenas e iguales en la toma de decisiones, como líderes y como beneficiarias.
- c. Fortalecer las familias y garantizar la seguridad y la crianza amorosa de todos sus miembros.

12. Defender el derecho de todos, sin discriminación, a un entorno natural y social que apoye la dignidad humana, la salud física y el bienestar espiritual, con especial atención a los derechos de los pueblos indígenas y las minorías.

- a. Eliminar la discriminación en todas sus formas, tales como aquellas basadas en la raza, el color, el género, la orientación sexual, la religión, el idioma y el origen nacional, étnico o social.
- b. Afirmar el derecho de los pueblos indígenas a su espiritualidad, conocimientos, tierras y recursos y a sus prácticas vinculadas a un modo de vida sostenible.
- c. Honrar y apoyar a los jóvenes de nuestras comunidades, habilitándolos para que ejerzan su papel esencial en la creación de sociedades sostenibles.
- d. Proteger y restaurar lugares de importancia que tengan un significado cultural y espiritual.

IV. DEMOCRACIA, NO VIOLENCIA Y PAZ

13. Fortalecer las instituciones democráticas en todos los niveles y brindar transparencia y rendimiento de cuentas en la gobernabilidad, participación inclusiva en la toma de decisiones y acceso a la justicia.

- a. Sustener el derecho de todos a recibir información clara y oportuna sobre asuntos ambientales, al igual que sobre todos los planes y actividades de desarrollo que los pueda afectar o en los que tengan interés.
- b. Apoyar la sociedad civil local, regional y global y promover la participación

- significativa de todos los individuos y organizaciones interesados en la toma de decisiones.
- c. Proteger los derechos a la libertad de opinión, expresión, reunión pacífica, asociación y disensión.
 - d. Instituir el acceso efectivo y eficiente de procedimientos administrativos y judiciales independientes, incluyendo las soluciones y compensaciones por daños ambientales y por la amenaza de tales daños.
 - e. Eliminar la corrupción en todas las instituciones públicas y privadas.
 - f. Fortalecer las comunidades locales, habilitándolas para que puedan cuidar sus propios ambientes y asignar la responsabilidad ambiental en aquellos niveles de gobierno en donde puedan llevarse a cabo de manera más efectiva.

14. Integrar en la educación formal y en el aprendizaje a lo largo de la vida, las habilidades, el conocimiento y los valores necesarios para un modo de vida sostenible.

- a. Brindar a todos, especialmente a los niños y los jóvenes, oportunidades educativas que les capaciten para contribuir activamente al desarrollo sostenible.
- b. Promover la contribución de las artes y de las humanidades, al igual que de las ciencias, para la educación sobre la sostenibilidad.
- c. Intensificar el papel de los medios masivos de comunicación en la toma de conciencia sobre los retos ecológicos y sociales.
- d. Reconocer la importancia de la educación moral y espiritual para una vida sostenible.

15. Tratar a todos los seres vivos con respeto y consideración.

- a. Prevenir la crueldad contra los animales que se mantengan en las sociedades humanas y protegerlos del sufrimiento.
- b. Proteger a los animales salvajes de métodos de caza, trampa y pesca, que les causen un sufrimiento extremo, prolongado o evitable.
- c. Evitar o eliminar, hasta donde sea posible, la toma o destrucción de especies por simple diversión, negligencia o desconocimiento.

16. Promover una cultura de tolerancia, no violencia y paz.

- a. Alentar y apoyar la comprensión mutua, la solidaridad y la cooperación entre todos los pueblos tanto dentro como entre las naciones.
- b. Implementar estrategias amplias y comprensivas para prevenir los conflictos violentos y utilizar la colaboración en la resolución de problemas para gestionar y resolver conflictos ambientales y otras disputas.
- c. Desmilitarizar los sistemas nacionales de seguridad al nivel de una postura de defensa no provocativa y emplear los recursos militares para fines pacíficos, incluyendo la restauración ecológica.

- d. Eliminar las armas nucleares, biológicas y tóxicas y otras armas de destrucción masiva.
- e. Asegurar que el uso del espacio orbital y exterior apoye y se comprometa con la protección ambiental y la paz.
- f. Reconocer que la paz es la integridad creada por relaciones correctas con uno mismo, otras personas, otras culturas, otras formas de vida, la Tierra y con el todo más grande, del cual somos parte.

EL CAMINO HACIA ADELANTE

Como nunca antes en la historia, el destino común nos hace un llamado a buscar un nuevo comienzo. Tal renovación es la promesa de estos principios de la Carta de la Tierra. Para cumplir esta promesa, debemos comprometernos a adoptar y promover los valores y objetivos en ella expuestos.

El proceso requerirá un cambio de mentalidad y de corazón; requiere también de un nuevo sentido de interdependencia global y responsabilidad universal. Debemos desarrollar y aplicar imaginativamente la visión de un modo de vida sostenible a nivel local, nacional, regional y global. Nuestra diversidad cultural es una herencia preciosa y las diferentes culturas encontrarán sus propias formas para concretar lo establecido. Debemos profundizar y ampliar el diálogo global que generó la Carta de la Tierra, puesto que tenemos mucho que aprender en la búsqueda colaboradora de la verdad y la sabiduría.

La vida a menudo conduce a tensiones entre valores importantes. Ello puede implicar decisiones difíciles; sin embargo, se debe buscar la manera de armonizar la diversidad con la unidad; el ejercicio de la libertad con el bien común; los objetivos de corto plazo con las metas a largo plazo. Todo individuo, familia, organización y comunidad, tiene un papel vital que cumplir. Las artes, las ciencias, las religiones, las instituciones educativas, los medios de comunicación, las empresas, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos, están llamados a ofrecer un liderazgo creativo. La alianza entre gobiernos, sociedad civil y empresas, es esencial para la gobernabilidad efectiva.

Con el objeto de construir una comunidad global sostenible, las naciones del mundo deben renovar su compromiso con las Naciones Unidas, cumplir con sus obligaciones bajo los acuerdos internacionales existentes y apoyar la implementación de los principios de la Carta de la Tierra, por medio de un instrumento internacional legalmente vinculante sobre medio ambiente y desarrollo.

Que el nuestro sea un tiempo que se recuerde por el despertar de una nueva reverencia ante la vida; por la firme resolución de alcanzar la sostenibilidad; por el aceleramiento en la lucha por la justicia y la paz y por la alegre celebración de la vida.

La Carta de la Tierra es, sin lugar a dudas, un programa para la vida futura sobre el planeta. Los problemas han superado todo límite y todo control, con consecuencias que se muestran ante nuestros ojos. Sin embargo, no sólo la acción de los Estados ha resultado insuficiente para alterar este patrón de destrucción que se ha impuesto entre nosotros, sino que las propias sociedades mantienen o refuerzan estas prácticas.

Como se puede desprender de su lectura, la tarea toca a cada uno de nosotros individualmente, a nuestras familias como centro principal de educación y cultura, a nuestras sociedades locales, como comunidad de vecinos que poseen la capacidad de influenciar sobre las conductas de los demás.

Urge trabajar en este gran esfuerzo, y coincidimos, con muchos, que la acción local puede contribuir decididamente a salvar la Tierra. La tarea está señalada.

d. MUNICIPALIDADES POR EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO

**CARTA DE COMPROMISO DE LAS
AUTORIDADES MUNICIPALES POR
ALCANZAR EL DESARROLLO
HUMANO Y LA
DESCENTRALIZACIÓN, EN EL MARCO
DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO**

CAMUR 2005

TEXTO DE REFLEXIÓN Y DISCUSIÓN

En septiembre del 2000, apenas iniciado el proceso de transición democrática en nuestro país, los países miembros de las Naciones Unidas firmaban la Declaración del Milenio, declaración que buscaba alcanzar un mundo sin pobreza mirando hacia un desarrollo sostenible, comprometiendo a los gobiernos presentes y firmantes de esa declaración, al logro de 8 grandes objetivos y de 21 metas propuestas entonces.

Dichos objetivos son la erradicación del hambre y la pobreza extrema, la universalización de la matrícula primaria, la promoción de la igualdad de género y la potenciación de la mujer, la reducción de las tasas de mortalidad materna e infantil, la lucha contra el VIH/SIDA el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y el fenómeno de una asociación mundial en pro del desarrollo.

A 5 años de firmado el compromiso, como país hemos avanzado muy poco en el cumplimiento de los mismos, especialmente en el caso de las poblaciones rurales que se mantienen con los indicadores de pobreza, así como un bajo nivel de escolaridad en la educación primaria. Estos problemas y otros, afectan especialmente a las mujeres, quienes acceden a pocas oportunidades de estudio, trabajo y salario digno, hecho que no les permita cubrir sus necesidades básicas.

El nivel de pobreza de nuestro país alcanza al 53% de población, llegando hasta el 78% en el medio rural 51% de los habitantes de la costa 80% de los de la selva y 83% de los de la sierra rural sobreviven en situación de pobreza.

Las disparidades de la incidencia de la pobreza extrema entre áreas rurales y urbanas y

entre zonas geográficas o regiones naturales son dramáticas. Así mientras que en las áreas urbanas un habitante de cada diez puede ser considerado pobre extremo, en el área rural dicha proporción es cinco veces superior teniéndose que un poco más de uno de cada dos habitantes rurales se encuentra en situación de pobreza extrema. A pesar de que la población rural solo representa el 35% del total nacional, alrededor de uno de cada tres (74%) pobres extremos del país reside en áreas rurales. Constatamos igualmente que la Sierra y la Selva tienen una tasa de pobreza extrema de 45.6% y 39.7% muy por encima de la registrada en la Costa (5.8%).

Frente a ello, nosotros representantes de los gobiernos locales ubicados en zonas rurales, de la costa sierra y selva de nuestro país, nos reafirmamos y asumimos el compromiso de avanzar en el logro de dichos objetivos. Nuestras gestiones vienen avanzando en el desarrollo de acciones que contribuyen a este logro pero no se encuentran articuladas a un real compromiso nacional porque éste simplemente no existe.

En nuestro país, desde el 2002, se viene impulsando un proceso de descentralización que debiera permitir la reforma del Estado, que tiene por finalidad la generación de oportunidades en las regiones localidades en beneficio de su población, atendiendo a la secular demanda de redistribución de poder en nuestra patria. Ello significa entre otras cosas que las municipalidades y regiones constituidas desarrollen competencias y funciones para atender las necesidades básicas de sus ciudadanos (salud, educación, saneamiento básico) atendiendo condiciones para el desarrollo. Sin embargo, tras tres años del progreso, las transferencias de funciones y competencias no se han dado de manera efectiva, no se han desarrollado procesos de fortalecimiento de capacidades para que la institucionalidad municipal sobre todo la ubicada en zonas rurales se afiance. Ellos es particularmente grave porque avanzar es la descentralización y la reforma del Estado con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las regiones y municipalidades permitirá la construcción de un Estado al servicio de sus ciudadanos con un modelo que supere el mero rol de prestación de servicios.

La incorporación de la participación y la concentración en la descentralización en curso han mostrado su gran potencialidad a pesar de las limitaciones y restricciones impuestas que demuestran el temor de la clase eolítica tradicional a la capacidad de decisión de los ciudadanos y ciudadanas. A pesar de los escasos recursos involucrados, el presupuesto participativo y los planes concertados se han ratificado como instrumentos poderosos para el fortalecimiento de la democracia, la construcción de nueva institucionalidad y la gobernabilidad del país y de los distintos espacios subnacionales.

En este escenario, en el que el proceso de descentralización aparece bloqueado y muchos de los partidos nacionales no muestran ninguna disposición hacia este u carecen de propuestas, los Municipios Rurales que representamos al 74% de los 1830 gobiernos locales existentes, ratificamos nuestro compromiso con la construcción democrática de nuestro

país, la indispensable reforma de su Estado y la afirmación de la indispensable participación ciudadana como condiciones para una efectiva lucha contra la pobreza y la exclusión y la generación de gobernabilidad y buen gobierno en el país. Desde nuestra práctica cotidiana, exigimos al gobierno central y a los partidos políticos su compromiso para que el proceso de descentralización sea irreversible y la transferencia de competencias y funciones a nuestros gobiernos locales se haga de manera oportuna y favorable.

La Conferencia Anual de Municipalidades Rurales CAMUR 2005, es un espacio que permite los avances, logros y resultados de la gestión de estos municipios que en los lugares más alejados de nuestro país, son el único aparato del Estado que viene promoviendo el desarrollo construyendo democracia y haciendo frente a la pobreza y la desnutrición.

La Red de Municipalidades Rurales del Perú REMUPRE viene apostando desde hace 7 años por la reforma del Estado desde el nivel local, aportando en la construcción de un nuevo tipo de gestión local, con características inclusivas, de equidad de género y generacional apostando por el desarrollo de las capacidades de la persona humana como finalidad suprema. En esta perspectiva las Municipalidades socias y no socias de la Red Municipalidades Rurales del Perú REMURPE, nos comprometemos.

1. En la afirmación de la democracia, la gobernabilidad y el buen gobierno

- Promover los sistemas de participación y concertación local. Respetando las particularidades y avances desarrollados en cada localidad.
- Mejorar el proceso de presupuesto participativo buscando la mayor inclusión de las mujeres jóvenes y niños que generalmente se encuentran excluidos.
- Contribuir a articular los procesos de planificación y presupuestos participativos en nuestras localidades y con las provincias y regiones.

2. En la lucha contra la pobreza

- Promover el desarrollo de programas de seguridad alimentaria articulados a la producción local.
- Promover el desarrollo económico productivo, que permita dinamizar la económica de los productores locales y la economía local.
- Implementar y desarrollar la gestión de los programas sociales con carácter participativo con una clara identificación de los beneficiarios.
- Promover la generación de ingresos y empleo digno.
- Promover una economía local competitiva y con acceso a los mercados.

3. En la atención de la Educación

- Promover una educación de calidad que responda a la realidad cultural de nuestras zonas

- Promover la implementación de Comités de vigilancia de la educación que alienten una atención adecuada y de calidad al educando.
- Coordinar y concertar con el sector para mejorar el nivel educativo así como para garantizar recursos humanos eficaces y eficientes con una remuneración digna.
- Coordinar y concertar para la implementación de una infraestructura adecuada.
- Incorporar la educación como uno de los ejes estratégicos de nuestra gestión haciéndolo prioritario en la asignación presupuestal participativa.
- Promover la diversificación curricular que responda a la dinámica de nuestras localidades.
- Mejorar los servicios y la cobertura, especialmente para las niñas mujeres de la zona rural.

4. En la atención de la Salud

- Promover el acceso a servicios de salud con una atención de calidad.
- Facilitar el acceso a atención especializada en las zonas rurales.
- Promover el desarrollo de campañas de salud, en coordinación con el sector priorizando la atención del niño y la mujer.
- Promover campañas de salud reproductiva, en alianzas con instituciones y organismos especializados.
- Hacer accesible el servicio básico de agua y desagüe a la población de las zonas rurales.

5. Para la Igualdad de Oportunidades para Hombres y Mujeres

- Incorporar los enfoques y generación en la gestión local.
- Promover acciones de discriminación positiva que permitan avanzar en la disminución de las relaciones de inequidad entre hombres y mujeres.
- Promover la institucionalización de la igualdad de oportunidades, generando ordenanzas y políticas locales.
- Incorporar en el Presupuesto Participativo, acciones que favorezcan la disminución de las brechas de género.
- Incorporar la cuota de género en los cargos públicos (gobierno local)
- Incorporar la cuota de género en la representación de las organizaciones sociales.

6. En la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente

- Conservar y proteger los recursos naturales y el medioambiente.
- Incorporar a las poblaciones originarias asentadas en las zonas de existencia de recursos naturales a las decisiones de explotación de los recursos naturales.
- Gestionar y conservar las reservas de agua dulce.
- Implementar programas y proyectos de gestión de territorios (cuencas microcuencas)

7. En la descentralización y reforma del Estado

- Desarrollar las capacidades institucionales de las municipalidades para el ejercicio de nuestras competencias y funciones.
- Aportar en la construcción de un Estado eficiente tomando en consideración la heterogeneidad existente.
- Trabajar colectivamente para incidir en la elaboración de políticas públicas nacionales regionales y locales que posibiliten el desarrollo de las municipalidades como entes promotores del desarrollo sostenible.
- Fortalecer la asociatividad municipal territorial, nacional y mundial para construir democracia y desarrollo y enfrentar la pobreza.
- Aportar en la reforma del Estado desde el nivel local de gestión explorando y construyendo nuevas formas, transparente de gestión, participativa e inclusiva.

e. CASOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

ESTUDIO DE CASO:

POTENCIAL NATURAL EN SAN JERÓNIMO, CUSCO^{xvii}

San Jerónimo es un distrito urbano-rural del Cusco en el cual se ha alterado sustancialmente su vocación productiva. Considerado hasta hace diez años como el principal centro productor agropecuario de la provincia del Cusco, tuvo que ver alterado sustancialmente su situación cuando el proceso de urbanización de la ciudad se dirigió hacia este sector, pese a existir posibilidades de crecimiento en áreas más aptas para ello, en otras partes de la ciudad.

Esta situación de afectación del sistema productivo hizo que la producción descienda drásticamente, convirtiendo a muchas Comunidades Campesinas en asentamientos pobres. En 1994, con ocasión de un estudio realizado por el Centro Guamán Poma de Ayala (Los retos del desarrollo agroubano), se pudo determinar que el distrito mantenía un importante potencial productivo que los propios moradores locales desconocían. Los bosques de eucalipto, por ejemplo, al tener cerca de diez años de maduración constituían recursos susceptibles de una explotación racional podían suponer ingresos por miles de dólares en lugares donde justamente la población era considerada en situación de pobreza. Otra situación similar ocurría con los yacimientos de arcilla que constituyen la fuente de producción de tejas para la ciudad, los estudios de la cantera demostraban que con una explotación similar a la mantenida hasta entonces, podían contar con recursos hasta por cien años más.

Igualmente el distrito contaba con fuentes de agua que podían dar lugar a un mejoramiento

ESTUDIO DE CASO

sustancial del sistema hidrográfico, almacenando agua, invirtiendo en riego por aspersión y en disponer adecuadamente recursos para el consumo humano.

San Jerónimo ofrecía además innumerables oportunidades para nuevos negocios: renovar el mercado local dimensionándolo a un nivel propio de toda la ciudad, así como múltiples negocios de recreación y cultura, aprovechando que el pueblo es un centro histórico y que ofrece una escenografía paisajística de primer orden. Felizmente, muchas de estas propuestas se han convertido en realidad. Se puede decir que la municipalidad en un trabajo conjunto con la población ha logrado avances muy significativos en el desarrollo económico local.

EMPRENDIMIENTOS ECONÓMICOS BAJO UNA ALIANZA ESTRATÉGICA^{xviii}

ESTUDIO DE CASO

En Montero, Piura, se viene desarrollando una experiencia de organización social y municipal encaminada a convertir a la localidad en un referente económico para toda la región.

La propuesta es bastante funcional, por una parte CEPICAFÉ, una institución encargada de la organización de los productores y de la entrega de créditos que faciliten parte del capital de trabajo así como la dotación de la infraestructura de producción, asegura también una asistencia técnica que acompaña a los productores. Por otro lado, la municipalidad se compromete a signar personal que acompañe con asistencia técnica, planificándose complementariamente obras de envergadura que permitan mantener a los municipios conectados permanentemente a los mercados. Finalmente, los propios productores organizados en grupos solidarios no sólo en el control de los créditos, sino también para desempeñar funciones que lleven a mejorar las formas de producción, como el control de la calidad y el propio manejo ecológico de las plantaciones.

Los productores, sin embargo, son conscientes que la producción comercial no debe alterar el sistema ecológico de la localidad, por eso las plantaciones se acompañan de cultivos locales que mantiene las características biológica que aseguren el control biológico de las plagas así como el mantenimiento de las condiciones climáticas esenciales para el sistema productivo.

Visto en detalle, los productores locales desempeñan simultáneamente complejas tareas, pues por un lado se capacitan en temas agrícolas, de control biológico y físico, se familiarizan con formas de organización empresarial y financiero, devuelven los créditos y alcanzan rendimientos económicos muy significativos.

Si bien la producción en la zona de Montero está concentrada en el café ecológico, toda el área norte se ha convertido en un nuevo referente de la producción cafetera para el país. El corredor del café comprende una extensa franja del departamento de Piura y llega hasta las

zonas de selva alta de Jaén y San Ignacio, en el departamento de Cajamarca. Lo significativo es que el conjunto de municipalidades comprometidas viene apoyando decididamente el mejor desarrollo de la actividad cafetera, por lo que se puede decir que existen condiciones institucionales que permiten avizorar la consolidación de este eje económico. Por lo pronto la producción se viene concentrando en una planta de procesamiento y almacenamiento que la organización ha construido invirtiendo sus recursos propios y adquiriendo créditos, debido a su credibilidad y solvencia económica, mientras va ampliando sus mercados en el extranjero.

Preguntas:

1. ¿Tenemos en nuestra localidad un registro de nuestro patrimonio natural: aguas, calidades de tierras, bosques, fauna y flora local, canteras de minerales no metálicos, etc.?
2. ¿Cómo se planifica el desarrollo local si no se tiene inventariados los recursos? ¿Qué consecuencias puede provocar?
3. ¿Cómo se plantean las propuestas de desarrollo económico local?
4. ¿De qué manera participa la municipalidad en el desarrollo de los emprendimientos económicos locales?
5. ¿Cómo sabemos que nuestra producción tiene futuro; es decir, que es competitiva con los mercados regionales, nacionales e incluso, internacionales?
6. ¿Generamos tecnología propia o accedemos a tecnología que nos permite ser más competitivos?
7. ¿El sistema educativo apoya o contribuye al desarrollo económico de la localidad? ¿Qué debemos hacer para reforzar esta relación?

f. GESTIÓN SOCIAL DEL AGUA Y GÉNERO

**MI EXPERIENCIA EN GESORI (I),
ANGARAES SUR, HUANCVELICA**

Ricardina Velarde Rico^{xx}

ESTUDIO DE CASO

Logros:

La participación de la mujer es importante en este tipo de actividades (GESORI: Gestión Social del Riego), en donde nos ha permitido expresar nuestras sugerencias, hemos aportado ideas en las diferentes reuniones de trabajo a nivel de la zona como en nuestros propios organizaciones, en la toma de decisiones la mujer siempre esta presente y cuando se compromete lo hace con mayor responsabilidad y decididas a cumplir el reto.

En el proyecto de GESORI hemos participado muchas mujeres, y nuestra participación fue activamente en los diferentes trabajos programados en forma concertada, estamos presentes por que hay una gran necesidad de cambiar nuestra situación de vida, tanto económico como para la alimentación de nuestros hijos, esta proceso me ha permitido posiblemente a ser elegida como regidora de la Municipalidad del Distrito de Julcamarca, pese a no ser profesional he

asumido el reto de estar en igual condición, ahora sigo trabajando en los asuntos de las madres y soy el interlocutor entre la MT GESORI y la Municipalidad.

Dificultades:

La dificultad en que nos encontramos es porque la mujer es ama de casa, tienen diferentes trabajos que realizar, algunas veces solas; muchas de las mujeres dependen de sus esposos y esto es una limitante para actuar en las diferentes actividades de desarrollo de nuestras comunidades.

Siempre hay poca participación de las mujeres.

**MI EXPERIENCIA EN GESORI (II),
ANGARAES SUR, HUANCVELICA**

Ana Villegas Gotea^{xx}

ESTUDIO DE CASO

Logros:

Dentro del proyecto de mejoramiento de riego y fortalecimiento de la organización he participado en las diferentes actividades, muchas veces en las diferentes reuniones en donde las primeras veces tenia mucho miedo de participar poco a poco he participado dando mis ideas y sentimientos propios de los aprendizajes que veníamos realizando en cada encuentro, lo mas importante que aprendí era saliendo de mi casa a ver otras experiencias en donde fuimos muchos hombres y mujeres, gracias a esto he aprendido a sembrar pastos para mis animales, a manejar el sistema de aspersión que lo compartimos con mis hijas el trabajo. Dentro de la organización participo como tesorera y estoy aprendiendo a asumir cargo.

Los casos plantean opiniones de las mujeres que intervienen en la gestión social de un recurso importante como el agua de riego. ¿Cuáles son las opiniones que plantean las mujeres que participan en la gestión de este y otros recursos naturales como la tierra o el control de la contaminación de los ríos, etc., así como en los procesos de desarrollo económico en la localidad?

g. GESTIÓN LOCAL PARA EL DESARROLLO EDUCATIVO

**AVANZAR DE LA POBREZA EDUCATIVA
AL PROGRESO Y
LA COMPETITIVIDAD LOCAL.**

Municipalidad de San Salvador,
Calca, Cusco^{xxi}

ESTUDIO DE CASO

El distrito de San Salvador se encuentra en la provincia de Calca, Cusco y cuenta con una población de 5,630 habitantes, dedicados a actividades agrícolas y pecuarias, que viven mayoritariamente en situación de extrema pobreza. El distrito, que ocupa el lugar 1178 en el ranking de desarrollo humano, tiene indicadores educativos muy malos: 56.5% de tasa de analfabetismo, 42% de matrícula en la secundaria y apenas 46.8% de logro educativo.

La problemática educativa del distrito es dramática y se caracteriza entre otras cosas por la insuficiente infraestructura y mobiliario escolar, el trabajo aislado del sector en el distrito, la nula iniciativa de los maestros para incorporar la realidad socio cultural a la currícula, las dificultades viales para acceder a las instituciones educativas, la carencia de bibliotecas y la pobreza de

servicios educativos: los 10 PRONOEIS y los tres centros de inicial son unidocentes y los ocho centros primarios tienen 31 profesores para cerca de 1,500 alumnos.

En este contexto, la municipalidad distrital se propuso contribuir al mejoramiento de la calidad educativa lo que se materializaba en seis objetivos: i) involucrar al sector de educación en los distintos procesos de participación local; ii) mejorar los accesos viales a los institutos educativos; iii) construir y mejorar infraestructura educativa; iv) incorporar tecnología educativa en la enseñanza local; v) promover la creación de nuevas instituciones secundarias, y; vi) promover la diversificación del contenido curricular en el nivel secundario.

A pesar de sus limitaciones y aprovechando el marco participativo de la descentralización, la municipalidad ha logrado la participación de los directores de las instituciones educativas en la elaboración del plan de desarrollo concertado y de éstos y las APAFAS en el proceso del presupuesto participativo, además de conformar los comités de salud y de educación del distrito.

Simultáneamente y con sus recursos, el gobierno local ha iniciado la construcción de accesos carrozables a distintas comunidades campesinas y está poniendo fondos de contrapartida para la construcción de un módulo educativo en el nivel primario con participación de la APAFA, además de la construcción de seis módulos de PRONOEIS en las comunidades altas, con aportes de la embajada de Japón y Plan Internacional. La municipalidad ha implementado con computadoras a los centros secundarios y maneja el Centro de Innovación Municipal Huascarán, usando un convenio con el sector que tiene varias dificultades, similares a las que tiene con la UGEL de Calca que incumple compromisos recíprocos de dotación docente. Finalmente, en la perspectiva de promover la diversificación del contenido curricular, la municipalidad está impulsando el programa "Conociendo mi comunidad".

A pesar de las dificultades de relación con el sector a nivel regional y nacional, la municipalidad ha contribuido en incrementar el número de estudiantes que asisten a la secundaria así como ha aportado durante su gestión en infraestructura y equipamiento educativo, movilizándolo más de 900,000 soles. Más importante aún, ha avanzado en sensibilizar y comprometer al sector en el distrito.

EL PROYECTO EDUCATIVO DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTO DOMINGO DE LOS OLLEROS, MORROPÓN, PIURA

Carlos López Jiménez, alcalde^{xxii}

ESTUDIO DE CASO

Santo Domingo de los Olleros es un distrito de la provincia de Morropón, en el departamento de Piura que cuenta con 9,000 habitantes. El distrito cuenta con centros educativos de los tres niveles, con predominio del primario, dos colegios secundarios, un instituto tecnológico y un nacional agropecuario. El servicio en inicial y primaria es de baja calidad y se brinda en condiciones poco pedagógicas. La ubicación geográfica de los distintos caseríos dificulta el acceso a las escuelas, que se agrava por las distancias entre los caseríos y los centros poblados.

Frente a esta realidad, el Plan de Desarrollo del Distrito, aprobado el año 2000 definió como uno de sus ejes estratégicos el de educación, cultura y deporte, precisando su compromiso de promover una educación de calidad en ambientes adecuados orientada a la formación

humanística y al desarrollo de capacidades técnico productivas en base a una currícula local diversificada que permita la inserción en el desarrollo regional y nacional. En el presupuesto participativo de ese año acordaron asignarle el 30% de éste a ese eje con el fin de completar las aulas en colegios creados sin infraestructura física.

Tras un proceso de discusión y análisis con los profesores de los distintos niveles (2002), el 2003 se convocó a una mesa de educación y desarrollo productivo en el sector, comprometiéndose a distintas organizaciones públicas y privadas a acompañar la definición de un proyecto educativo distrital, denominado "Calidad y Equidad", involucrando al municipio, la Red Educativa Local y de manera especial a los profesores. El equipo central que dirige el proyecto tiene 26 representantes, 16 de los cuales son profesores. Dicho equipo es responsable de recoger propuestas y sistematizar aportes, decide en la planificación, ejecución y evolución de las actividades del proyecto, monitorea sus bienes y servicios y elabora y valida los presupuestos anuales de manera concertada y de acuerdo con los planes operativos anuales.

La municipalidad se limita a coordinar las acciones administrativas, facilitar los eventos de actualización docente que programa la Red Educativa Local y buscar el financiamiento requerido por el proyecto. El equipo central cuenta con tres especialistas de la Red Educativa Local que se encargan de evaluar los logros y dificultades de las instituciones educativas según el nivel. Las nueve zonas que conforman el distrito tienen un representante que se encarga de coordinar las acciones con los secretarios de educación de los comités de desarrollo de los caseríos y los zonales, así como con las instituciones educativas de la zona y los consejos educativos institucionales. El proyecto cuenta en su estructura con un comité de asuntos económicos que da cuenta de los servicios que presta el equipo central.

El proyecto, que cuenta con el apoyo del Ayuntamiento de Eibar, España y una contrapartida de la municipalidad ha logrado promover las organizaciones estudiantiles en los cuatro niveles así como monitorear el desempeño docente y aplicar exámenes de medición de rendimiento escolar a los alumnos de todos los niveles. En términos de equipamiento, ha adquirido 20 módulos de materiales educativos para el nivel inicial, 10 para los PRONOEIS estatales y tres municipales, además de módulos de biblioteca a los centros educativos de primaria, secundaria y superior. Complementariamente se adquirieron ocho equipos de sonido y 12 de cómputo para las escuelas, además de la contratación de siete profesores primarios.

El proyecto que también ha diseñado y aplica una estrategia de escuela para padres, está capacitando a los docentes con seis módulos de gestión de centros educativos públicos según las características diseñadas por el Ministerio de Educación y ha organizado un concurso de innovaciones educativas. Sobre toda esta base se ha elaborado la currícula educativa distrital incluyendo el tercio curricular local, por niveles. La instalación de internet que se ha concluido en distintos centros educativos y el concurso de proyectos innovadores (US\$ 3,000 de premio) alientan la consolidación del proyecto y permiten pensar que es posible garantizar una educación con calidad a partir de la decisión política y del trabajo del municipio con el apoyo de instituciones como CIPCA (Piura).

Preguntas:

1. ¿Qué está haciendo la municipalidad *provincial* para promover el desarrollo educativo en la localidad?
2. ¿Qué está haciendo la municipalidad *distrital* para promover el desarrollo educativo en la localidad?
3. ¿Qué está proponiendo la población a través de los Planes Concertados de Desarrollo y los Presupuestos Participativos?
4. ¿Hasta qué punto se comprometen en los Planes Concertados de Desarrollo y los Presupuestos Participativos, las instituciones educativas locales como las APAFAS y los UGEL?
5. ¿Se cuenta con apoyo del gobierno regional; como se puede lograr un mayor compromiso de éste?
6. ¿Se cuenta con una o varias mesas de educación en la localidad?, ¿Cuáles han sido sus principales logros y limitaciones?, ¿Cómo se le puede fortalecer?
7. ¿Los profesores se capacitan y evalúan regularmente?, ¿Son públicos los resultados?, ¿Se conocen las medidas tomadas para actualizar permanentemente a los profesores?
8. ¿Los padres se capacitan regularmente (por ejemplo, mediante las escuelas de padres)?
9. ¿Cómo se trabaja el tema de la actualización de la tecnología educativa?

h. GESTIÓN LOCAL PARA FORTALECER LOS SERVICIOS DE SALUD

EXPERIENCIA DE LA MUNICIPALIDAD LA MATANZA, MORROPÓN, PIURA^{xxiii}

ESTUDIO DE CASO

El distrito, ubicado en la provincia de Morropón, Piura fue creado en 1964. Tiene una población estimada en 14,500 habitantes. La experiencia presentada -promoción de agua segura y saneamiento- fue compartida con el distrito de Chulucanas, parte de la misma provincia, que tiene una población aproximada de 80,000 habitantes.

El 88% de los habitantes de la provincia de Morropón acceden al agua a través de pozos manuales y/o tajo abierto, ríos y quebradas o mediante la compra a camiones cisterna. Este tipo de abastecimiento combinado con un almacenamiento inadecuado trae como consecuencia la presencia de enfermedades infecciosas y parasitarias gastrointestinales que afectan especialmente a los pobladores de los dos distritos involucrados, por los niveles de pobreza que se observan en ellos.

Ante este hecho se implementó el proyecto de promoción del agua segura y saneamiento en ambos distritos, participando en su implementación, seguimiento y monitoreo la ONG VISAD-Ayuda en Acción. La Fundación SODIS, la Red de Salud Morropón-Chulucanas y los establecimientos de salud rural junto a la municipalidad distrital de La Matanza. En función a la calidad de agua, se seleccionaron 5 localidades de Chulucanas (360 familias) y cuatro de La Matanza (340 familias).

En el caso de La Matanza, la municipalidad promovió reuniones con las organizaciones de base y las instituciones educativas para analizar el agua que consumían y sensibilizar a la población a fin

de comprometerla en el proceso. Este se inició a través de acciones de capacitación para adoptar el enfoque SODIS de tratamiento del agua -se trata de un método de tratamiento a través de los rayos solares que elimina los patógenos que producen enfermedades diarreicas-, como paso previo a su implementación.

A la fecha, el método ha sido asumido/promovido por 16 instituciones educativas y puesto en práctica por 280 familias, lográndose la efectividad en el tratamiento del agua en nueve localidades. Por esta vía, y mediante esta experiencia, la municipalidad de La Matanza ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de parte de la población rural del distrito, sustentando su esfuerzo en la participación comunitaria desde la planificación de la intervención a partir de la evaluación de sus necesidades.

EXPERIENCIA DE LA MUNICIPALIDAD DE ANTA

Dr. Juan Garios Rondón
Servicio Municipal de Salud^{xxiv}

ESTUDIO DE CASO

La provincia de Anta está ubicada en el departamento de Cusco y cuenta con una población aproximada de 62,000 habitantes, una tercera parte de los cuales vive en el distrito del mismo nombre. Creada en 1,839, cuenta con una municipalidad conciente de su rol participativo en acciones que permitan el desarrollo integral de la población, incluyendo el desarrollo de programas que buscan el mejoramiento de las condiciones de salud, educación, saneamiento ambiental, mejoramiento agropecuario y transporte, propios de una zona más rural que urbana.

La experiencia presentada, que es el Servicio Municipal de Salud, se inició el 2,003 ante las quejas de la población por la atención prestada por el MINSA. El proyecto inicial contemplaba la apertura de un local reducido y adaptado que ofrecía dos servicios básicos; medicina y odontología con sus respectivos servicios de apoyo. Ante el éxito inicial y el incremento de la demanda por mayor cobertura de atenciones, el servicio se trasladó a un local más adecuado y mejor implementado con mayores consultorios que permiten acciones asistenciales y preventivas que han beneficiado hasta la fecha a más de 20,000 personas.

El servicio cuenta actualmente con consultorios de medicina general, pediatría, ginecología, odontología y enfermería además de ambientes especiales para tóxico, farmacia, laboratorio, sala de cirugía menor y un ambiente pequeño para hospitalización. Para asegurar la calidad de atención y trato, pero especialmente el sostenimiento del servicio, se combinan distintas estrategias que tienen como columna vertebral la participación de la población a través del Comité Comunal de Gestión de la Salud, alentado por la municipalidad, y permite:

- Asegurar la asistencia regular de los pacientes a partir de la identificación del servicio como propio. Dado que hacen un pequeño pago -menor que el que representa su traslado hasta el servicio en la ciudad de Cusco- se generan ingresos constantes para el servicio.
- Campañas integrales en las comunidades para difundir el servicio y para ofrecer atención cerca del domicilio, al mismo costo lo que permite que el establecimiento incremente sus ingresos por consultas, tratamientos y venta de medicinas.
- Impulso del servicio odontológico mediante un equipo de campaña.

- Alianza estratégica con ESSALUD, lo que permite contar con 2,285 asegurados que se atienden en el servicio con los ingresos consiguientes.
- Campañas regulares de atención especializada en las que los ingresos por consulta son para el especialista pero se asegura la asistencia al establecimiento y el ingreso por medicamentos.
- Expedición de los carnés de sanidad y de los certificados de salud que generan ingresos adicionales por los exámenes de laboratorio.

Tales estrategias son complementadas con una lógica muy activa de relacionamiento con la cooperación internacional -Parkdale Community Health Centre, Fundación Olof Palme, Rotarios de San Diego, distintas municipalidades de España, etc.- que ha permitido completar el equipamiento del servicio. El compromiso de la municipalidad con su servicio ha sido estratégico desde el primer momento. Esta, si bien compromete algunos recursos de su presupuesto, fundamentalmente aporta con su capacidad de gestión, sus relaciones y su vinculación con la población organizada que es la que posibilita y se beneficia del servicio que ha sido capaz de resolver deficiencias y carencias que el MINSA no lograba atender.

Preguntas:

1. ¿Existe una mesa o varias que trabajen el tema educativo local?
2. ¿Cuáles son los principales problemas de salud existentes en la localidad?
3. ¿Qué acciones organizadas (programas o proyectos) se han creado para plantear las soluciones?
4. ¿Cómo se articulan las acciones desarrolladas por la comunidad organizada, la municipalidad y los organismos del ministerio de salud?
5. ¿Existen canales para que los usuarios de los servicios planteen sus comentarios, reclamos y sugerencias para mejorar los servicios?

i. CUADRO RESUMEN DE LAS TRANSFERENCIAS SECTORIALES DE MEDIANO PLAZO

A continuación se presenta el cuadro resumen de las transferencias sectoriales para los Gobiernos Regionales y Locales, el Plan de Transferencias 2006-2010, aprobado por Resolución Presidencial N° 044-CND-P-2006, el 17 de mayo de 2006. A modo de práctica final, realice en trabajos de grupos las siguientes acciones:

1. ¿Existe adecuada concordancia entre las acciones que asumirán los Gobiernos regionales y los Locales; o es que el Gobierno Nacional sigue concentrando las principales funciones? ¿Qué propuestas podemos formular?
2. ¿Qué sectores no han sido aún considerados en las transferencias?
3. ¿Participa su municipalidad de estas transferencias? ¿Qué significa en concreto?
4. ¿Cómo relacionaría usted el plan de transferencias de mediano plazo con el plan de desarrollo de capacidades de su localidad?

Sector	Transferencia	Nivel Gobierno	LOGR /LOM	Ejecutadas/ En proceso			Programadas				
				2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Funciones											
Agricultura	1. Funciones sectoriales	Regional	17		4	6	1	3	3		
	2. Funciones sectoriales	Local Provincial	1					1			
	3. Funciones sectoriales	Local Distrital	1					1			
	Fondos, Programas y Proyectos										
	1. Proyectos Ganaderos	Regional									
	2. Proyecto PROALPACA	Regional									
	3. CONACS	Regional									
	4. PERPEC	Regional									
	5. a) PRONAMACHCS Personal Asistencia Técnica	Regional									
	b) PRONAMACHCS Fondos para Proyectos	Local Provincial									
6. PSI Proyecto Subsectorial de Irrigación	Regional										
7. Maquinaria Agrícola	Regional										
8. INCARGO	Regional										
Funciones											
Comercio Exterior y Turismo	1. Funciones de Comercio Exterior	Regional	5		5						
	2. Funciones de Turismo	Regional	18		18		(1)	(2)	(3)		
	3. Funciones de Artesanía	Regional	12		12						
Fondos, Programas y Proyectos											
1. Plan de COPESCO	Regional										
Funciones											
Economía y Finanzas	1. Funciones de Administración de Terrenos	Regional	3		3						
	2. Capacitación Administración de Terrenos	Regional									
Funciones											
Educación	1. Funciones Sectoriales	Regional	21				5	12	4		
	2. Funciones Sectoriales	Local Provincial	19				1	3	4	5	6
	3. Funciones Sectoriales	Local Distrital	19				1	3	4	5	6
Funciones											
Energía y Minas	1. Funciones sectoriales	Regional	8		6	2					

Manual de Gestión Moderna de Municipalidades Rurales

Sector	Transferencia	Nivel Gobierno	LOGR /LOM	Ejecutadas/ En proceso			Programadas				
				2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Mujer y Desarrollo Social	Funciones										
	1. Funciones de Población	Regional	6					6			
	2. Func. de Des.Social e Igualdad Oportunidades	Regional	8				8				
	3. Func. Prog.Sociales, Defen y Prom. Derechos	Local Provincial	5				5				
	4. Func. Prog.Sociales, Defen y Prom. Derechos	Local Distrital	9				9				
	5. Func. Prog.Sociales, Defen y Prom. Derechos	Local Provincial-Distrital	2				2				
	1. Prog. de Complementación Alimentaria	Local Provincial									
	2. Prog. de infraestructura Social y Productiva	Local Distrital									
	3. Prog. de Promoción de Desarrollo Económico	Regional-Local									
	4. Prog. Nutricional	Local Provincial									
	5. Prog. Atención a Familia y Personas Vulnerables (4)	Local									
	6. Beneficencias	Regional-Local									
	7. Patronato del Parque de las Leyendas	Local Provincial									
	PCM	1. Funciones de Defensa Civil	Regional	5				5			
		2. Funciones de Demarcación Territorial y Ambientales	Regional	10				9	1		
1. Bienes Ayuda Humanitaria		Regional									
Producción	1. Funciones de Pesquería	Regional	10	8			2				
	2. Funciones de Industria	Regional	7	7							
	1. Desembarcaciones Pesqueros Artesanales	Regional									
	2. Centros de acuicultura Funciones	Regional									

Salud	1. Funciones Sectoriales	Regional	16	13	3				
	2. Funciones Sectoriales	Local Provincial	2		2				
	3. Funciones Sectoriales	Local Distrital	2				2		
	4. Planificación de las transferencias a Gob. Locales	Local							
Trabajo	1. Funciones sectoriales desconcentradas	Regional	18		12	6			
Transportes y Comunic.	1. Funciones Sectoriales de Transportes	Regional	8	7	1				
	2. Funciones sectoriales de Comunicaciones	Regional	5		5				
	1. Maquinaria y Equipo Mecánico del MTC	Regional							
	2. Prog. Mto. Vial rutinario de PROVIAS RURAL	Local Provincial							
	3. Prog. Conserv. Carreteras PROVIAS Dptal	Regional							
	4. Prog. Caminos Dptales de PROVIAS Dptal	Regional							
5. Aeródromos	Regional								
6. Embarcaderos Fluviales y Lacustres	Regional								
Vivienda	1. Funciones sectoriales	Regional	8		4	4			
	1. SENCICO	Regional							
	2. Proyectos Especiales INADE	Regional							
	3. Inst. Nac. Infraest. Educativa y de Salud (INFES)	Local Provincial							
	4. Prog. Apoyo Reforma Sector Saneam (PARSSA)	Local Provincial							
	5. Programa Apoyo al Sector Habitacional (PASH)	Local Provincial							
	6. Prog. Nac. De Saneamiento Rural (PRONASAR)	Local Provincial							
7. Fortalecimiento Institucional a los GR	Regional								

- () La transferencia de cada función se inicia en el primer año indicado y continúa el proceso durante los siguientes años con aquellos gobiernos descentralizados que no acreditaron la primera vez.
- (1) Funciones i) y c) que quedaron pendientes de transferencia para el caso específico de Lima Metropolitana (Texto mencionado por la norma, no aplicable a los municipios rurales).
- (2) Se transfiere las facultades de la función m) relacionadas con las actividades de casinos de juego y similares y de uso y explotación de máquinas tragamonedas. (Texto mencionado por la norma, no aplicable a los municipios rurales)
- (3) Se transfiere las facultades de la función e) relacionadas con las actividades de casinos de juego y similares y de uso y explotación de máquinas tragamonedas. (Texto mencionado por la norma, no aplicable a los municipios rurales)
- (4) Comprende INABIF, Prog. Nac. Contra la Violencia Familiar y Sexual, Prog. Nac. Wawa Wasi.

CONCEPTOS IMPORTANTES

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Abastecimiento y comercialización de productos y servicios ■ Agua potable, alcantarillado y desagües ■ Áreas Naturales Protegidas ■ Aseo, higiene y salubridad. ■ Atención primaria de la salud y las campañas preventivas ■ Competencias compartidas ■ Competencias exclusivas ■ Conflictos de Competencia ■ Contaminación ambiental ■ Educación ambiental ■ Educación, cultura, deporte y recreación ■ Espacio físico ■ Evaluaciones de Impacto Ambiental | <ul style="list-style-type: none"> ■ Limpieza pública y la disposición de los residuos y desechos ■ Organización del espacio físico y el Uso del suelo ■ Programas sociales, defensa y promoción de derechos ciudadanos ■ Promoción del Desarrollo Económico Local ■ Protección y conservación del ambiente ■ Saneamiento ambiental, salubridad y salud ■ Seguridad ciudadana ■ Servicios públicos locales ■ Tránsito, circulación y transporte público. ■ Uso del suelo |
|---|--|

LEGISLACIÓN APLICADA

- Ley de Bases de la Descentralización
- Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley 28237, Código Procesal Constitucional
- Ley 27117, Ley General de Expropiaciones
- Ley 28298, ley marco para el desarrollo económico del sector rural
- Ley 28611, Ley general del ambiente.
- Constitución Política
- Código Civil
- Código Procesal Civil.
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961
- Resolución Presidencial N° 044-CND-P-2006

NOTAS FINALES

- i Desarrollo Social. El capital de carne y hueso. En Presencia 148, CONFIEP Lima. 2005.
- ii World Development Indicators 2004. Banco Mundial. Citado en Presencia, op, cit.
- iii CEPAL y compendio mundial de educación 2003. UNESCO. Citado en Presencia. Op.cit.
- iv Du Bois, Fritz. Un Balance de las Políticas Sociales. IPESM & Fundación Konrad Adenauer. Lima. 2004. P.141
- v Extraído de Quedena, Enrique. Plan Formativo de Gerentes Municipales en Promoción Económica local rural. REMURPE, APODER. Lima. 2004.
- vi Cotorruelo Menta, Romeo. Aspectos estratégicos del desarrollo local. En Madoery, O. y Vázquez, A. Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 2001
- vii Casalet, Mónica. "Aprendizaje Tecnológico y Escalamiento Industrial: Perspectivas para la Generación de Capacidades Tecnológicas en Empresas Maquiladoras de la Frontera Norte". UAM/COLEF/FLACSO. 2000/2004
- viii Cillóniz, F.; Grozo, J.; Riva, L.; Guzmán, A. Cadenas productivas y desarrollo empresarial. Banco Interamericano de Desarrollo. Febrero 2003.
- ix Ibid
- x Caselet. Op.cit.
- xi Stephenson, R.S. Evaluación de Desastres. PNUD. Programa de entrenamiento para el manejo de desastres. 1991.
- xii Ministerio de Salud. Plan sectorial de prevención y atención de emergencias y desastres del sector salud. Oficina General de Defensa Nacional. 2004.
- xiii Caballeros, Rómulo y Zapata, Ricardo. América Latina y El Caribe: el impacto de los desastres naturales en el desarrollo, 1972-1999. CEPAL. 1999. Santiago.
- xiv Kuroiwa, Julio. Reducción de desastres. Viviendo en armonía con la naturaleza. PNUD. Lima. 2002. Para un mayor conocimiento de conceptos y términos, véase Lavell, Alan y Mansilla, Elizabeth. Del concepto del riesgo y su gestión, al significado y forma de la intervención social. Gobierno Regional de Arequipa, PGRD COPASA, GTZ. 2003
- xv Ministerio de Salud; Red de municipios y comunidades saludables, OPS. Municipios y comunidades saludables: fichas temáticas de salud para alcaldes. Lima. OPS, 2003. Cuadernos Promoción de la Salud 6. incluye direcciones web.
- xvi Organización Panamericana de la Salud. Hoja Informativa del Programa Mujer, Salud y Desarrollo. Febrero de 2001. Washington DC.
- xvii Tomado de Quedena, Enrique. Plan Formativo de Gerentes Municipales en Promoción Económica Local Rural. REMURPE, APODER, OXFAM, CICDA. Lima 2004.
- xviii Tomado de Quedena, Enrique. Plan Formativo de Gerentes Municipales en Promoción Económica Local Rural. REMURPE, APODER, OXFAM, CICDA. Lima 2004.
- xix La presente es una ficha de sistematización de la experiencia del GESORI, que coordinara en 2003 Enrique Quedena conjuntamente con Javier Alarcón, por encargo de CICDA. Ricardina Velarde Rico fue entrevistada por David Romero Espinoza, quien elaboró la ficha el 16 de abril del 2003. Ricardina y David son actores directos de la experiencia.
- xx Ibid. Ana Villegas Gotea fue entrevistada por David Romero Espinoza, quien elaboró la ficha el 16 de abril del 2003. Ana y David son actores directos de la experiencia.
- xxi REMURPE. Nuevas Alternativas de Gestión Municipal. Memoria de la primera conferencia anual de municipalidades rurales. Lima. 2005.
- xxii REMURPE. Op.cit.
- xxiii ibid.
- xxiv ibid.

Capítulo V

La Planificación del Desarrollo Local

I. LA PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

El artículo IX de la LOM, define la planeación local como un proceso integral, permanente y participativo, que permite la articulación de las municipalidades con sus vecinos. Se trata de un proceso en donde se establecen las políticas públicas de nivel local, teniendo en cuenta las competencias y funciones específicas, exclusivas y compartidas, de las municipalidades, según su nivel.

El desafío que enfrenta la planificación del desarrollo local, es que requiere nutrirse y servir a un grupo amplio de instituciones públicas y privadas, así como a organizaciones sociales y productivas, portadoras cada una de ellas, de intereses propios y a veces, contradictorios entre sí. El encuentro de tan distintas posiciones, debe permitir la conformación de una unidad con sentido integral y común.

La planificación local da cuenta de un cúmulo enorme de situaciones distintas y hasta opuestas, que conviven y comparten un mismo espacio. Muestra las diferentes formas que existe de vivir una misma realidad, dependiendo del lugar que nos toque vivir y la historia particular que lo explica.

Un viejo problema ha sido que las municipalidades, de manera general, no han contado con un adecuado sistema de planificación. Este inconveniente se acentuaba en la medida que los múltiples actores que establecían sus propios planteamientos y dinámicas, al margen de una propuesta de integración general.

El reconocimiento jurídico que han alcanzado las prácticas de planificación estratégica concertada, ha permitido lograr cambios alentadores, pues ha dotado a los diferentes actores sociales e institucionales, de los medios necesarios para intervenir, de manera coordinada, en el mejoramiento de los problemas más urgentes, así como en la organización del desarrollo futuro de la localidad.

Hoy, las municipalidades provinciales y distritales están obligadas a crear un sistema de planificación local, que se guíe bajo los principios la participación ciudadana, transparencia, gestión moderna y rendición de cuentas. Tal sistema debe propender a la inclusión, la eficiencia y eficacia, la equidad, imparcialidad, neutralidad y subsidiariedad, así como mantener una consistencia con las políticas nacionales, la especialización de las funciones, la competitividad y la integración.

■ Importancia de la planificación estratégica municipal

La planificación estratégica es un instrumento importante para la gestión municipal moderna, pero su adopción significa cambiar algunos métodos de trabajo tradicionales, por lo que debe acompañarse de un proceso de sensibilización y capacitación del personal, pues de otra manera, encontrará una fuerte resistencia interna en el momento de la implantación, fase que implica generalmente algún nivel de reestructuración interna en la municipalidad.

Gracias al empleo adecuado de las técnicas de planificación estratégica, un grupo numeroso de municipalidades han trascendido sus estrechos marcos de referencia compuesto por sus propios límites de circunscripción, pasando a dimensiones que les permite intervenir a nivel de cuencas,

regiones e incluso, espacios internacionales. Cómo es lógico prever en estos tiempos de globalización, si la localidad no tiene una adecuada lectura de su entorno, poco puede esperar de los resultados de su sistema de planificación.

- La concertación social y la visión estratégica, como mecanismos de desarrollo local

La introducción de la concertación como esquema de encuentro entre actores, ha permitido que éstos puedan definir sus estrategias de modo que les permitan alcanzar sus propósitos, en el marco de un conjunto de reglas previamente discutidas y aceptadas. El papel que cumple la municipalidad en este proceso, es muy importante, pues permite poner en relación a diferentes organizaciones que de manera espontánea no se relacionan entre sí, pese a compartir intereses comunes.

A través del planeamiento participativo, la municipalidad crea un espacio propicio para la concertación, posibilitando la creación de alianzas estratégicas con organizaciones privadas de promoción, instituciones públicas, así como entre distintas organizaciones sociales y gremiales de la localidad. En los mejores escenarios, es posible encontrar alianzas entre actores de distintas localidades, permitiendo la conformación de formas representativas más amplias -por ejemplo a nivel de cuenca-, así como asociaciones municipales.

La visión estratégica y la disposición a la concertación de intereses permiten a los distintos actores comprender la magnitud de los problemas, siendo recomendable, en muchos casos, buscar la actuación concertada entre varias organizaciones e instituciones. Los ejemplos son numerosos, ampliar las infraestructuras de transportes y comunicaciones, mejorar los sistemas de seguridad, plantear proyectos de desarrollo económico local, administrar servicios o recursos comunes, entre otros.

La visión estratégica, permite también adecuar los recursos financieros a las acciones que provocan efectos en cadena, y que resultan trascendentales para promover el desarrollo de la localidad. Bajo esta lógica, el plan no se elabora en base a un presupuesto determinado, sino que el presupuesto real es proyectado luego de completar el proceso de planificación. Supone un cambio significativo respecto a la vieja forma de planificar y de entender las relaciones de cooperación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Es por este motivo que la Ley de Bases de la Descentralización (LBD), señala que el Poder Ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales, así como los planes de desarrollo de nivel regional y local, que garanticen la estabilidad macroeconómica (artículo 18 LBD).

En suma, se puede concluir que el planeamiento estratégico concertado, permite responder adecuadamente a las necesidades de las localidades; permite la aplicación de nuevas formas de razonamiento a una combinación de situaciones económicas, sociales, políticas, culturales y espaciales que normalmente no se realizan. Requiere de un ente organizador y facilitador del proceso; define estrategias concretas para promover el desarrollo local; permite la concurrencia de una multiplicidad de actores sociales e institucionales y aplica una metodología específica de planificación.

1.1 El planeamiento estratégico como propulsor del desarrollo

El desarrollo local permite la expresión de diferentes propuestas de distribución del poder,

desempeño de funciones y servicios orientados a apoyar los procesos concretos de mejoramiento del hábitat y de la infraestructura básica, la salud y educación, la producción y, en general, todos aquellos aspectos dirigidos a elevar la calidad de vida de la población, de acuerdo a las características particulares que presenta cada localidad en una determinada región.

Se trata de un proceso prolongado, no exento de tensiones entre diferentes actores sociales, los mismos que buscan hacer prevalecer sus particulares intereses, debiendo el gobierno local orientarse a proteger el interés social y la utilidad pública.

En la medida que cada localidad posee sus propias particularidades y necesidades específicas, no es conveniente formular un prototipo de plan a aplicarse de modo indiscriminado, por el contrario, es metodológicamente recomendable tomar el momento de elaboración de un plan como una oportunidad para actualizar los diagnósticos y formular propuestas que examinen las reales capacidades que se han desarrollado en un determinado municipio.

1.2 El razonamiento estratégico y la combinación de situaciones económicas, sociales, políticas, culturales y espaciales

- Carácter estratégico del planeamiento

Para que un planeamiento tenga un carácter estratégico, existen requisitos que deben observarse en cada paso que se da. En primer lugar, planear dice Steine¹, significa diseñar un futuro deseado e identificar las formas para lograrlo, siendo así, la planificación estratégica no pretende tomar decisiones futuras, pues éstas deben hacerse en el momento oportuno. Justamente los Presupuestos Participativos constituyen uno de esos mecanismos que permiten tomar decisiones en el momento indicado.

Igualmente, “la planeación estratégica es un proceso que se inicia con el establecimiento de metas organizacionales, define estrategias y políticas para lograr esas metas, y desarrolla planes detallados para asegurar la implantación de las estrategias y así obtener los resultados buscados... La planeación estratégica es sistemática en el sentido que es organizada y conducida con base a una realidad entendida”. Se desprende así, la importancia que tienen los diagnósticos y la generación de toda una estructura de objetivos, sin las cuales difícilmente se podría caracterizar a una propuesta como estratégica.

En tercer lugar, importa poner de relieve los aspectos subjetivos, pues la planificación estratégica “representa un proceso mental, un ejercicio intelectual, más que una serie de procesos”. Esto es algo que algunas veces falla, hay que tomar en cuenta que el carácter estratégico no se logra sólo con seguir al pie de la letra una guía, pues se requiere que el proceso en sí mismo involucre también transformaciones mentales, que cambie nuestra forma cotidiana de ver e interpretar el mundo, por otros enfoques necesariamente más complejos y enriquecedores, cargados de variables no presentes en los pensamientos cotidianos u ordinarios.

El planeamiento estratégico debe ser una actitud concientemente asumida, que además de conocer lo que persigue, crea en el poder transformador de sus acciones. Pensar diferente y creer en lo que se hace, son dos componentes indispensables de la actitud estratégica.

Por otro lado, es necesario indicar que, la planificación estratégica tiene la capacidad de poder vincular tres tipos de planes: los estratégicos, los programas de mediano plazo, los planes operativos; así como los presupuestos a corto plazo.

Los procesos de desarrollo local pueden cumplir con estos requisitos si son vistos integralmente, por lo pronto, existe este punto de vista en muchas experiencias en curso y felizmente, en nuestra legislación sobre el tema ha habido una adecuada integración de los distintos aspectos indicados, aunque el razonamiento estratégico es algo que aun debe ser mayormente cultivado, especialmente en los líderes locales y la clase política.

■ El pensamiento y el razonamiento estratégico

En la base de un adecuado planeamiento estratégico, se encuentra un grupo de personas capaces de enfrentar inteligentemente los retos que plantea su realidad. Se trata de personas que se han valido de algún método para desarrollar un pensamiento estratégico.

El razonamiento estratégico es una particular forma de pensar, es el elemento distintivo de este tipo de planificación, y permite diferenciar al método de sus productos: el método es un conjunto de reglas que van a permitir lograr un propósito determinado, el plan. Si los organizadores del proceso de planeamiento siguen las pautas recomendadas, deben obtener planes que no deben seguirse como dogma, pues se trata de instrumentos que requieren modificarse regularmente, ya que se encuentran sujetos a permanente revisión.

Es de esperar que el gestor municipal, entrenado en el razonamiento estratégico, sea capaz de afrontar el futuro a través de determinadas pautas de razonamiento, que le permita prever posibilidades y no sólo aguardar pasivamente los resultados. De seguro empleará un conjunto de herramientas, como los análisis de contextos, la generación de escenarios, el mapa de actores, entre otros.

Ivancevich dice que “el pensamiento estratégico es un proceso cuyo resultado es la estrategia, que constituye el fundamento para la decisiones y acciones subsiguientes de la organización¹⁰⁰”. La estrategia constituye entonces el elemento sustancial de un proceso que exige formación y entrenamiento. Desde hace muchos años, en todo el mundo se viene utilizando diferentes técnicas para desarrollar el razonamiento estratégico, siendo el común denominador en todas ellas la preocupación por establecer ventajas que favorezcan la mejor competitividad y la previsión de escenarios.

El planeamiento estratégico aplicado al desarrollo local tiene por lo menos dos propósitos fundamentales. Por un lado, busca dotar a una comunidad de personas, de un programa de acción para enfrentar de mejor manera el futuro. Por otro lado, se trata de la oportunidad de desarrollar habilidades y capacidades en un sector importante de la población local, que les permita dotarse de los elementos necesarios para contribuir a su propio desarrollo personal y colectivo.

Iniciar un proceso de planeamiento estratégico, debe verse como una oportunidad para recrear la cultura política, para reforzar la capacidad propositiva y de acción de las colectividades locales, así como también, para desarrollar habilidades en las propias personas que participan en el proceso.

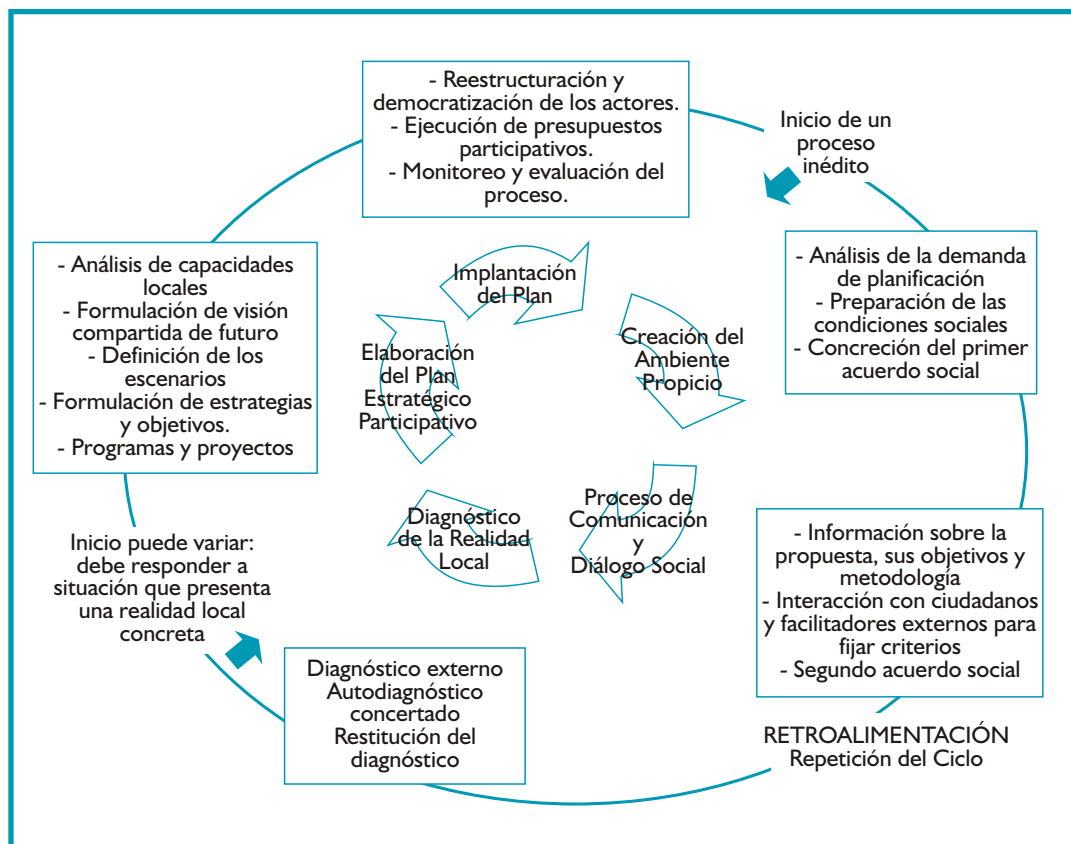


■ La planificación local

La nueva legislación sobre descentralización del Estado y sobre municipalidades, ha creado un sistema de planificación municipal que distingue, en términos generales, dos grandes campos.

Por una parte, se encuentran los instrumentos de planificación orientados a promover el desarrollote la localidad en su conjunto. Se trata de planes que comprometen a una pluralidad de actores y que requiere, en su realización, de gran esfuerzo e inversión de recursos económicos. Responde a este tipo de planes, los Planes de Desarrollo Concertados.

Por otra parte, se encuentran los instrumentos de planificación que atañen únicamente a la municipalidad como institución. Una vez definidos los propósitos de desarrollo para el conjunto de la localidad, sea esta un distrito o una provincia, es necesario que la municipalidad se dote de instrumentos que permitan que cumplan su rol promotor del desarrollo, como ocurre con el Plan de Desarrollo Institucional.



FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN. Tomado de Quedena 2002ⁱⁱⁱ.

La planificación local requiere seguir etapas. En un momento la preocupación consiste en preparar las condiciones para que los distintos actores participen y lograr un primer compromiso para poner en marcha la planificación. Se conoce esta etapa como la creación del ambiente propicio.

Una vez logrado el primer acuerdo, se requiere informar a toda la población sobre la importancia que tiene este esfuerzo. Se trata de una oportunidad para integrar a más actores sociales e institucionales.

Posteriormente, se llega a una fase decisiva. Se trata del momento de realizar los estudios técnicos que van a permitir fundamentar las propuestas de desarrollo que la colectividad elabore. Se requiere también la participación de los ciudadanos para conocer sus opiniones y para que manifiesten sus puntos de vista, basados en sus propios conocimientos de su realidad.

En un cuarto momento, es recién cuando se elabora, propiamente, el plan de desarrollo local concertado. Finalmente se llega a la fase de implantación, o de ejecución del plan de desarrollo de la localidad, que, entre otras cosas, debe exigir la elaboración o la actualización del plan de desarrollo institucional de la municipalidad.

■ Visión y Misión para el desarrollo local

Al formularse la visión compartida de futuro, los participantes esperan lograr una imagen que oriente el accionar de todos los comprometidos en el común interés de desarrollar la localidad.

La visión posee la cualidad de describir una imagen razonable de lo que se espera alcanzar al cabo de un lapso determinado. Esto quiere decir, que el enunciado debe ser claro y creíble. Pero deben aparecer los valores y las grandes orientaciones que se espera conseguir a través del proceso.

La misión, en cambio, se refiere al propósito que persigue una institución determinada, como la municipalidad o cualquier otra que participa en la planificación. Se trata de referencias muy puntuales que ayudan a definir el carácter de una organización y apunta a definir sus capacidades distintivas, aquello que lo convierte en algo diferente a los demás.

A continuación se pueden examinar dos ejemplos de visión de la localidad y de misiones que define la municipalidad.

VISIONES DE FUTURO DE LA LOCALIDAD Y LA MISIÓN DE LA MUNICIPALIDAD

MUNICIPIO	VISIÓN DE FUTURO DE LA LOCALIDAD - O MUNICIPIO -	MISIÓN INSTITUCIONAL - O MUNICIPAL -
Provincia de Tayacaja Pampas	Es modernizar el aparato Administrativo Municipal; facilitar y concertar la inversión privada, pública y de la cooperación internacional en el mejoramiento de los servicios, de la infraestructura y de los recursos humanos; promoviendo el Desarrollo Integral y Armónico de la Provincia de Tayacaja Pampas, con el concurso y participación laboriosa de su población.	La Municipalidad Provincial de Tayacaja Pampas, en el año 2006, tendrá una Administración moderna lider a nivel departamental, donde predomine un aparato Administrativo eficaz y eficiente, y que las necesidades vitales de la población hayan sido satisfechas.
Distrito de Pueblo Nuevo	Pueblo Nuevo al 2013, es una ciudad moderna, organizada sin perder su identidad cultural, con servicios básicos aceptables, con producción y productividad de calidad en un medio ambiente saludable y sostenible, con una población en pleno ejercicio de sus deberes y derechos con equidad y genero, basado en el desarrollo de sus principales actividades económicas con que cuenta el distrito	Es asegurar el cumplimiento de sus funciones como son la de planificar, impulsar, ejecutar, controlar y evaluar el conjunto de acciones a fin de proporcionar al ciudadano el ambiente adecuado para satisfacer sus necesidades y brindarles un eficiente servicio; así como promover el desenvolvimiento de las actividades sociales, culturales y económicas, acorde con el bienestar mayoritario de nuestro Distrito y de esta manera se logrará mejorar la imagen y el fortalecimiento de nuestra institución.

1.3 Estrategias para el desarrollo local

Como recuerdan Mintzberg & Quinn, los dos autores que trabajaron el concepto contemporáneo de estrategia simultáneamente, hacia 1965, fueron Kenneth Andrews e Igor Ansoff, el primero dio lugar a la formulación de los análisis interno/externo muy sencillos, mientras que el segundo formuló un sistema complejo de planificación, que tuvo una difusión más especializada.

Se debe a Andrews el análisis de situaciones externas (oportunidades y amenazas) y de capacidades internas (fortalezas y debilidades). Este autor además estableció una serie de premisas fundamentales. “Destacan entre ellas: la clara distinción que se hace entre la formulación de la estrategia y la implantación de la estrategia (que es, de hecho, la distinción entre pensar y actuar); la creencia de que la estrategia (o, al menos, la estrategia intencional) debe ser explícita; la noción de que la estructura debe seguir a la estrategia (en otras palabras, que se la diseña de acuerdo con la estrategia); y el asumir que la estrategia se deriva del liderazgo formal de la organización”^{vii}.

Andrews define a la estrategia corporativa como “un patrón o modelo de decisiones que determina y revela sus objetivos, propósitos, metas; asimismo, dicho patrón produce las principales políticas y planes para lograr tales metas, define la esfera de negocios a que aspira una compañía, establece la clase de organización económica y humana que es o pretende ser y, también precisa la naturaleza de las contribuciones, económicas y no económicas, que intenta aportar a sus accionistas, empleados, clientes y las comunidades...”^{viii}.

Siguiendo su razonamiento sobre el medio ambiente, este autor dice que las influencias más relevantes para la decisión estratégica, operan en el campo especializado donde se desenvuelve la organización. Destacan al respecto seis factores que actuarían como fuente de oportunidades y riesgos (actuales y potenciales): la tecnología, la economía, la sociedad, la ecología, la industria y la política.

Sin embargo, cuando se trata de elegir entre varias oportunidades externas, la organización debe echar una mirada a su propio mundo interior, para saber si tiene la capacidad para realizarla con éxito. Es decir, examinar “su habilidad, actual y potencial, de llevar a cabo, en contra de la oposición circunstancial o competencia, lo que se ha propuesto realizar”. Es necesario que examine sus puntos fuertes, así como sus debilidades (actuales y potenciales), para “extender o maximizar las fuerzas y disminuir o minimizar las debilidades”, en otras palabras, para identificar su punto fuerte principal y su vulnerabilidad crítica^{viii}.

La capacidad interna se compone de tres elementos básicos:

- (i) La capacidad distintiva, es decir, la forma propia y particular que distingue a una organización de otras similares;
- (ii) Los recursos económicos disponibles para emprender las acciones;
- (iii) Los valores presentes en la organización y el compromiso de las personas.

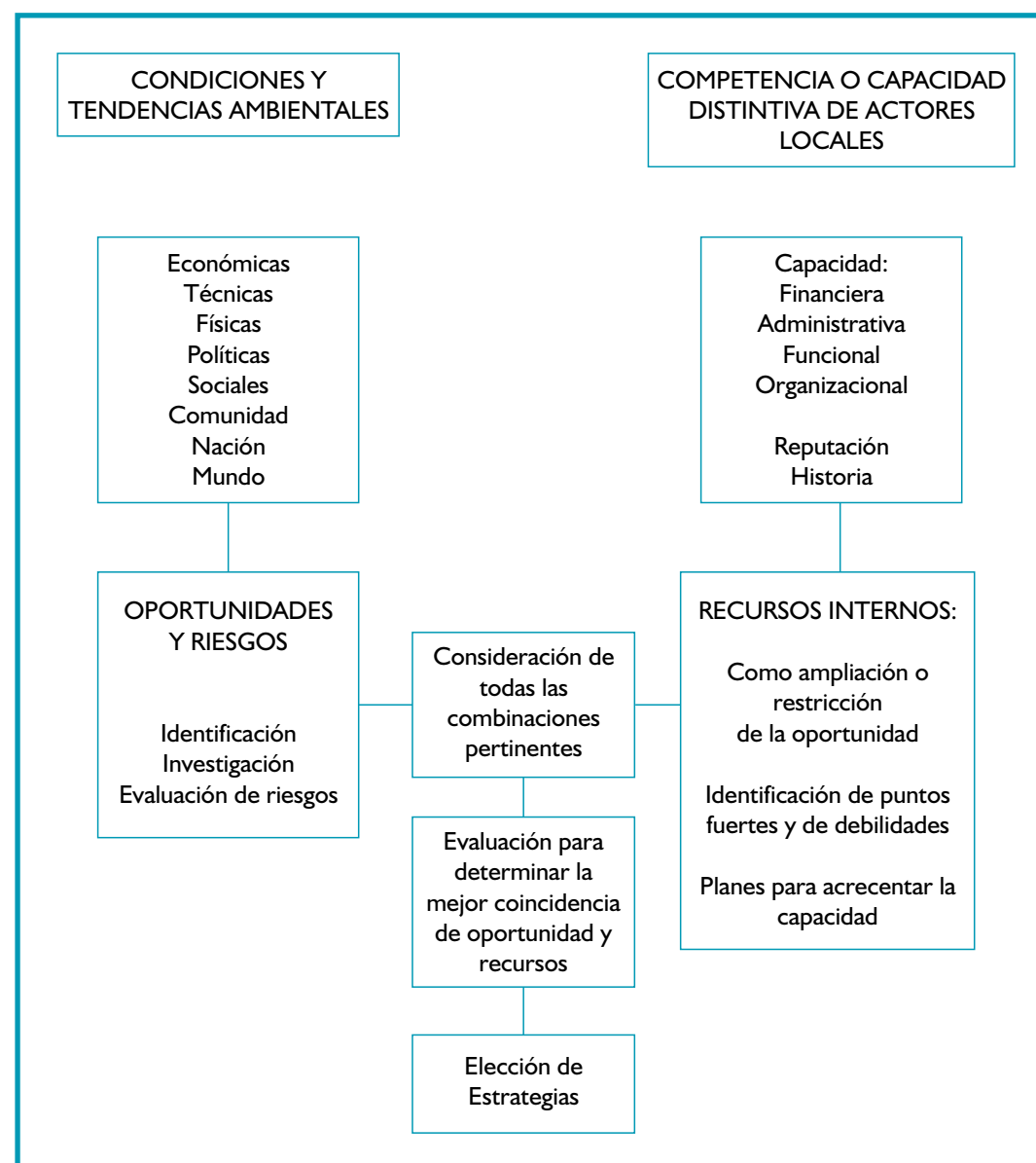
El enfoque de Andrews, que podría denominarse de oportunidad-capacidad, pone de relieve la importancia de aprovechar las oportunidades que se le presentan a una organización, precisando sus opciones. Se trata de un ejercicio sucesivo de expansión y restricción de opciones, con la

finalidad de identificar aquella que presente las mejores posibilidades de éxito al ser convertida en estrategia. Se trata pues del planteamiento que ha dado lugar posteriormente a las técnicas conocidas en nuestro medio como análisis FODA.

Si tomáramos como referencia el modelo de Andrew y lo adaptáramos al planeamiento estratégico local, podríamos tener un esquema como el que se muestra a continuación:

DESARROLLO ESQUEMÁTICO DE LA ESTRATEGIA LOCAL

- Adaptado del esquema de Andrew -



En cambio, Igor Ansoff enfoca la estrategia de una manera más amplia, como una serie de normas que facilitan la toma de decisiones y que guían el comportamiento de la organización, dando lugar a cuatro tipos de estrategias^{vi}:

- Para medir los rendimientos, los objetivos y las metas.
- Para establecer la relación de la organización con su ambiente externo.
- Para regular los procesos internos.
- Para dirigir los procesos diarios; las políticas operativas.

Sugerir distintos niveles, amplían el horizonte de lo que comúnmente se entiende por estrategia^{iv}. Si se toma una estrategia cualquiera, debemos encontrar en ella, siete características distintas, según plantea Ansoff

- La estrategia establece una dirección general en la que la organización crecerá y se desarrollará. Quiere decir esto que no está enfocada en el plazo más inmediato únicamente.
- Producto de lo anterior, una estrategia sirve para crear proyectos estratégicos, a través de un inteligente proceso de búsqueda.
- La estrategia se vuelve innecesaria cuando el proceso de búsqueda se centra en áreas sobre las que la organización ya transita. En ese caso es sólo una declaración redundante.
- En cuanto a la formulación de la estrategia, indica que ésta se apoya en información agregada, incompleta e incierta sobre los tipos de alternativas.
- En el camino pueden surgir dudas sobre la sensatez de la estrategia original, por tanto, se requiere de una retroalimentación estratégica. La estrategia no es un dogma; una propuesta inteligente es aquella que se puede corregir en el momento oportuno.
- La estrategia guarda una importante relación con los objetivos. Los objetivos representan los fines que la organización intenta lograr, mientras que la estrategia constituye los medios para lograr dichos fines. De esta manera, una estrategia puede perder validez cuando cambian los objetivos de la organización, se necesitará en tal caso generar una nueva.
- La estrategia y los objetivos son intercambiables en diferentes periodos de tiempo y en distintos niveles de organización; así un aspecto de la organización puede ser un objetivo en un momento y una estrategia en otro. Además, los elementos de la estrategia en un nivel alto de la gerencia se convierten en objetivos en un nivel inferior.

Este concepto de estrategia puede complementarse con el trabajo de Dixit & Nalebuff, para quienes “las decisiones interactivas (que dejan sitio para el conflicto y la cooperación), se llaman estratégicas y el plan de acción correspondiente se llama estrategia”^x. Esta formulación distingue acertadamente las decisiones estratégicas de la estrategia misma, completando de esta manera el aporte de Igor Ansoff.

Al parecer, el gran despliegue de posibilidades que plantea el planeamiento estratégico no ha sido adecuadamente aprovechado desde el desarrollo local en nuestro país, pues muchas de las prácticas se limitan a cruzar información sobre el entorno y las condiciones internas.

■ El análisis FODA aplicado al ámbito local

El análisis que examina la Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas, conocido como FODA, referido al desarrollo local, involucra al conjunto de actores locales. Una descripción de su significado lo podemos leer en el siguiente esquema:

FODA DE LA LOCALIDAD: DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<p>Se trata de las capacidades internas generadas en la localidad.</p> <p>Algunas de estas capacidades le otorgan al municipio un carácter distintivo.</p> <p>Son conocidos los casos de los municipios productivos e industriales o aquellos que han alcanzado un alto nivel de integración y conciencia ciudadana.</p>	<p>Las debilidades, aluden a los elementos internos que limitan a la localidad, en el logro de los objetivos expresados en la visión de futuro.</p> <p>Algunos de estos elementos internos devienen en debilidades, debido a cambios ocasionados en el ambiente externo y que ameritan una actualización de las capacidades de los distintos actores sociales e institucionales que participan en una localidad.</p>
OPORTUNIDADES	AMENAZAS O RIESGOS
<p>Las oportunidades están referidas al conjunto de eventos que se producen en el medio externo, pero que pueden influir decididamente en el futuro de la localidad.</p> <p>El ambiente externo comprende la zona de influencia de la provincia, las micro-regiones, las regiones, las tendencias nacionales e internacionales.</p> <p>Si se aprovechan las oportunidades, se facilita el logro de los objetivos. En cambio, no emplearlas, puede significar que otros aprovechen la situación creada.</p>	<p>Se entiende como amenazas, los factores del medio externo a la localidad que de realizarse, complicarían o evitarían el logro de los objetivos de la comunidad, e incluso, pondrían en peligro la propia vida de los moradores.</p> <p>Se trata de eventos muy diversos, como las crisis económicas y políticas, la caída de los precios de los principales productos de la zona, la realización de cambios climáticos severos como las sequías prolongadas y las heladas, así como eventos telúricos catastróficos como terremotos.</p> <p>El riesgo o amenaza se incrementa, cuando la localidad es vulnerable. La vulnerabilidad atiende muchos factores como los aspectos constructivos, el urbanismo o la instalación correcta de la infraestructura agrícola, así como la pobreza.</p>

Una aplicación concreta nos muestra el siguiente resultado:

FODA DE LA LOCALIDAD: DESCRIPCIÓN DE LOS ELEMENTOS EN EL DISTRITO DE CASCAPARA (2005).

FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> ■ Brinda servicios a la población de manera eficiente. ■ Equipos de tecnología moderna necesarios para realizar la labor municipal. ■ Humildad del personal. ■ Vocación de servicios a los demás. ■ Autoridades y personal emprendedores y persistentes en gestiones. ■ Tomar buenas decisiones en beneficio del Distrito. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Deficiente apoyo al deporte. ■ Autoridades visitan muy poco a las comunidades. ■ No se brinda atención diaria en la DEMUNA. ■ Quejas son mayormente por que no cumplimos con las necesidades de los pobladores. ■ No hay organización de microempresas ■ Pocos recursos para ejecución de proyectos. ■ Bajo nivel de apoyo social. ■ Falta de capacitación de organizaciones sociales de base

Manual de Gestión Moderna de Municipalidades Rurales

<ul style="list-style-type: none"> ■ Promover permanentemente el desarrollo del distrito. ■ Trabajadores expertos en su rol de trabajo. ■ Alcalde y Regidores con buena relación social. ■ Desarrollo de actividades en mejora del distrito. ■ Democráticos. ■ Gobierno local con capacidad de gestión. ■ Trabajo en equipo. ■ Buena relación entre alcaldes, regidores, personal administrativo y de servicio. ■ Compañerismo ■ Contamos con ruinas y lagunas. ■ Recursos minerales: cal, mármol, carbón mineral, yeso y poli metálicos ■ Producción de frutales, cereales, paltos, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Falta de economía presupuestal para cumplir nuestras obras ■ Insuficiente Presupuesto. ■ Falta de capacitaciones a los trabajadores municipales. ■ Falta de participación del pueblo. ■ Falta de información. ■ Servicios de salud deficientes. ■ Alto índice de desnutrición ■ Falta de transporte público. ■ Deficiente servicio de comunicación telefónica.
FORTALEZAS	DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> ■ Servicios de diversas instituciones no gubernamentales. ■ Apoyo de ONGs, en capacitaciones y financiamientos ■ Buen clima favorable para la fruticultura y ganadería ■ Apoyo a la educación ■ Formación de Macro distritos ■ Apoyo para financiamiento de ejecución de proyecto por el Gobierno Regional ■ Posibilidad de exportación de recursos minerales ■ Apoyo a caseríos para su desarrollo ■ Apoyo para la capacitaciones a las comunidades ■ Aprovechar el clima que tenemos para la agricultura 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Recorte del presupuesto municipal. ■ No contar con el recurso económico suficiente. ■ Lluvias torrenciales. ■ Recorte del canon minero. ■ Poca densidad poblacional. ■ Pensamiento negativo de los pobladores por el desarrollo. ■ Poca sensibilidad de la población. ■ Falta de lluvia para la agricultura. ■ Falta de comunicación telefónica. ■ Riesgo de sismo y huaycos. ■ Existencia de insuficiente recurso hídrico.

Tomado de Plan de Desarrollo Institucional de la Municipalidad Distrital de Cascapara 2005^x

Los listados de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, sirven para estudiar las consecuencias que producen el relacionarlos entre sí. Las posibilidades al respecto son cuatro, como se muestran en el siguiente esquema:

FODA DE LA LOCALIDAD: DESCRIPCIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LOS ELEMENTOS

Externo	OPORTUNIDADES	AMENAZAS
Interno		
FORTALEZAS	Relaciones FO Las fortalezas que permiten aprovechar las oportunidades que se presentan. Se identifican las fuerzas internas que pueden servir para realizar los objetivos planteados.	Relaciones FA Se desarrollan las fortalezas internas, con la finalidad de contrarrestar los riesgos y amenazas. Las fuerzas internas sirven para afrontar la presencia de riesgos o la concreción de ciertas amenazas.

DEBILIDADES	Relaciones DO	Relaciones DA
	Se busca eliminar las debilidades que existen al interior de la localidad, para poder acceder o aprovechar las oportunidades que se presentan. Muchas veces una oportunidad que no se aprovecha por falta de capacidades internas, no regresa, pues otros han aprovechado de ellas.	Se busca eliminar las debilidades con la finalidad de ser menos vulnerables ante la presencia de hechos peligrosos. Una comunidad que no prevé los riesgos es una sociedad que corre compromete su sostenibilidad y hasta la propia vida de sus habitantes.

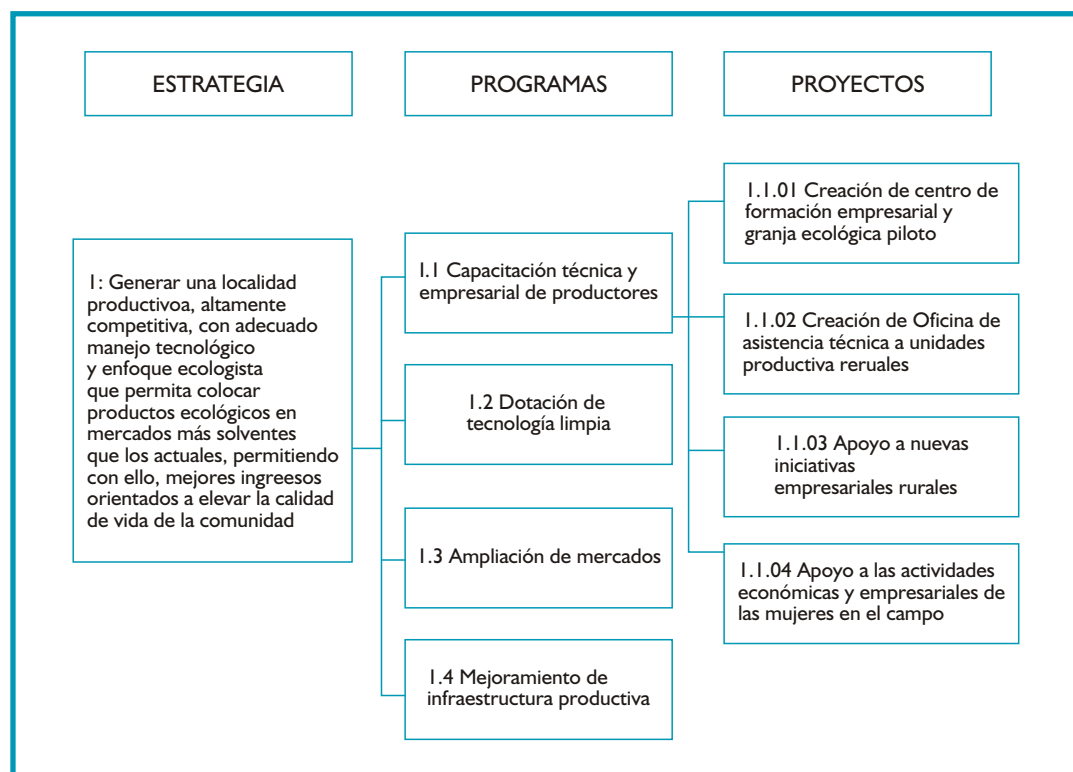
Los listados son puestos en relación con la finalidad de obtener ciertas unidades de sentido que sirvan de insumo al razonamiento estratégico. Una aplicación se aprecia en el gráfico siguiente:

EJEMPLO DE APLICACIÓN: RELACIONES D-O



Tomado de Quedena 2002.^{xi}

Finalmente, con la elaboración de los objetivos estratégicos y las estrategias, se ordenan los programas y proyectos que integran el plan de desarrollo concertado.



Tomado de Quedena 2002^{xii}.

1.4 Exigencias del marco normativo

El nuevo marco legislativo creado en el país, con ocasión de impulsar nuevamente la descentralización política, ha establecido una serie de pautas que deben regir todo trabajo orientado en este sentido:

- Los planes de desarrollo y los presupuestos participativos derivados de ellos, son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional (artículo 18 LBD).
- La planificación y promoción del desarrollo debe propender y optimizar las inversiones con iniciativa privada, la inversión pública con participación de la comunidad y la competitividad a todo nivel (artículo 18 LBD).
- Las municipalidades provinciales son responsables de promover e impulsar el proceso de planeamiento para el desarrollo integral, incluido el ordenamiento territorial, correspondiente al ámbito de su provincia, recogiendo las prioridades propuestas en los procesos de planeación de desarrollo local de carácter distrital (artículo 73 LOM).
- Los planes referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo que emitan las municipalidades distritales, deberán sujetarse a los planes y las normas municipales

provinciales generales sobre la materia (artículo 73 LOM).

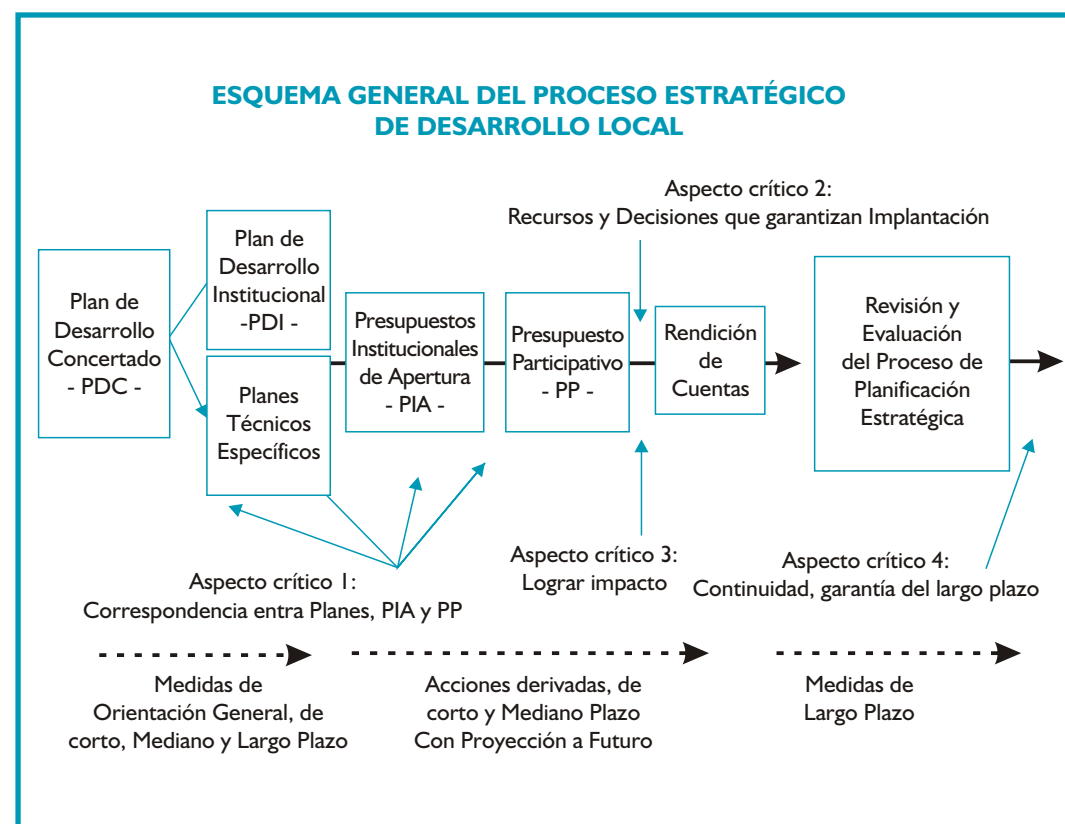
- Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente (artículo 73 LOM).

2. EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN MUNICIPAL

La legislación sobre descentralización ha creado, en la práctica, un nuevo sistema de planificación municipal, se trata de un proceso que tiene su punto de inicio en la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado, instrumento normativo central que sirve de referencia obligatoria al Plan de Desarrollo Institucional, así como a los distintos planes técnicos que menciona la LOM.

El Plan de Desarrollo Concertado condiciona también el ejercicio de los Presupuestos Institucionales y el Presupuesto Participativo, proceso este último, que sirve para retroalimentar el ciclo de planificación, sugiriendo correcciones y nuevas fórmulas de cooperación social.

Como se indica en el gráfico siguiente, el proceso de planificación del desarrollo local, que lideran las municipalidades, posee cuatro aspectos críticos, que merecen un especial cuidado, por parte de quienes se encuentran responsabilizados de conducirlos.



- Aspecto crítico 1: Correspondencia entre los planes, el Presupuesto Institucional de Apertura y el Presupuesto Participativo.

Como todo sistema, los componentes se encuentran íntimamente relacionados. Los objetivos, estrategias y lineamientos de políticas que se aprueban en los planes, deben reflejarse en la forma como se estructura el presupuesto municipal, y especialmente en lo que se aprueba en los Presupuestos Participativos. Cada plan, cada presupuesto, forma parte de un sistema de planeamiento, lo que se hace en una fase sirve para el resto de etapas; no se trata de eventos independientes entre sí. En la medida que se sepa conservar la correspondencia entre los objetivos, el proceso tiene posibilidades de evitar desviaciones no deseadas.

- Aspecto crítico 2: Recursos y decisiones que garantizan la implantación.

Quiere decir que lo aprobado en los planes, puede al final no tener ningún impacto si no se acompaña de una adecuada previsión de recursos económicos. Otra forma de entender esta situación, indica que las prácticas participativas, incorporadas en los presupuestos municipales, pueden finalmente perder sentido, si lo que se decide en las asambleas no guarda correspondencia con los costos que demanda la implantación de las propuestas sugeridas por los planes.

Aquí se agrupan una serie de temas claves, que se pueden formular como preguntas simples:

- ¿Existe un cálculo de lo que cuesta ejecutar un Plan de Desarrollo específico?
- ¿Existe alguna relación entre el costo del Plan de Desarrollo y el período que se ha elegido como vigencia del Plan?
- ¿Cuenta la municipalidad con el personal, las instalaciones, los equipamientos, los recursos materiales para implementar las propuestas?
- ¿El monto de inversiones del Presupuesto Participativo de cada año representa un porcentaje del estimado del total general, que se requiere gastar durante todo el período de vigencia del Plan?

En otras palabras, al cabo de los cinco, siete, diez años el tiempo de vigencia del Plan de Desarrollo-, por la vía de los Presupuestos Participativos ¿se habrá invertido el 100% de lo que se necesitaba?; Si no se ha cubierto el total del monto esperado, ¿el margen de déficit representa un porcentaje menor, susceptible de completarse en un tiempo relativamente breve, por ejemplo, representa el 20 o 30%?

Por supuesto que pueden formularse muchas otras interrogantes, pero el propósito fundamental es comprender el sentido finalista de los procesos, creando conciencia sobre el destino al que pueden conducirnos. Se trata de una exigencia de reflexión necesaria, si queremos evitar desilusiones y descontentos en la población al cabo de unos años.

- Aspecto crítico 3: El logro de impacto esperado.

El proceso de planificación debe tener la capacidad de medir sus avances, una posibilidad es

dotarse de un conjunto de indicadores de gestión que faciliten esta tarea. Se trata de un requisito básicamente cualitativo, pues lo que interesa principalmente no es evaluar la forma como se manejaron los recursos económicos fase que corresponde a la Rendición de Cuentas-, sino la manera como se van logrando los resultados, de acuerdo a criterios predeterminados.

- Aspecto crítico 4: Continuidad, garantía de largo plazo.

Se trata, tal vez, de uno de los aspectos que resultan más difíciles de controlar. La tentación de los nuevos gobernantes por borrar el trabajo de sus antecesores, los llevan muchas veces, a cometer gruesos errores, como interrumpir procesos que han demandado mucho esfuerzo y recursos económicos. El desarrollo local requiere, sin admitir dudas, superar el corto y mediano plazo, lo que significa que los gobernantes posean la madurez necesaria para profundizar los procesos que se encaminan a lograr el bien común.

Finalmente, administrar los problemas y atender las urgencias es una exigencia que provoca innumerables veces la pérdida de perspectiva. Sabemos que muchos recursos y oportunidades se pierden debido a la falta de continuidad de las acciones. Aunque la legislación ha dado algunos pasos positivos a este respecto -especialmente la producida en los últimos años por el MEF-, aun resta que la población y los actores asuman un rol fiscalizador más claro en estos aspectos. Consideramos, sin embargo, que la riqueza de los aportes que ofrecen las mancomunidades municipales aun no ha sido tomada por los legisladores, no sólo para aumentar la capacidad de respuestas de las entidades ediles, sino, sobretodo, para garantizar la continuidad de los procesos, que permitan incorporar definitivamente la dimensión del largo plazo en la gestión municipal.

2.1 El Plan de Desarrollo Concertado (PDC)

El Decreto Supremo N° 171- 2003- EF, Reglamento de Ley Marco del Presupuesto Participativo, ha definido al Plan de Desarrollo Concertado como el documento orientador del desarrollo regional o local y del proceso del presupuesto participativo, que contiene los acuerdos sobre la visión de desarrollo y objetivos estratégicos de la comunidad, en concordancia con los planes sectoriales y nacionales.

Como lo ha indicado el artículo 9 de la LOM, le corresponde al concejo municipal aprobar el Plan de Desarrollo Municipal Concertado, el mismo que debe ser elaborado como resultado de un proceso de naturaleza participativa, concertada y permanente, que promueva la cooperación entre todos los actores, optimice el uso de los recursos financieros, físicos y humanos, estimule la inversión privada, las exportaciones y la competitividad regional y local. Debe propiciar el manejo sustentable de los recursos naturales, coordinar acciones para una efectiva lucha contra la pobreza y coadyuvar al proceso de consolidación de la institucionalidad y gobernabilidad democrática en el país, tal como termina indicando el Decreto Supremo comentado.

Si bien el Concejo Municipal asume la aprobación del PDC, los artículos 100 y 104 de la LOM han determinado que le corresponde al Consejo de Coordinación Local, coordinar y

concertar el PDC de la provincia o del distrito, según sea el caso, liderados por el Alcalde o por el Teniente Alcalde, por delegación del primero (artículos 98 y 102 LOM).

Se requiere contar con PDC que establezcan una clara definición de la visión de futuro, así como los objetivos estratégicos que se deriven de manera lógica de la misma. Este procedimiento requiere mucho acercamiento a las organizaciones sociales y ser permeable a sus preocupaciones, pues la respuesta debe responder al interés expresado por un conjunto de actores involucrados.

Las secciones que comprende el Plan de Desarrollo Concertado varían mucho en cada localidad, sin embargo, las más usuales son las siguientes:

- Antecedentes. Sección que describe los pasos previos -las coordinaciones, estudios preliminares, estudios complementarios, acuerdos sociales e interinstitucionales, etc.-, que sirvieron para la realización del PDC.
- Información geo-referencial. Brevemente, se ubica geográficamente a la localidad - distrito o provincia-, señalándose sus principales datos de referencia geográfica, como la pertenencia a una cuenca, accidentes geográficos característicos, entre otros, así como los datos de ubicación geo-referencial (de longitud y latitud).
- Registro histórico. Se trata de recuperar la memoria histórica de la localidad -sus orígenes, procesos sociales, económicos y culturales más relevantes, el rol cumplido dentro de la provincia o en la región, etc.-, constituye un insumo muy valioso para fortalecer la unidad y la identidad local.
- Registro del patrimonio natural. La memoria natural o fuente de los recursos principales y potenciales de la localidad. Se trata de la oportunidad de recuperar toda la información que se posee sobre la base material de la localidad -recursos bióticos (plantas y animales), recursos abióticos (minerales metálicos y no metálicos), recursos hídricos, estudios de suelos, etc.-, crea la noción de patrimonio natural.
- Registro social y cultural. Se recupera en esta sección el diagnóstico de la realidad social: población total, económicamente activa, empleada o desocupada, etc.-. Igualmente, la situación en la que se encuentra la sociedad local, en términos de educación, salud, vivienda, acceso a las comunicaciones, etc. Constituye la oportunidad de inventariar el capital social, así como su riqueza cultural.
- Realidad económica local. Se describe la situación de la agricultura, ganadería, industrias, artesanía, etc. así como la relación que existe entre el sistema económico local respecto a los sistemas mayores (provinciales, regionales, nacionales e internacionales, según el caso)
- Declaración de la visión compartida de futuro. Se recoge y sintetiza, el sentir y la opinión de todos los actores intervinientes en la elaboración del PDC. Se trata de una fase muy

flexible y creativa, pues en algunos casos se incluyen secciones enunciando un conjunto de valores que los participantes quieren resaltar o se incorporan textos de versos, canciones o himnos que sintetizan el sentir de la población local. En la medida que el PDC es de una pluralidad de instituciones y organizaciones, no lleva una Misión, pues se trata de una sección que caracteriza a una sola organización.

- Análisis de oportunidad - capacidad. El diagnóstico local puede ser presentado bajo la forma de un FODA (análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), como una forma didáctica de presentación de ciertas constataciones y tendencias.
- Formulación estratégica. Recibe múltiples denominaciones, sin embargo, lo característico es que se ubican aquí, el conjunto de propuesta de carácter estratégico que guiarán el razonamiento durante los próximos años. En algunos casos se plantean las estrategias acompañadas de sus tácticas; en otros casos, se presentan ejes que tienen un carácter estratégico seguido de un listado de objetivos estratégicos.
- Formulación de aspectos operativos. Por lo general, se reserva esta última fase para plantear los programas y proyectos que se desprenden de cada objetivo estratégico o de cada táctica. Se acompaña cada uno de ellos, con una indicación de las instituciones u organizaciones encargadas de asumir los compromisos, así como la necesidad de establecer alianzas estratégicas futuras. Igualmente, debería acompañarse a cada uno de los proyectos formulados a modo de perfil, una evaluación sobre su costo y tiempo de realización.

Se puede afirmar, que una respuesta estratégica orientada a promover el desarrollo local, está condicionada en gran parte a la existencia de una adecuada estructura de planificación. Por este motivo, resulta correcto que la ley del Presupuesto Participativo, plantee la necesidad de vincular este proceso a los Planes de Desarrollo Concertados, los mismos que se comportan como instrumentos orientadores para la inversión, la asignación y ejecución de los recursos, pero también para la gestión individual y colectiva, tanto de las organizaciones sociales, como de los organismos e instituciones públicas o privadas que se encuentran comprometidos.

Tan importante como generar un PDC, es monitorear su desarrollo y evaluar sus resultados. Existen municipalidades que ya han iniciado estos procesos, como se aprecia en el siguiente fragmento de un documento de evaluación, que privilegia aspectos financieros y de avances. Aun cuando es importante considerar también aspectos de carácter cualitativos.

EVALUACION DEL PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO I ETAPA 2003-2007

Ejes Estratégicos	Inversión Estimada 2003 al 2007	Periodos de Inversion		Total	% Avance
		2003	2004		
SALUD Y SANEAMIENTO	590,000.00	447,601.86	728,736.33	1,176,338.19	199.38
Const. De alcant.de C ^a .A° Jr.2 de Mayo/Jr. Las Palmeras		29,260.05	0.00	29,260.05	
Const. De alcant.de C ^a .A° Jr.Tupac Amaru Jr. las Palmeras		16,732.80	0.00	16,732.80	
Const. De alcant.de C ^a .A° Jr.Iparía/Jr.Lobo Caño		15,155.50	0.00	15,155.50	
Const. De 6 alcant.Tub.Jr.Purús (SIGUE...)		42,628.37	0.00	42,628.37	
EDUCACION, CULTURA y DEPORTE	250,000.00	26,014.20	273,213.96	299,228.16	119.69
Mejoramiento Estadio Jorge Forest Forest		26,014.20	0.00	26,014.20	
Const. Losa Dptva. San Pablo de Tushmo		0.00	34,063.73	34,063.73	
Const. Losa dptva. CC.NN. San Francisco		0.00	30,887.83	30,887.83	
Const. 01 Aula C.E. Santa Teresita		0.00	22,350.03	22,350.03	
Const. 01 Escenario en el C.E. N° 64093 (SIGUE...)		0.00	25,684.41	25,684.41	
TURISMO, INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	4,187,000.00	0.00	37,119.20	37,119.20	0.89
Mejoramiento Mercado Municipal		0.00	37,119.20	37,119.20	
AGROINDUSTRIA Y ARTESANIA	200,000.00	5,427.10	0.00	5,427.10	2.71
Const. Casa Tipica Shipibo Conibo C.N. San Francisco		5,427.10	0.00	5,427.10	
DESARROLLO PESQUERO	484,310.00	0.00	7,233.37	7,233.37	1.49
Mejoram. Local Comunal los Pescadores		0.00	7,233.37	7,233.37	
TOTAL	6,845,310.00	1,654,754.05	3,237,542.70	4,892,296.75	71.47

FUENTE DE INFORMACION: Ejecución Presupuestaria años 2003 - 2004 - 2005

2.3 El Presupuesto Participativo

El artículo 53 de la LOM, ha señalado que las municipalidades se rigen por presupuestos participativos anuales como instrumentos de administración y gestión, los que se formulan, aprueban y ejecutan conforme a la ley 28056, la misma que ha dado lugar a un conjunto de normas que han detallado el proceso, como se verá a continuación.

Para su aplicación, debe tenerse en cuenta un conjunto de reglas que la LOM ha detallado:

- Como se ha señalado repetidas veces, el Presupuesto Participativo se aplica en concordancia con los planes de desarrollo concertados.
- El Presupuesto Participativo debe entenderse como parte del sistema de planificación local.
- Las municipalidades, conforme a sus atribuciones, regulan la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos.
- El presupuesto municipal debe sustentarse en el equilibrio real de sus ingresos y egresos, y estar aprobado por el concejo municipal, dentro del plazo que establece la normatividad sobre la materia.

- Para efectos de su administración presupuestaria y financiera, las municipalidades provinciales y distritales constituyen pliegos presupuestarios cuyo titular es el alcalde.
- Corresponde al concejo municipal aprobar el Presupuesto Participativo (artículo 9 LOM)

La ley de la materia, Ley 28056, ha definido al Presupuesto Participativo como un “mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - Sociedad Civil”. Este mecanismo se acompaña de elementos que permiten la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos que le son asignados.

Esta ley menciona un conjunto de aspectos que deben preservarse durante el proceso, se trata de:

- Recoger las aspiraciones y necesidades de la sociedad.
- Alcanzar los objetivos estratégicos de desarrollo humano, integral y sostenible.
- Optimizar el uso de los recursos a través de un adecuado control social en las acciones públicas.
- Enfatizar los gastos de inversión, de acuerdo a las Directivas y Lineamientos que emite la Dirección Nacional de Presupuesto Público y la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Decreto Supremo N° 171- 2003- EF, Reglamento de Ley Marco del Presupuesto Participativo, recuerda que el proceso de presupuesto participativo se desarrolla en el marco de las orientaciones, aportes y prioridades establecidas en los planes de desarrollo concertado a nivel regional y local, considerando los lineamientos de política de carácter nacional o sectorial, armonizado con los planes institucionales de las entidades públicas que participan del proceso.

Ha resultado un acierto que los gastos de inversión se ciñan a las directivas o instructivos del Ministerio de Economía y Finanzas, pues ha aportado orden, a la vez que mejora los mecanismos de control. Justamente un aporte que ofrecen los instructivos, tiene que ver con el señalamiento de objetivos para los Presupuestos Participativos, el último de ellos (el Instructivo 2006 del MEF), plantea en síntesis lo siguiente:

- Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos de acuerdo a las prioridades consideradas en los Planes de Desarrollo Concertados y los Planes Sectoriales y Nacionales. Se busca promover una cultura de responsabilidad fiscal, sobre la base de acuerdos concertados.
- Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad. Se ejerce la ciudadanía en un marco que utiliza los mecanismos de la democracia directa y la democracia representativa.
- Promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades, como base del desarrollo. Las acciones concertadas deben reforzar los vínculos de identidad, de pertenencia y de confianza.

- Fijar prioridades del gasto público. Se trata de los gastos de inversión; se busca garantizar la sostenibilidad y establecer un orden de prelación para la ejecución de los proyectos que sean declarados viables, según las disposiciones del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), contenidas en la Ley 27293.
- Involucrar y comprometer a la sociedad civil y al sector privado en las acciones a desarrollar para el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado. Se busca crear conciencia respecto de los derechos y obligaciones de los ciudadanos como contribuyentes y actores, en el funcionamiento del Estado y en el desarrollo sostenible de su territorio.
- Crear y desarrollar políticas públicas y condiciones institucionales que promuevan la generación y ejecución de la inversión privada.
- Buscar el aumento de la competitividad regional y local. A través de mejoras sustantivas en infraestructura, nivel de educación, cobertura de salud, seguridad jurídica, establecimiento de derechos de propiedad, adecuada regulación en estándares de calidad y sanidad, entre otros.
- Reforzar la transparencia y la vigilancia de la acción pública en general. Todo ello mediante el seguimiento, la rendición de cuentas y la ejecución de las acciones concertadas, así como fortaleciendo las capacidades locales y regionales.

El Instructivo en mención termina señalando algunas orientaciones adicionales:

- Se indica que los Gobiernos Locales deben preparar y emitir disposiciones complementarias a lo señalado por el instructivo, para precisar como mínimo:
 - (a) La estrategia a implementar con el fin de lograr la representatividad de población vulnerable, no organizada ni representada adecuadamente. Se refiere a la población que se encuentra en extrema pobreza, así como los grupos vulnerables como niños, madres gestantes y en estado de lactancia, ancianos, personas con discapacidad, afectados por la violencia política y otros en situación de riesgo y vulnerabilidad por razones de etnicidad o de género, entre otros.
 - (b) Los mecanismos que permitirán la discusión, resolución de disputas y toma de decisiones, así como la modalidad y tiempos de intervención individual y la metodología para decidir (mayoría simple, absoluta o consenso), entre otros. De considerarlo necesario puede elaborarse un reglamento interno para el desarrollo de los talleres.
- Por otro lado, se faculta a las municipalidades de menos de 5 mil habitantes, según información oficial del INEI, a adecuar y simplificar - según las particularidades y restricciones locales-, las disposiciones del instructivo, garantizándose la participación ciudadana en el proceso.

- Los proyectos de inversión se sujetan, a las disposiciones del Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Los costos que irroguen la realización del Presupuesto Participativo son atendidos con cargo al presupuesto institucional de los Gobiernos Locales, como también con los aportes que se obtengan de los organismos e instituciones privadas promotoras del desarrollo y la cooperación técnica internacional.
- Las acciones definidas para el proceso, se realizan siguiendo una secuencia lógica y se articulan de manera referencial al cronograma que se presenta a continuación, en el cual se superponen la revisión del proceso del año anterior, la ejecución de los acuerdos del año en curso, los trabajos de programación del año siguiente y sus implicancias en años subsiguientes.

Como se recuerda, el Presupuesto Participativo puede tener un carácter multianual, toda vez que las acciones priorizadas, pueden trascender el año fiscal, de manera consistente con los objetivos que plantea el Plan de Desarrollo Concertado.

CRONOGRAMA GENERAL DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO SUGERIDO POR EL MEF

Acciones	Meses											
	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
1 Preparación	X	X										
2 Convocatoria		X										
3 Identificación de Agentes Participantes			X									
4 Capacitación de Agentes Participantes Desarrollo de talleres de trabajo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5 Preparación y convocatoria a talleres Talleres de diagnóstico y de definición de criterios y metodologías de priorización				X	X							
6 Evaluación técnica de prioridades					X	X						
7 Formalización de los acuerdos Perfeccionamiento técnico de proyectos Rendición de Cuentas						X	X		X	X	X	
8 Publicación de transferencias en página Web del MEF Registro y publicación de avances en ejecución de acuerdos				X			X		X			X

Los meses marcados en el cronograma propuesto, representan los límites máximos sugeridos para una oportuna presentación y aprobación de los presupuestos institucionales, pudiendo modificarse de acuerdo a la programación que se haga en las respectivas jurisdicciones.

Como señala el instructivo, se trata de un cronograma referencial, que debe ser ajustado a las características y condiciones en las que actúan los Gobiernos Locales, que dependiendo de su

naturaleza, condición y ubicación, debe considerar factores diversos como las condiciones climáticas, los calendarios agrícolas, los eventos culturales y religiosos, etc.

La ley del Presupuesto Participativo ha considerado un mínimo de seis fases para la realización del proceso, dejando abierta la posibilidad de incluir otras etapas más, según acuerden los participantes, actuando siempre bajo responsabilidad del Alcalde. Pero como muestra el gráfico siguiente, la reglamentación terminó considerando ocho fases, los mismos que se acompañan de algunos sub-procesos.

GRAFICO LAS FASES DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO



a. La Preparación

El Alcalde se encuentra responsabilizado de iniciar las actividades de difusión sobre el proceso participativo y sus normas, debiendo brindar información a los agentes participantes sobre los siguientes aspectos como mínimo:

- El Plan de Desarrollo Concertado del año anterior. El instructivo indica además que debe proporcionar los avances en el desarrollo del Plan en caso cuente con este documento. Sin embargo, brindar una información que indique el estado de los avances del plan, debería considerarse como una obligación y no como algo facultativo, pues todo participante debe

conocer en detalle los avances, así como también las dificultades y limitaciones que presenta el proceso, si se quiere promover una participación calificada.

- Informe de la situación del Plan de Desarrollo Institucional del Gobierno Local, en caso se cuente con este documento. Una vez más se establece el carácter facultativo sobre una base informativa sustancial del proceso.
- Detalle de las acciones, traducidas en actividades o proyectos, priorizadas en el Proceso Participativo del año previo, su nivel de ejecución así como los recursos necesarios para su culminación, si se hubiera realizado. Así mismo se debe proporcionar la lista de acciones definidas en los talleres del año anterior que no fueron tomados en cuenta por falta de financiamiento o como resultado de acuerdos del proceso.
- Relación de proyectos ejecutados por el Gobierno Local, indicando sus costos de mantenimiento.
- Informe de los compromisos asumidos por la sociedad civil y el sector privado en procesos participativos previos así como su nivel de cumplimiento, cuando exista.
- Informe de los avances en mejoras de competitividad, referidos a infraestructura, educación, salud, seguridad jurídica, derechos de propiedad, adecuada regulación, entre otros.
- Detalle de los recursos totales que el Gobierno Local asignará para la ejecución de acciones resultantes del proceso. Para la determinación del monto específico a ser considerado para financiar las acciones resultantes del Presupuesto Participativo existe un conjunto de pautas:
 - Los techos presupuestales referenciales, que están constituidos por los montos asignados en el año inmediato anterior. En este sentido, los Gobiernos Locales deben ajustar su asignación de acuerdo a las cifras definitivas que la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, publican a más tardar el 15 de mayo del año previo al ejercicio presupuestal materia de programación participativa.
 - Una vez definidos los techos presupuestales referenciales, la determinación del monto específico que se destinará a las acciones que resultan del Presupuesto Participativo, es establecido por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Gobierno Local, o la que haga sus veces, con la participación de los profesionales y técnicos de la Oficina de Programación de Inversiones, o la que haga sus veces en el Gobierno Local.
 - Los recursos determinados en el ámbito de la provincia deben incluir un mínimo de recursos, referido al 20% de la asignación geográfica por provincia del Fondo de Compensación Municipal, que le corresponde al Gobierno Local Provincial asignar para la ejecución de acciones de impacto provincial, sin perjuicio que la administración de dichos recursos esté a cargo de la Municipalidad Provincial correspondiente (Decreto Supremo N°

06-94-EF). Se trata de acciones en las cuales los Gobiernos Locales participaron en la programación y promovieron el debate y la concertación de sus Planes de Desarrollo, sin perjuicio de que la administración de dichos recursos esté a cargo de la Municipalidad Provincial, con la finalidad de evitar la atomización de la escasa inversión pública.

- El monto a asignarse a las acciones del Proceso Participativo, será el resultante de restar las obligaciones fijas de la institución del total de ingresos previstos por esta para el ejercicio presupuestal siguiente, teniendo cuidado de seguir las pautas que se sintetizan en el siguiente cuadro síntesis:

a	Revisar de la situación organizacional del Gobierno Local, con el propósito de realizar un replanteamiento de los procesos y una racionalización de los recursos físicos, humanos y de las actividades que desarrolla.
b	Garantizar la cobertura de las obligaciones continuas del Gobierno Local, tales como el pago del personal y obligaciones sociales, las obligaciones previsionales, el servicio de la deuda pública y la prestación de servicios básicos que le corresponda garantizar, teniendo siempre presente un proceso de optimización en el uso de los recursos públicos, de racionalización de costos y de mejora continua de la calidad del servicio
c	Atención de sentencias judiciales que se encuentren en condición de cosa juzgada
d	Asegurar el gasto en mantenimiento de la infraestructura ya existente
e	Garantizar el financiamiento de los proyectos en ejecución y de los resultantes de procesos participativos previos, cuya ejecución tienen carácter multianual, siempre que el análisis costo-beneficio realizado por las áreas de planeamiento y presupuesto, así lo sugiera

El instructivo plantea que luego de logrados los acuerdos sobre los recursos que se aportarán para el financiamiento compartido de acciones de impacto regional y/o provincial, se determinan los montos restantes para el financiamiento que se destinarán a las acciones resultantes de los propios procesos participativos. En casos como este el Alcalde está obligado a informar al Consejo de Coordinación Local y a los Agentes Participantes, los resultados y sus implicancias para el financiamiento de acciones en el Presupuesto Participativo, considerando lo siguiente: (i) los proyectos en ejecución en general y aquellos que siendo resultado de procesos participativos previos, su ejecución tienen carácter multianual, siempre que el análisis costo-beneficio de la unidad técnica así lo sugiera; (ii) aquellos destinados a las nuevas acciones que resulten de la programación participativa en curso.

Se establece también que el financiamiento de las acciones que resulten del Presupuesto Participativo en el ámbito de la Región y en el ámbito provincial no debe ser objeto de subdivisión territorial. Esto quiere decir que no se debe asignar cuotas proporcionales por provincia cuando se trata de la Región, ni por distrito cuando se trata de la provincia. Sin embargo, se permite que cuando se considere pertinente, pueda realizarse asignaciones proporcionales, de acuerdo a los ejes temáticos en el ámbito de la región y provincia, de manera consistente con las prioridades establecidas por los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.

a. La Convocatoria

En esta fase el Gobierno Local invita a participar a través de los medios de comunicación masiva, esto es, mediante anuncios en los diarios de mayor circulación, avisos en plazas públicas, avisos comunales, empleando bocinas, en convenio con las parroquias, entre otros.

b. I La Identificación de Agentes Participantes

i. Actores sociales y nuevas estructuras de participación

Los actores sociales e institucionales han sido denominados en la legislación del Presupuesto Participativo como Agentes Participantes, siendo el propósito que exista la mayor participación y representatividad posible por parte de la sociedad civil. Básicamente el proceso legal se dirige a la sociedad organizada, y aunque menciona que también se dirige hacia la que no se encuentra organizada, en la práctica no existen muchos mecanismos para ello, en cambio, muchos procesos locales si han previsto cubrir esta posibilidad, a partir de la introducción de mecanismos participativos adicionales como las audiencias públicas y los cabildos.

De acuerdo a lo que establece el reglamento de la ley, son considerados como Agentes Participantes para el caso de los municipios:

- Los miembros del Consejo de Coordinación Local
- Los miembros del Concejo Municipal
- Los representantes de la Sociedad Civil
- Los representantes de las entidades del Gobierno Nacional que desarrollan acciones en el ámbito de la provincia o distrito, designados para tal fin.

Se considera conveniente también la intervención de un equipo técnico que sirve de soporte al proceso, aunque sólo participan con voz más no con voto, vale decir que no forma parte del grupo que toma de decisiones en el proceso del Presupuesto Participativo, aunque influye significativamente.

Pero es sobre los Consejos de Coordinación Local o CCL, que existen algunos desencuentros entre la norma y las prácticas participativas existentes en todo el país, que consideramos subsanables. Como se sabe, fueron reglamentados por la Ley Orgánica de Municipalidades tanto para el nivel provincial como distrital (artículos 102 al 110 de la LOM).

Los CCL provinciales si bien no ejercen funciones ni actos de gobierno, en cambio están autorizados para actuar como un órgano de coordinación y concertación de las Municipalidades Provinciales, cumpliendo funciones importantes en la planificación y aprobación de los Presupuestos Participativos.

ATRIBUCIONES DE LOS CONSEJOS DE COORDINACIÓN LOCAL

Atribuciones del CCL Provincial	Atribuciones de CCL Distrital
1. Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial.	1. Coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial.
2. Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional.	2. Proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional.
3. Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales.	3. Proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales.
4. Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.	4. Promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible.
5. Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial.	5. Otras que le encargue o solicite el Concejo Municipal Provincial.

El CCL provincial está integrado por el Alcalde y los regidores provinciales, los Alcaldes Distritales, los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial.

Sin embargo, la ley establece que la proporción de los representantes de la sociedad civil sólo sea el cuarenta por ciento del número que resulta de la suma del total de miembros del Concejo Municipal Provincial y la totalidad de los Alcaldes Distritales que la integran. El resultado como es de esperarse ha sido bastante reducido, más aun si lo comparamos con el número de participantes que se acostumbran establecer en los procesos participativos rurales desde hace décadas.

Pero la norma exige además que las organizaciones de nivel provincial, acrediten personería jurídica y un mínimo de tres años de actividad institucional comprobada. Igualmente, prohíbe que una misma organización o componente de ella pueda acreditarse simultáneamente a nivel provincial y distrital. El caso de las municipalidades distritales es muy similar, variando únicamente la composición, pues además del Alcalde Distrital y los regidores, lo integran también los Alcaldes de los Centros Poblados.

Al llevarse este modelo a la práctica se han creado muchos desencuentros. Por una parte, los municipios en donde se venían realizando procesos participativos exitosos y que han servido de modelo, por lo general han creado sistemas de participación mucho más democráticos y representativos que lo que plantea el CCL, debiéndose crear mecanismos de adaptación. En cambio ha resultado útil en muchos lugares donde no ha existido la práctica de una gestión participativa ordenada, en donde se estaban iniciando los procesos de concertación distrital o donde sencillamente no existía ninguna forma de participación.

Sin embargo, exigencias como la personería jurídica o la actividad de tres años, así como el número tan reducido de representantes de la sociedad civil en los CCL indican claramente la distancia que ha tenido el legislador respecto a la realidad que vivían gran parte de los municipios rurales del país.

Es comprensible que organizaciones sociales rurales, ampliamente legitimadas, que actúan en condiciones de pobreza y pobreza extrema no hayan destinado recursos económicos en legalizar su organización social, además de los pocos beneficios prácticos que puede tener esto. Un simple cálculo de costo-beneficio hace que el tema no cobre mucho interés. Consideramos que si el sentido buscado por el legislador era proporcionar estabilidad jurídica a los procesos, bastaba con otorgar un reconocimiento municipal, mientras que la duración de organizaciones por más de tres años representaba una forma de excluir de estos procesos justamente a organizaciones de sobrevivencia que son las más proclives a fundarse para atender las emergencias sociales en diferentes campos, conducidas principalmente por mujeres; una vez más, si se buscaba garantizar estabilidad, el plazo de uno o dos años de vida institucional resultaba más que suficiente.

Que el CCL haya servido en algunos lugares para excluir ha resultado algo paradójico -siempre será incongruente que un proceso participativo sirva para excluir a alguien-, pues organizaciones absolutamente legitimadas se han visto impedidas de intervenir, mientras que otras más recientes

y vinculadas a sectores que requieren de mayor formalidad, como son las entidades gremiales, sindicales y productivas, tenían mayores posibilidades de contar con reconocimiento jurídico. En muchos CCL se observan ciertos desequilibrios, pues algunos sectores se encuentran más representados que otros e incluso, algunos han quedado fuera.

Caso contrario es cuando la normatividad o la propuesta política profundiza la democracia local a partir de modelos más participativos que, conjugados con propuestas de subdivisión administrativa territorial teniendo en cuenta unidades homogéneas-, han servido para mejorar los términos de relación entre el gobernante y el ciudadano.

También ha sido materia de discusión las condiciones en la que debía funcionar el CCL, pues según la ley sólo se reúne ordinariamente dos veces al año y en forma extraordinaria cuando lo convoca el Alcalde Distrital. Se indica además que en sesión ordinaria, una vez al año, se debe reunir para coordinar, concertar y proponer el Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado y el Presupuesto Participativo Distrital. En la práctica estas acciones requieren la presencia más constante de un órgano encargado de tales tareas. Además, en los procesos de los Comités de Desarrollo, los Consejos Vecinales y Comunales y otras formas similares, la población participa siempre en procesos de larga duración, en instancias que se encuentran legitimadas para validar sus decisiones, a diferencia del modelo CCL, donde las condiciones operativas del ente son bastante precarias y cuyos acuerdos además no poseen un carácter vinculante.

Todo esto ha ocurrido cuando experiencias modélicas como Limatambo en Cusco han acabado con prejuicios que establecían una supuesta minusvalía de una sociedad rural andina para participar responsablemente en el gobierno local. Hoy tenemos una enorme cantidad de procesos en donde la realidad es mucho más rica que el formato establecido por la legislación del CCL, por lo que tal vez sea más sensato realizar algunos ajustes que eviten que se separen las poblaciones de sus procesos políticos de desarrollo más cercanos.

Finalmente, el modelo CCL no ha considerado experiencias que han sido muy importantes para la vida política y social del país como las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza, que según su propia normatividad (el D.S. No. 014-PROMUDEH-2001, art. 3 inc.d), tiene como propósito, justamente, "servir de instancia de consulta para la formulación de planes nacionales, departamentales y locales referidos a políticas de desarrollo y promoción social, así como en la definición de las prioridades presupuestales", las mismas que por cierto han sido recogidas en algunos Concejos Provinciales.

Hemos indicado también que existen otros casos en donde las instancias de Concertación y de Coordinación de los Planes preexistentes han debido ser adaptados a la figura del CCL, con la finalidad de mantener la fortaleza de sus procesos

La legislación del CCL ha debido contener disposiciones más abiertas para permitir la riqueza que proporcionan las distintas respuestas sociales, pues no todos pueden ni quieren participar de una misma forma. No todos están acostumbrados a que la participación sea tan restrictiva, cuando se ha avanzado hacia mecanismos más integradores y es muy probable que no lo acepten nunca. Por otro lado, tampoco ha existido un período de familiarización con la nueva disposición, encontrándose en el camino soluciones de todo tipo.

Una amplia participación supone formas de reorganización administrativa de la realidad distrital, y se trata, a todas luces, de un recurso estratégico que permite a los Gobiernos Locales contar con mecanismos de mejor dominio espacial y de mejor relación con los actores sociales directos, por lo que es un buen momento para que se rectifiquen estas incoherencias mostradas por la legislación de los CCL.

i. La conformación del equipo técnico

De acuerdo a las disposiciones legales, la ordenanza que reglamenta el Presupuesto Participativo debe indicar también quiénes conforman el denominado equipo técnico, así como sus responsabilidades durante todo el proceso. Igualmente, plantea que se garantice la inclusión de representantes de la sociedad civil.

En la práctica, la posibilidad de que las municipalidades distritales rurales cuenten con equipos técnicos calificados es ciertamente muy difícil, debido fundamentalmente a las limitaciones económicas para contratar personal calificado.

De la mano con lo anterior se encuentra las condiciones en las que se realizan los trabajos técnicos. Es conocido el nivel de precariedad en la que actúan las municipalidades rurales, sin embargo, poco se hace en la práctica desde el gobierno central para dotarlos de mejores condiciones de trabajo, dejándose a cada gobierno local la búsqueda de sus propias soluciones.

b.2 La capacitación a los agentes participantes

En cuanto a la capacitación, el instructivo del MEF indica que debe ser una tarea permanente, que se ajuste a las necesidades y características de la población de la localidad, pudiendo realizarse a través de diferentes modalidades como talleres, asambleas o reuniones diversas.

Los responsables de organizar la capacitación de los Agentes Participantes son los Gobiernos Locales con participación de los CCL, así mismo, están encargados de promover programas de desarrollo de capacidades que incorporen a los líderes sociales y los regidores, es decir, al conjunto de actores comprometidos.

Indica el instructivo que “la Dirección Nacional del Presupuesto Público en coordinación con el Consejo Nacional de Descentralización, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, los Organismos de la Sociedad Civil y la Cooperación Internacional, desarrollarán en el marco de la capacitación a nivel regional y municipal a que se refiere la Ley de Bases de la Descentralización y normas complementarias; programas de capacitación descentralizados orientados a fortalecer el Proceso del Presupuesto Participativo, así como otros que se consideren necesarios para el Proceso”.

Finalmente, la capacitación también deberá tener como uno de sus destinatarios a propios equipos técnicos, lo cual es una buena medida que permitirá reforzar a aquellos que trabajan con muy poco auxilio mientras que en otros casos, puede permitir una saludable actualización de marcos conceptuales y metodologías, tanto para apoyar el proceso en aplicación como en la fase de evaluación.

TEMAS DE CAPACITACIÓN PROPUESTOS POR EL INSTRUCTIVO

TEMAS	ASPECTOS A TRATAR
El Proceso del Presupuesto Participativo	<ul style="list-style-type: none"> - Orígenes, principios y objetivos - Experiencias exitosas - Riesgos, oportunidades y perspectivas
Gestión y Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Funciones, Competencias y Atribuciones de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales - Los recursos de los que disponen los Gobiernos Regionales y Locales por concepto de Transferencias del Gobierno Nacional y el destino de dichos recursos de acuerdo a las normas correspondientes. - Los criterios de distribución de los recursos que forman parte de las Transferencias de recursos del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales. - Los recursos propios de los Gobiernos Regionales y Locales - La calidad en los servicios que brindan los Gobiernos Regionales y Locales.
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> - La normatividad aplicable a la participación ciudadana y en especial al Presupuesto Participativo contenida en la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, La Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco del Presupuesto Participativo, su Reglamento e Instructivo. - La Ley de Descentralización Fiscal. - Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones y su Reglamento.
Las Finanzas Públicas y el Equilibrio Macroeconómico	<ul style="list-style-type: none"> - La Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, el Marco Macroeconómico Multianual, el Equilibrio Macroeconómico y el cumplimiento de las Reglas Fiscales y las metas de Política Fiscal contenidas en ellas. - El endeudamiento público, normatividad vigente, metas macrofiscales de endeudamiento que deben cumplir los gobiernos regionales y locales.
Planeamiento y Desarrollo Regional y Local	<ul style="list-style-type: none"> - El rol del Gobierno Regional y Local en el ámbito y contexto nacional, regional y local. - El Planeamiento Estratégico Regional y Local en el marco de la visión, la misión, los objetivos, las potencialidades, restricciones y recursos disponibles en cada ámbito. - Identificación, análisis y estrategias de desarrollo regional y local.
Gestión Presupuestaria Regional y Local	<ul style="list-style-type: none"> - El Gasto Regional y Local en el marco de sus competencias y funciones. - Conceptos Generales del Presupuesto, el Equilibrio Presupuestario, las Fases del Proceso Presupuestario, las Fuentes de Financiamiento de las que disponen los Gobiernos Regionales y Locales. - Normatividad vigente respecto a disposiciones de disciplina, racionalidad y austeridad presupuestaria. - El Presupuesto Participativo y los Presupuestos Institucionales.
El Sistema Nacional de Inversión Pública	<ul style="list-style-type: none"> - La importancia del análisis de preinversión - La Aplicación del Sistema Nacional de Inversión Pública - El Ciclo de Proyectos

La propuesta del MEF puede dar lugar a adaptaciones aunque pueden justificarse también realizar programas más ajustados a las necesidades de una localidad en concreto.

a. El desarrollo de los Talleres de trabajo

i. El propósito de los Talleres

Los Talleres de Trabajo han sido concebidos como reuniones convocadas por los Alcaldes, en las cuales se analizan los problemas así como las potencialidades, planteándose las acciones a implementar, así como los compromisos asumidos por los diferentes actores. Para esto, se tiene en cuenta la visión de futuro, así como los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado que previamente ha sido actualizado.

Existen algunas instrucciones que la normativa destaca de manera especial:

- Se resalta el sentido que tiene el equipo técnico, como órgano encargado de brindar el apoyo para la realización de los talleres,
- Se exige considerar la diversidad lingüística de las poblaciones para la realización de los talleres.
- Se enfatiza el carácter contractual del Presupuesto Participativo, al exigirse el registro en actas de los resultados de los talleres de trabajo, debiendo firmarse por todos los participantes.
- Constituye el primer momento para entregar la información correspondiente a la Rendición de Cuentas de los resultados del Proceso del Presupuesto Participativo del año previo, así como de los cambios y modificaciones presupuestarias.
- Se informa sobre el impacto en el desarrollo local, del proceso anterior.

Se han considerado dos tipos de talleres de trabajo: uno, para realizar el diagnóstico temático y territorial; otro, para definir criterios y priorización de acciones. Los talleres de trabajo de diagnóstico temático y territorial toman en cuenta los ejes de desarrollo, los mismos que pueden ser económicos, financieros, sociales, culturales y ambientales. Los talleres territoriales exigen el diagnóstico del espacio geográfico de la localidad. Se sigue para ello la metodología de trabajo propia de este tipo de eventos aunque se exige la formalidad de levantar un acta con los resultados y conclusiones, firmada por los asistentes.

En cuanto a los talleres de trabajo para la definición de criterios y de priorización de acciones, se ha previsto que actúen como un espacio para discutir y definir criterios para la jerarquizar por orden de importancia las acciones a ejecutar.

Se espera que los criterios incluyan la coherencia con los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado, los niveles de pobreza, las necesidades básicas insatisfechas de la población, el empleo local, los grupos vulnerables o en situación de riesgo y vulnerabilidad

sea por razones de etnicidad o género, entre otros. Es en función a los criterios que se establecen puntajes que sirven para establecer la jerarquía de importancia.

ii. La coherencia de las propuestas

Un aspecto que resulta central en el seguimiento del proceso de planificación y del Presupuesto Participativo, tiene que ver con la necesidad de vincular las visiones de desarrollo y los objetivos estratégicos, con los problemas en detalle, identificados por la población a través de los talleres, así como con los recursos disponibles.

Es necesario contar con una idea más ajustada sobre cuándo se puede alcanzar con una meta central, por ejemplo, colocar a un distrito por encima de la línea de pobreza y a una parte importante de su sector productivo insertado en dinámicas económicas regionales. Igualmente, es importante precisar cómo se puede lograr tal propósito, es decir, más allá de la buena voluntad expresada por los participantes, en concreto, cómo se establecen las garantías del proceso especialmente en torno a sus puntos críticos. Finalmente, cuánto es lo que cuesta tal empresa.

Por supuesto que algunos se inclinarán a pensar que lo anterior constituye exigencias excesivas, no obstante, se trata de preguntas que en verdad son elementales para un sistema de planificación. Para expresarnos con mayor crudeza, podemos decir para una generalidad de casos lo siguiente: la visión de desarrollo puede plantear simplemente un escenario ideal; los objetivos formulados se inclinan a aliviar sufrimientos y carencias o a paliar los efectos de grandes problemas, sin llegar a atacar las causas de los mismos; los recursos económicos invertidos pueden resultar año tras año insignificantes, pudiéndose pronosticar fácilmente magros resultados; resulta arbitraria la determinación de un tiempo de vigencia para un Plan de Desarrollo Local, resulta difícil justificar muchas veces por que debe planificarse a 4, 5, 10, 15 o más años.

Un proceso integral de planificación y disposición de recursos, debe contar con ciertas medidas coherentes y articuladas para evitar que al cabo de unos años, tengamos una gran cantidad de nuestra ciudadanía mostrando su incredulidad y hasta rechazo a propuestas de planificación que hayan caído en descrédito.

Avanzando en esta preocupación, el distrito de Cotarusi en Aymaraes, Apurímac, ha esbozado un cálculo sobre lo que podría significar la realización de su Plan de Desarrollo que al margen de poder revisarse técnicamente-, es una forma correcta de enfocar el tema. El Plan Distrital señala lo siguiente^{xiii}:

“El costo general del Plan ha sido calculado inicialmente en un monto de cuatro millones ciento sesenta y cuatro mil novecientos dólares americanos, para diez años, distribuidos en cuatro grandes programas: producción, gestión ambiental, desarrollo humano y ciudadanía.

El Gran Programa de Producción consta de 8 programas (producción agrícola, desarrollo pecuario, transferencia de tecnología, desarrollo artesanal, créditos, comercialización, promoción turística y mejoramiento de recursos naturales y productivos); mientras que el Gran Programa de Gestión Ambiental presenta 2 programas (monitoreo y vigilancia ambiental y el de Gestión de Recursos Naturales).

El Gran Programa de Desarrollo Humano consta de cinco programas (mejoramiento de servicios básicos, organización de mujeres, el de niños y adolescentes, el de jóvenes y el de extrema pobreza); mientras que el Gran Programa de Ciudadanía consta de 3 (el de organización comunal, el de gobiernos locales y el de educación en derechos). Esto da un total de 22 programas.

Finalmente el plan considerado presenta un total de 101 proyectos concretos de los cuales 62 son productivos, 7 son proyectos de gestión ambiental; 25 sociales y 7 de ciudadanía.

El aporte propio del Plan (gobierno local, empresa privada, instituciones y organizaciones sociales), se ha calculado en dos millones trescientos veintinueve mil quinientos dólares americanos, (US\$ 2'321,500.00), y el de la cooperación internacional, a través de la financiación de proyectos, en un millón ochocientos cuarenta y tres mil cuatrocientos dólares americanos (US\$ 1'843,400.00), más los gastos de la administración institucional US\$ 200,000, haciendo un total de cuatro millones trescientos sesenta y cuatro mil novecientos dólares americanos (US\$ 4'364,900.00)."

Poco o mucho, es debatible. Sin embargo, un ejercicio de esta naturaleza nos permite contar con un estimado acerca de lo que puede costar la implementación de un plan distrital, interdistrital, provincial y regional, lo que sin duda, adicionará mayores elementos a nuestras discusiones sobre la viabilidad de estas propuestas.

Pero lo que parece coherente en términos de concepción, puede perder este carácter cuando se trata de distribuir los recursos esperados. Por ejemplo, para el año 2004 se asignó el 40% de los ingresos del FONCOMUN al Presupuesto Participativo de Cotarusi, equivalente a 136,000.00 nuevos soles, distribuidos a partir de tres líneas estratégicas (que ya altera la lógica de los programas del Plan, por cierto).

En la medida que el plan está propuesto para diez años, partiendo del 2003, es de esperar que cada año pueda contarse con una cantidad aproximada a US\$ 436,490.00 dólares americanos. Sin embargo, el Presupuesto de inversiones del Presupuesto Participativo para el 2004 representa apenas US\$ 41,212.12 aproximadamente^{xiv}.

Esta cifra, dividida entre el número de población de Cotarusi, de 4,735 habitantes, nos indica que la capacidad de inversión por persona asciende a tan sólo US\$ 8.70 por persona.

Si no se enfoca adecuadamente los términos del análisis, podríamos llegar a situaciones absolutamente absurdas. El Plan de Desarrollo de Cotarusi planteado para 10 años, sólo sería posible de concretarse manejando las cifras de inversión actuales-, en 105 años.

Otro caso interesante lo tenemos en el Plan Estratégico de Desarrollo de Chungui, en la provincia de La Mar, Ayacucho, propuesto al 2010, una de las localidades más olvidadas del país^{xv}.

Chungui, posee una población estimada para el 2001 de 8,168 habitantes. El programa de inversiones para nueve años, asciende a 48'417,365.00 de nuevos soles, lo que representa aproximadamente unos US\$ 14'671,928.78 dólares americanos, de los cuales el 18% está orientado al Eje de Desarrollo de Capital Humano, el 4.5% al Eje de Desarrollo Capital Social e Institucional y el 77.5% orientado al Eje de Desarrollo Económico y Vial.

Para justificar este cálculo, el Plan especifica, a partir de fichas técnicas, las características de los ejes de desarrollo, así como el perfil de los proyectos. Sin embargo, el monto disponible por la municipalidad para iniciar su Plan, en el 2001, apenas llegaba a s/. 531,859.86 nuevos soles, lo que representa sólo el 7.8% de lo requerido para el primer año.

Se puede decir que muchos Planes de Desarrollo y Presupuestos Participativos, pueden ofrecer problemas respecto a su concreción. Bajo tal panorama, un punto de vista crítico podría resultar un tanto desagradable, no obstante, consideramos que los actores directamente comprometidos deben considerar estas reflexiones, pues en muchas oportunidades es posible detectar que las prácticas participativas se justifican por el sólo hecho de practicarlas. Se ha llegado a suponer que la planificación y los Presupuestos Participativos constituyen un fin en sí mismos; una forma mediante la cual un medio termina convirtiéndose en el fin.

Más, si volvemos la reflexión a su punto original, entonces es correcto plantearse algunas preguntas que puedan ayudarnos a replantear nuestros enfoques y acciones.

Lo primero es preguntarse si los montos con los que trabajan los Presupuestos Participativos, se corresponden de alguna manera con la magnitud de los problemas que buscan enfrentar. Una evaluación ex ante de los planes y presupuestos tal vez nos permitirían obtener una idea, que justifiquen la gran actividad social que despierta, especialmente en las localidades más pobres y olvidadas.

b. La evaluación técnica de prioridades

Establecer las prioridades constituye un momento de suma importancia en el Presupuesto Participativo y aunque está reservado para que lo lleve a cabo un equipo técnico, es prácticamente imposible que exista una manifiesta intención de los participantes de tomar algún nivel de intervención en este momento, aunque es posible superar estas preocupaciones si se muestra objetividad y transparencia.

Se trata de realizar un análisis técnico y financiero de cada una de las acciones propuestas, evaluando su viabilidad, considerando las disposiciones del Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP.

La evaluación del financiamiento debe considerar los recursos determinados por el proceso del Presupuesto Participativo, considerando incluso los aportes de la cooperación internacional -cuando existen o cuando resulta factible su participación -, así como los aportes provenientes del sector empresarial y de las entidades públicas que actúan en la localidad.

El instructivo del Presupuesto Participativo ha puesto de relieve que, en el caso de acciones priorizadas cuyo financiamiento requiera total o parcialmente recursos públicos, éstas deberán tomarse en cuenta para su incorporación en el Plan Estratégico Institucional y en el Presupuesto Institucional, como Actividades o Proyectos, según corresponda.

Existe, además, un mecanismo que ha incorporado el Instructivo para proceder a clasificar la prioridad de los proyectos cuando alguno de ellos resulte inviable. En tal caso, el Alcalde está autorizado para disponer el reemplazo del proyecto, por otro que sigue en la escala de prioridades aprobada, dando a conocer de este hecho a los Agentes Participantes. Pese a ello, en muchas localidades, cuando ha sucedido algún caso parecido, las autoridades han preferido volver a plantear el tema en asambleas para que la propia población tome las decisiones y mantener el proceso bajo el paraguas del consenso.

Para facilitar la determinación de los criterios que permitan establecer una jerarquía de las acciones y proyectos, atendiendo su orden de importancia, el MEF ha elaborado una matriz que ayude a realizar esta tarea. Tomando esta base, algunas localidades han realizado adaptaciones que permiten incorporar temas y criterios que son aceptados por las poblaciones locales, atendiendo sus propias dinámicas y vivencias, como se podrá apreciar a continuación.

MATRIZ DE CRITERIOS Y PUNTAJES PARA LA PRIORIZACIÓN, SUGERIDO POR EL MEF

Criterio base	Puntaje			
	No		Si	
La acción propuesta debe guardar consistencia con los Objetivos Estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.	Se excluye del proceso		Continúa su evaluación	
Criterio de puntuación si la acción	Puntaje			
Favorece a población en extrema pobreza.	No 1 punto		Si 7 puntos	
Atiende necesidades básicas insatisfechas.	Ninguna NBI 1 punto	01 NBI 3 puntos	02 NBI 5 puntos	Más de 02 NBI 7 punto
Tiene cofinanciamiento de ONG's y otras fuentes nacionales e internacionales.	No 1 punto		Si 7 puntos	
Proporción de la población de la jurisdicción que sirve.	Menos del 20% de población 1 punto	Entre el 20 y 40% de la población 3 puntos	Entre el 40 y 60% de la población 5 puntos	Atiende a más del 60% población 7 punto
Beneficia directamente a población de extrema pobreza, grupos vulnerables tales como niños, madres gestantes y en estado de lactancia, ancianos personas con discapacidad, afectados por la violencia política y otros en situación de riesgo y vulnerabilidad sea por razones de etnicidad o género.	No 1 punto		Si 5 puntos	
Tiene impacto en empleo local	No 1 punto		Si 5 puntos	
Genera efectos positivos al desarrollo de actividades económicas importantes en la zona	No 1 punto		Si 5 puntos	
Genera ingresos propios al Gobierno Local o Regional	No 1 punto		Si 5 puntos	

Como es lógico suponer, estas consideraciones que buscan crear criterios de justicia que permitan un desarrollo equilibrado entre todas las poblaciones, no pueden colocarse en todas las situaciones ni prever todos los criterios posibles, es por eso que durante la ejecución de los Presupuestos Participativos, podemos observar momentos de desprendimiento y de solidaridad que difícilmente se encuentran, por ejemplo, en el ámbito urbano, donde habitan sectores sociales mucho más acomodados.

“El nuevo proyecto municipal representó una oportunidad para revertir este escenario, y dio lugar a situaciones difícilmente comprensibles de no ser vistas a la luz del mundo cultural andino. Ya instauradas las asambleas del CCV, por ejemplo, cuando la población debía definir la prioridad en la ejecución de las obras, hubo valiosas muestras de desprendimiento de parte de algunas comunidades campesinas -obviamente necesitadas-, en beneficio de otras a las que consideraban en situación más crítica. Estaba operando la solidaridad -y también una confiada reciprocidad-, valor que permite manejar las urgencias y establecer un orden de atención consensuado y ciertamente más justo.

Lo anterior es una muestra del rescate de las instituciones culturales que logró el gobierno municipal al devolver a la población la posibilidad de decidir sobre los asuntos públicos, trasladando a este espacio de gobierno los principios de la reciprocidad andina. Esto hizo que los comuneros prestaran su decidida colaboración a la gestión municipal, sabiendo que serían correspondidos con lealtad, lo que le permitió ir más lejos de lo que cualquier análisis optimista hubiera esperado”^{xvi}.

Estas muestras de desprendimiento en Limatambo en Cusco, por suerte se repiten en muchas otras localidades, como en el distrito de Gregorio Pita, cuando en un acta se narra los acontecimientos: “La metodología utilizada para la priorización se inició colocando los valores de cada uno de los proyectos, posteriormente los caseríos que estaban involucrados en los proyectos del sistema de electrificación y carreteras, por voluntad propia, decidieron no ser partícipes de la priorización, dejando así mayor posibilidad a los caseríos que todavía no han sido beneficiados con obras”^{xvii}.

e. La formalización de los acuerdos

Los resultados del proceso participativo, una vez consolidados por el equipo técnico -que según el Instructivo debe incluir la evaluación y el desarrollo técnico y financiero de las propuestas-, son presentadas por el Alcalde, en su condición de presidente del Consejo de Coordinación Local, al resto de actores o Agentes Participantes, con la finalidad de que procedan a la discusión, modificación y aprobación final de los acuerdos.

El instructivo señala que las propuestas de modificaciones deben ser realizadas en el marco de los resultados obtenidos en los talleres, debiendo además ser evaluadas por el equipo técnico.

La aprobación de los acuerdos, por parte de los Agentes Participantes, se hace en un acta en donde conste todo ello. En realidad, la firma de un acta de compromiso de tales características, por la formalidad exigida, constituye una obligación contractual que es perfectamente exigible posteriormente, aun cuando la norma no mencione expresamente esta situación. Se trata, sin duda, de un aporte que contiene la normatividad pues ofrecen condiciones de garantía a estos procesos que tanto significan en términos de inversión social y orden para los procesos que se orientan al desarrollo.

Existen empero, dos aspectos formales que deben tomarse en consideración; uno referido a la aprobación y otro, correspondiente a la publicación y remisión de los acuerdos.

En cuanto a la aprobación, se establece que el Presupuesto Participativo del Gobierno Local y el Proyecto de Presupuesto Institucional que sea presentado a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, sea aprobado por el Consejo de Coordinación Local, previendo una debida articulación entre todos los instrumentos concernidos, esto es, el Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo, Plan Estratégico Institucional y Presupuesto Institucional.

En cuanto a la publicación se ha establecido la necesidad de recurrir a los medios disponibles para conocimiento de la comunidad, mientras que una copia del documento debe ser remitido a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, adjuntándose la copia del acta de acuerdos y compromisos firmada por todos los participantes.

2.4 La Rendición de Cuentas (RC)

La Rendición de Cuentas, que menciona la legislación del Presupuesto Participativo, retoma acertadamente una práctica que ha estado presente en un conjunto numeroso de experiencias de desarrollo local, desde hace muchos años atrás, consistentes en la creación de mecanismos de control social de los procesos participativos.

Las posibilidades de la vigilancia social pueden, y de hecho asumen muchas formas en la práctica, desde los conocidos Cabildos Abiertos, hasta la conformación de Comités de Vigilancia y la realización de eventos de evaluación pública de resultados, entre los que se puede considerar la Rendición de Cuentas.

El instructivo señala que mediante la Rendición de Cuentas, los Gobiernos Locales, por intermedio del Alcalde, se da a conocer a los Agentes Participantes el cumplimiento de los acuerdos asumidos durante el proceso participativo del año anterior. Igualmente, agrega que se trata de un momento propicio para que las autoridades, informen respecto a los resultados de su gestión en el año anterior, y el nivel de avance en la ejecución del presupuesto del año actual, considerando el logro de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado.

No ofrece dudas, por lo menos del texto del instructivo, que la Rendición de Cuentas no debe agotarse únicamente, como algunas veces se ha hecho, en un procedimiento de rendición contable de gastos efectuados.

El instructivo espera, igualmente, que la Rendición de Cuentas tenga efecto para el resto de participantes, es decir, que no comprometa únicamente al ente municipal sino que involucre la responsabilidad de los otros Agentes Participantes, es decir, los representantes de la sociedad civil, las entidades del gobierno central que actúan en la localidad, así como la Cooperación Técnica Internacional. Se busca que los distintos actores informen sobre el cumplimiento de los compromisos que asumieron un año atrás.

Lo anterior tiene mucho sentido, toda vez que se necesita contar con actores que no sólo participen en las fases deliberativas y de toma de decisión, sino que su participación futura se vea también condicionada a la responsabilidad que han asumido para el cumplimiento de las obligaciones contraídas durante el proceso.

Se espera que al comenzar el proceso del Presupuesto Participativo, los Gobiernos Locales elaboraren un Informe Ejecutivo sobre la Rendición de Cuentas del proceso participativo previo, en donde se mencione los compromisos asumidos el año anterior, la ejecución y el efecto de la inversión, la gestión municipal en general, y la participación, con la finalidad de informar a la población empleando los medios más adecuados que se encuentren a su alcance.

Igualmente se establece que tomando en cuenta el Informe Ejecutivo, se publiquen los avances logrados en así como los gastos, de manera semestral, en agosto y febrero de cada año. Sin embargo, los Gobiernos Locales cuentan con libertad para crear mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que consideren convenientes, de acuerdo a ley.

Se trata de un modelo sencillo que es fácilmente evaluable por parte de los participantes, no obstante, consideramos que sería más interesante si se acompañara este tipo de documentos con algún resumen ejecutivo, que evalúe cualitativamente los resultados que se van obteniendo, tal como es el espíritu de lo planteado por las directivas del MEF. Esta presentación podría facilitarse, si el MEF o las Municipalidades elaborara una matriz de evaluación de resultados que tomen en cuenta un menú de indicadores que faciliten el monitoreo y un control objetivo de los avances^{xviii}.

Igualmente, sería conveniente adicionar información correspondiente a los Planes de adquisiciones de bienes y servicios, ya que se trata de un tema que siempre es de interés de la población, que por lo general, es materia de información en Cabildos y Asambleas Distritales y Provinciales.

Recordemos que existen disposiciones que exigen que la las Oficinas de Planeamiento y Presupuesto de los Gobiernos Locales trabajen en base al "Aplicativo Interactivo para el Proceso Participativo del Presupuesto" que figura en el Instructivo del MEF, en donde conste la información de avance de ejecución física y financiera de las decisiones resultantes del proceso, en relación a los compromisos asumidos por las autoridades y los actores, información que se presenta siguiendo las instrucciones del SNIP.

Así mismo, el Instructivo del MEF ha dictado medidas para facilitar la conformación de los entes encargados del control, a través de los denominados "Comités de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo" que en principio estarían conformados por representantes de la sociedad civil inscritos en el proceso, considerándose un número mínimo de cuatro miembros, los mismos que serían competentes para vigilar el desenvolvimiento de las distintas etapas del proceso; el cumplimiento de los acuerdos; el desempeño de la gestión de los Gobiernos Locales; informar sobre los resultados a los CCL a la sociedad en general. Además se señala que los cargos en el Comité de Vigilancia tendrá una duración máxima de 2 años.

Se trata de una disposición orientadora que resulta útil aunque luego genera sus propias confusiones, cuando señala que "Los Comités de Vigilancia se conforman al inicio del proceso (en enero) y culminan su labor en diciembre del año siguiente. En tal sentido, en un año coexisten dos Comités de Vigilancia y Control. Aquel conformado para el año en curso y el año siguiente; y el otro que continúa vigilando por segundo año el Proceso del Presupuesto Participativo del año anterior".

Por último, hay que destacar que las acciones de vigilancia ejercidas con participación ciudadana, ha resuelto una gran parte de problemas existentes anteriormente, debido a la falta de transparencia en el manejo de los recursos económicos y financieros de los Gobiernos Locales. Pero ha resuelto también la escasa capacidad de control que poseen instituciones estatales, para supervisar a un número tan grande de municipalidades. Por este motivo, ha sido un acierto respaldar legalmente este tipo de prácticas generadas por la propia población. Sobre todo cuando se establece que los Comités de Vigilancia y Control tienen la facultad para realizar denuncias ante la Contraloría General de la República, el Ministerio Público, el Congreso de la República y la Defensoría del Pueblo, cuando detectan irregularidades.

Las acciones de control y vigilancia ciudadana en el nivel local cuenta con muchas vías, procedimientos y posibilidades de organización, es por eso que si bien la Rendición de Cuentas constituye la institución central, no es menos importante la labor que vienen realizando otras formas de organización social, compartidas o no con el Gobierno Local.

APORTES DEL CONTROL SOCIAL



Gracias a la nueva legislación, se han facilitado también los canales que permiten cubrir buena parte de los requerimientos exigidos para realizar una adecuada auditoría, aunque al respecto faltaría impulsar más los mecanismos de Consulta Ciudadana que vienen proporcionando excelentes resultados.

2.5 Los planes de gestión territorial

a. El Acondicionamiento Territorial

Justamente sobre la capacidad de planificar el DS 027-2003-Vivienda establece el marco normativo que deben seguir las municipalidades en materia de gestión del acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.

El Acondicionamiento Territorial tiene como propósito garantizar:

- La ocupación racional y sostenible del territorio.
- La armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés social.
- La coordinación de los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local) para facilitar la participación del sector privado.
- La seguridad y estabilidad jurídica de la inversión inmobiliaria.

Para ello, las municipalidades formulan un conjunto de planes que constituyen sus documentos básicos para garantizar estos propósitos, éstos se llevan adelante tomando en cuenta las atribuciones expresas con las que cuentan los gobiernos locales, sirviéndoles sólo como fuente de información los catastros urbanos, rurales y minero, al ser inventarios técnicos y descriptivos de la propiedad y de las actividades económicas.

Se trata de los siguientes planes técnicos municipales:

- Plan de Acondicionamiento Territorial
- Plan de Desarrollo Urbano
- Plan Específico
- Plan Urbano Distrital

a.1 El Plan de Acondicionamiento Territorial

Se concibe como un instrumento de planificación que está dirigido a lograr el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la distribución equilibrada de la población y el desarrollo de la inversión pública y privada en los ámbitos urbano y rural del territorio de la provincia.

El artículo 68 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente cuando se refiere al plan de acondicionamiento territorial de las municipalidades, señala que deben considerar, según sea el caso, la disponibilidad de fuentes de agua, las áreas o zonas para la instalación de la infraestructura sanitaria -considerando su tiempo de vida útil-, la disposición de las áreas de amortiguamiento para reducir los impactos negativos sobre la salud de las personas y la calidad ambiental, su protección frente a desastres naturales, la prevención de riesgos sobre las aguas superficiales y subterráneas y demás elementos del ambiente.

En términos globales, el Plan de Acondicionamiento debe determinar:

- La política general referente a los usos del suelo.
- Los roles y funciones de los asentamientos poblacionales que conforman el sistema urbano provincial.
- La organización físico-espacial de las actividades económicas, sociales y político - administrativas.
- La localización de infraestructura de transportes, comunicaciones, energía y saneamiento.
- La ubicación del equipamiento de servicios de salud, educación, recreación, esparcimiento, seguridad, cultura y administración.
- La identificación de áreas de protección ecológica, áreas de riesgo para la seguridad física y las afectadas por fenómenos naturales recurrentes.

Se exige ahora que el Plan de Acondicionamiento tenga una adecuada publicidad previamente a su aprobación, incluso se dispone la necesidad de enviar en consulta al Ministerio de Vivienda y al Gobierno Regional para conocer sus observaciones y recomendaciones. Así mismo, se ha dispuesto la necesidad de realizar una audiencia pública presentando el contenido del plan, convocándose a organismos de los tres niveles de gobierno, así como a universidades, sociedad civil y sectores empresariales, laborales y profesionales de la jurisdicción.

Finalmente el plan es aprobado por Ordenanza del Concejo Municipal, que otorga con este acto una vigencia de diez años de duración al Plan de Acondicionamiento, salvo que se deba modificar antes -siguiendo el procedimiento descrito líneas arriba-, por razones de riesgo a la población o ante la posibilidad de desarrollar proyectos de trascendencia nacional o regional, siempre que no contraríen el espíritu del plan elaborado.

El acondicionamiento territorial se trata de una atribución típicamente provincial, de allí que tenga el carácter exclusivo, pues se trata del instrumento de planificación territorial de mayor importancia para la provincia pero que incide en las políticas regionales y, por supuesto, de los distritos, que quedan condicionados por lo que allí se determine.

La LOM ha establecido, además, que se trata de una atribución que le compete al máximo nivel de gobierno, el Concejo Municipal (artículos 9 y 79 LOM). El Plan de Acondicionamiento Territorial provincial, debe identificar:

- Las áreas urbanas y de expansión urbana.
- Las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales.
- Las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley.

Justamente sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial es que el Concejo Municipal aprueba otros planes específicos de gestión territorial como el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas y el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos, entre otros.

a.2 El Plan de Desarrollo Urbano

Se trata de un instrumento de carácter técnico-normativo, destinado a promover y orientar el

desarrollo urbano de cada asentamiento de la provincia, tomando en consideración el Plan de Acondicionamiento Territorial.

El plan de desarrollo urbano debe establecer:

- La zonificación de usos de suelo urbano y su normativa.
- El plan vial, el transporte y su normativa.
- Los requerimientos de vivienda que permita determinar las políticas de expansión urbana o los programas de densificación, según el caso.
- Los requerimientos de saneamiento ambiental y de infraestructura de servicios básicos.
- La preservación de áreas e inmuebles de valor histórico monumental.
- La programación de acciones para la protección y conservación ambiental y la de mitigación de desastres.
- El nivel de servicios de los equipamientos de educación, salud, seguridad, recreación y otros servicios comunales.
- El sistema de inversiones urbanas a fin de promover las inversiones al interior de la ciudad e incrementar el valor de la propiedad predial.
- La delimitación de áreas que requieran de Planes Específicos.

El Plan de Desarrollo Urbano es aprobado por Ordenanza de la municipalidad provincial, tomando en consideración las iniciativas que hayan sido presentadas por las municipalidades distritales y los resultados de la consulta realizada a estas municipalidades previamente. Como en el caso anterior, se requiere de la participación amplia de representantes del sector público y privado en una audiencia pública, pero esta vez sólo al nivel de sus distritos.

Una vez promulgado, el plan tiene vigencia de cinco años. Con relación al tema de cuidado de los recursos naturales, tenemos que indicar que existe una disposición que establece -junto con otros puntos-, la necesidad de cuidar la publicidad y realizar una audiencia pública en los casos en lo que la expansión urbana se dirija hacia lugares y direcciones diferentes a las establecidas originariamente en el Plan de Desarrollo Urbano. Recordemos que ese ha sido uno de los motivos para invadir áreas productivas como valles y zonas de alto riesgo para la vida humana como los bordes de ríos y quebradas, entre otros.

a.3 El Plan Específico

El reglamento ha creado un nuevo tipo de plan al que ha denominado Plan Específico, se trata de un instrumento técnico normativo que sirve para desarrollar y complementar las disposiciones establecidas en el Plan de Acondicionamiento Territorial. En cada caso, tiene que precisar su propósito que permita optimizar el uso del suelo y de la propiedad predial, así como la dotación, ampliación o mejoramiento de los espacios, servicios públicos y calidad del entorno. Se aplica en tres casos:

- En aquellas áreas no comprendidas en el Plan de Desarrollo Urbano
- En aquellas áreas identificadas y delimitadas en el Plan de Desarrollo Urbano para Planes Específicos

- En aquellas áreas que se desarrollen mediante Unidades de Gestión Urbanística

La Unidad de Gestión Urbanística es definida como un mecanismo asociativo de carácter inmobiliario, conformado por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjera, públicas o privadas, para la ejecución de proyectos de renovación urbana; proyectos especiales de vivienda, turismo, comercio, recreación o servicios; proyectos de urbanizaciones y de reurbanizaciones; así como para mega proyectos urbanos.

Un Plan Específico es de atribución provincial, aunque requiere ser consultado a las municipalidades distritales de su jurisdicción, las mismas que pueden plantear sus observaciones y recomendaciones. Son finalmente aprobados por Ordenanza Municipal provincial.

a.4 Plan Urbano Distrital

Se trata del instrumento técnico normativo formulado y aprobado por la municipalidad distrital, con la finalidad de desarrollar las disposiciones contenidas por el Plan de Acondicionamiento Territorial y el Plan de Desarrollo Urbano.

Para su aprobación, la municipalidad distrital debe promover una audiencia pública que presente el contenido del plan, convocando a las universidades y organizaciones de la sociedad civil, como del sector empresarial, laboral y profesional de la circunscripción.

Luego de ser aprobados por Ordenanza Municipal, tienen una vigencia de cinco años, aunque la propia municipalidad puede alterarlo a partir de su propia normatividad urbanística y cuando se aprueba un Plan Específico.

Por otra parte, hay que señalar que, en general, las atribuciones municipales en materia de planificación territorial son tan importantes que le permiten revocar las licencias urbanísticas de construcción y de funcionamiento (artículo 92 y 93 LOM), hasta llegar a ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos y servicios, cuando se trasgreden estas normas reglamentarias (artículo 78 LOM).

Igualmente es importante recordar que anteriormente el reglamento normaba conjuntamente el acondicionamiento territorial, el desarrollo urbano y el medio ambiente. En cambio la actual reglamentación, en su cuarta disposición final, remite expresamente todo lo concerniente la última materia al Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, hoy Ley General del Ambiente.

Finalmente, es importante decir que el Decreto Supremo DS 027-2003-Vivienda reemplaza a un nada malo antecesor, nos referimos al Decreto Supremo 007- 85-VC, una norma que tuvo problemas de aplicación sobretodo por las limitadas atribuciones municipales que existía en materia de planificación en su época, y también debido a la falta de recursos económicos que permitieran financiar su elaboración y puesta en marcha. Sin embargo, el cambio trae como consecuencia una serie de implicancias que ameritan un pequeño apunte.

El Decreto Supremo 007-85-VC indicaba que el desarrollo local se regía por tres planes: Plan Integral de Desarrollo Provincial, Plan de Acondicionamiento Territorial y Plan Urbano. Se señalaba que el Plan de Acondicionamiento Territorial estaba dirigido a la organización físico espacial de las actividades económicas y sociales de su ámbito territorial, fijando la política general de uso de los suelos y la localización funcional de las actividades en el territorio. En este sentido el Plan de Acondicionamiento determinaba:

- La distribución y ubicación de las inversiones.
- Los programas de las obras de infraestructura básica, transporte, servicios y equipamiento social.
- Fijaba el orden de prioridad y programaba las acciones para la utilización y desarrollo de los recursos naturales, y la preservación de los valores de orden histórico, monumental y paisajístico.
- La red de centros urbanos y el nivel del plan urbano que le correspondía.
- La identificación del ámbito de las municipalidades de centro poblado.

Comparando ambas disposiciones es notorio que la nueva norma disminuye significativamente las atribuciones del plan, por lo que resulta plausible preguntarse sobre el sentido del cambio, pues finalmente restar fuerza a uno de los instrumentos de gestión municipal más importantes.

Lo mismo se puede decir de los planes urbanos, pues se trataba de instrumentos de carácter técnico-normativos orientado a la previsión y promoción de las acciones de acondicionamiento en cada centro poblado de la provincia, en tales casos debía tomar en consideración el conglomerado urbano, las áreas de expansión y las zonas de influencia.

El objetivo de los planes urbanos era establecer las políticas específicas de desarrollo y expansión urbana -tema este último, que al parecer preocupa en la actualidad a algunas autoridades sectoriales nacionales-, fijando las normas urbanísticas básicas, como la zonificación, la vialidad, el transporte, el saneamiento ambiental, etc., y orientando la programación de las inversiones requeridas para el desarrollo físico del asentamiento, punto que los legisladores han preferido dejar como atribuciones de las autoridades sectoriales del gobierno central. Según la anterior norma, los planes urbanos podían ser de tres tipos: Plan de Desarrollo Metropolitano, aplicable al eje Lima - Callao; Plan Director, para las capitales de provincia y centros urbanos que determinara el Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial y el Plan de Ordenamiento, para las capitales de distrito y centros poblados. Adicionalmente existían los planos reguladores - o cartas reguladoras-, que actuaban como detalles operacionales de los planes de urbanos, y podían incluir soluciones o pautas de detalle relativos a aspectos urbanísticos.

En la medida que los planes urbanos afectaban intereses y condicionaban la propiedad privada en beneficio del interés general, debían ser consultados previamente a las comunidades interesadas, luego de lo cual serían aprobadas por ordenanza municipal. Finalmente, debían observarse una serie de reglas, que no entendemos el motivo de su eliminación en la nueva norma reglamentaria:

- No podían introducirse modificaciones sustanciales en los planes aprobados sino después de doce meses de emitida la ordenanza, salvo que se trate de un requerimiento de seguridad física de los asentamientos. Ahora esto puede cambiar si se considera la existencia de intereses externos.
- Los cambios de zonificación podían realizarse no más de dos veces al año, sin embargo, requería, necesariamente, la opinión favorable del vecindario afectado.
- De existir proyectos que por su naturaleza o magnitud pudieran tener efectos deteriorantes en el medio ambiente físico y social, los municipios debían orientar sus decisiones a la opinión vecinal. Algo que resulta absolutamente entendible por la seguridad de los ciudadanos.
- La metodología de planificación urbana debía considerar necesariamente fórmulas de participación vecinal.
- Debían considerarse variables ambientales en la formulación de proposiciones, normas e instrumentos de control, de los planes de acondicionamiento territorial y de los planes urbanos.
- Las áreas de expansión debían proyectarse básicamente sobre terrenos eriazos e islas rústicas, sin embargo, cuando resultara inevitable la utilización de áreas de cultivo para fines urbanos, se establecía la necesidad que se empleen las tierras que posean un menor valor agrológico, debiendo en tal caso solicitarse opinión al sector correspondiente.
- Establece que las calles, parques, plazas y paseos; los bosques y prados; áreas de conservación y protección; las playas, los ríos y lagos con sus causas y riberas y otras áreas de uso público tienen el carácter de intangibles, inalienables e imprescriptibles, literalmente decía la norma que “los municipios no permitirán la aplicación a fines o modalidades de uso diferentes a las que su carácter de bien público les impone”.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CAPÍTULO V



La planificación del Desarrollo Local es una tarea que comparten un conjunto muy numeroso de actores que, motivados por sus intereses particulares deben crear la capacidad de conseguir acuerdos que beneficien de manera justa a los diferentes sectores que componen la sociedad local.

Responder al Bien Común, manifestar una cierta obligación con los problemas que afronta la localidad, poseer responsabilidad por los actos que realizan, forma parte de los compromisos que una sociedad debe conseguir entre sus actores.

El papel de los gobiernos, como animadores y facilitadores de estos difíciles procesos es fundamental, pues se requiere un apoyo institucional incondicional. Para lograr este cometido, presentamos un conjunto de instrumentos y ejercicios para que los participantes de un proceso de planeamiento participativo puedan adiestrarse o reflexionar.

Es el propósito de esta sección:

- Facilitar la realización de diagnósticos de la sociedad local a través de una metodología accesible de mapeo de actores.
- Promover la reflexión colectiva en torno a lo que aporta la Planificación, reconociendo los desafíos, riesgos y limitaciones
- Evaluar detalladamente la importancia que tienen los Presupuestos Participativos, incluyendo el enfoque de género.

a. EL DIAGNÓSTICO DE LA SOCIEDAD LOCAL

Un instrumento muy útil para elaborar un diagnóstico sobre la situación en la que se encuentra una sociedad local, lo podemos obtener en la elaboración de mapas de actores. Existe al respecto varias metodologías que hemos compartido en otra oportunidad^{xxx}, a continuación presentamos una herramienta completa, que es recomendable trabajar colectivamente.

IDENTIFICACIÓN DE ACTORES CLAVE O GRUPOS DE INTERES Maritza Mayo D´Arrigo ^{xx}	INSTRUMENTOS
<p>I. MATRIZ DE INTERESES E IDENTIFICACIÓN DE ACTORES CLAVE O GRUPOS DE INTERES</p> <p>■ Algunas definiciones:</p> <p>Un grupo de interés son personas, grupos o instituciones portadoras de un conjunto de intereses. Los grupos de interés pueden ser grupos afectados positivamente (beneficiarios) o negativamente (por ejemplo, aquellos grupos involuntariamente reubicados). Esta definición incluye tanto a ganadores como a perdedores y aquellos envueltos o excluidos en el proceso de toma de decisiones. Usaremos como ejemplo, la gestión de las Área Naturales Protegidas (ANP), diremos al respecto que los grupos de interés clave son aquellos que pueden influir significativamente, o son importantes para que la gestión de la ANP sea exitosa.</p> <p>Intereses son los objetivos reales, perseguidos por el accionar del actor o del grupo. La mayoría de las veces debe de manejarse suposiciones, respecto a cuál es el interés real de ciertos actores.</p> <p>Intereses son los objetivos reales perseguidos por el accionar del actor o grupo de interés. La mayoría de las veces debe de manejarse suposiciones respecto a cuál es el interés real de ciertos actores.</p> <p>Posición, es la expresión manifiesta de compromiso de los diversos actores.</p> <p>■ Consideraciones a tener en cuenta:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los grupos de interés juegan roles diferenciados aunque muchas veces complementarios. - Existen factores de contexto que influyen en el nivel de influencia de estos grupos de interés o actores. - Estos grupos pueden tener intereses contradictorios entre sí, pero también pueden formar alianzas. 	

■ Utilidad

En la localidad existe una gama amplia de actores o grupo de actores que tienen diversos intereses sobre el área. Para una adecuada gestión del ANP es relevante poder identificar y caracterizar a estos grupos de interés actores, ya que el accionar de éstos incide directamente en la gestión del ANP.

■ Responsable de elaborar la matriz de intereses

Este es un instrumento que se recomienda sea elaborado por la jefatura con la participación de todo su equipo.

■ Elaboración de la Matriz de Interés

- Objetivo:

Caracterizar a los diversos actores locales: en cuanto a intereses, posiciones y rol que tienen en el escenario local, por ejemplo, en relación a ANP.

- Pasos:

Personas / Instituciones / Organizaciones / Proyectos (1)	Rol (2)	Interés (3)	Acciones (4)	Jerarquía de Poder: Alto / Medio / Bajo (5)
Nombre	Funciones que desempeña	Objetivo real que persigue desempeña	Liste las principales que estén en relación con la gestión de la ANP (a favor y/o en contra) Señale la posición del actor	Capacidad de dificultad o facilitar las acciones. Califique: Alto (3) Medio (2) Bajo (1)

Con el apoyo de este instrumento interesa identificar aquellas personas, instituciones, organizaciones o grupo de organizaciones que tienen un interés en las decisiones que se tomen sobre las ANP. Para ayudar a esta identificación y valoración de estos actores clave debemos hacernos preguntas, como las siguientes:

- ¿Cuáles son los actores que tienen relación con el ANP y como se expresa esta relación?
- ¿Cuáles son sus roles y responsabilidades?
- ¿Cómo están siendo afectados por las iniciativas de conservación?
- ¿Cuál es el actual impacto de sus actividades en la calidad ambiental del ANP?

Entre los actores a considerar tenemos:

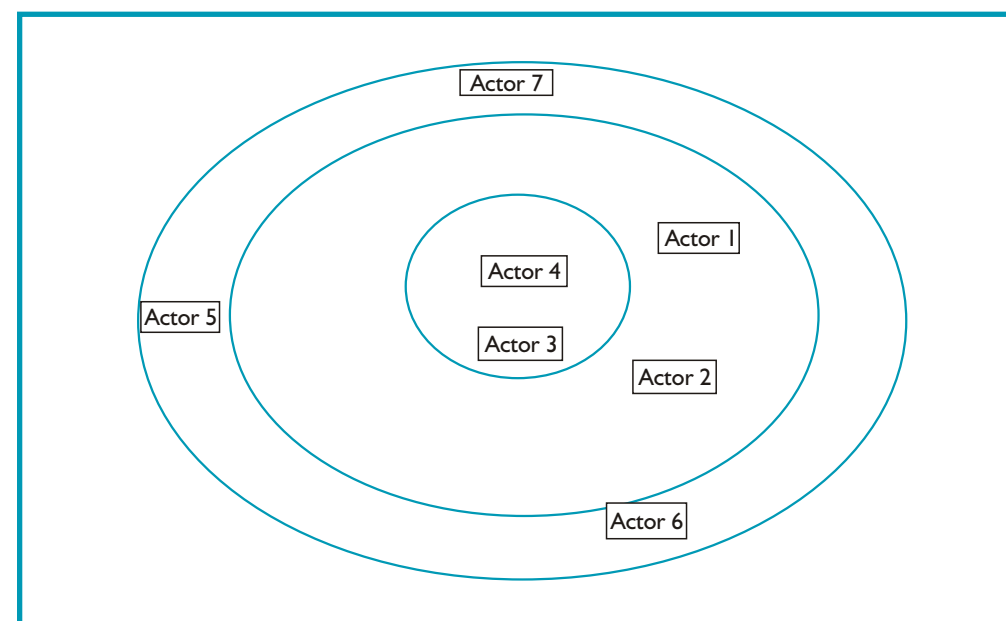
- Los diversos niveles de gobierno
- Las diversas instancias de gestión ambiental local
- Los ocupantes de las ANP / Las comunidades locales
- Los líderes de la comunidad
- Las ONG
- El sector privado

■ Elaboración de los círculos de actores clave

Con la ayuda la matriz de intereses se puede elaborar un gráfico en donde se pueda visualizar a los actores clave. Se sigue para ello, los siguientes pasos:

- Identifique a los actores, y jerarquícelos según su importancia y grado de poder (columna 5 de la matriz de intereses).
- Dibuje una figura como se muestra a continuación.
- Ubique a los actores en el gráfico. Cuanto más cercanos estén del centro, mayor interés o influencia tendrán en el ANP.

Ejemplo, según el gráfico los actores 3 y 4 tienen alto poder y grado de influencia en el ANP, mientras que los actores 5, 6 y 7 tienen un mínimo grado de influencia.



2. MAPA DE POSICIONES DE LOS ACTORES O GRUPOS DE INTERÉS

■ Utilidad

- El tener gráficamente identificadas las posiciones de los diversos actores permite evaluar de manera muy rápida la situación de la gestión del ANP si tiene muchos opositores, o existe poco compromiso con la ANP o es posible impulsar diversas acciones porque se tiene un significativo grupo de actores que colaboran con la gestión, por ejemplo-. En definitiva, es un instrumento que nos ayuda a establecer la estrategia a emplear.
- Es recomendable elaborar anualmente un mapa de actores o cuando sea necesario, como por ejemplo, cuando se produce el cambio de autoridades a nivel nacional, regional o local, ya que ello puede producir un reacomodo de los actores a nivel local.
- El tener registrados periódicamente la evolución de la posición de los actores, permite ver también la evolución de la gestión y preguntarse cuales son las acciones que explican la variación de posición de los diversos actores. Nos permite aprender de la experiencia.

■ Responsable de elaborar el mapa de actores y su periodicidad

Este es un instrumento que puede ser elaborado tanto por una jefatura, como por el Comité de gestión, o en forma conjunta. Sin embargo, es indispensable que la jefatura de todas maneras cuente con este instrumento.

Como se puede apreciar, es fácilmente utilizable por cualquier tipo de actor social, incluyendo actores políticos como los gobiernos locales.

■ Objetivo

Permite identificar gráficamente cual es la posición y la relación de los diversos actores en relación con una gestión. Esta relación pueden ser de colaboración, neutral o antagónica.

■ Pasos

- 1) Identificación de los actores que tienen algún interés o influencia. Se puede hacer en base a la matriz de intereses.
- 2) Ubicación de cada actor en el gráfico denominado “mapa”. El ubicar a cada actor se debe de hacer de manera participativa, ya que no todos los participantes en la sesión tendrán la misma percepción sobre los actores. Se deberá promover el intercambio de opinión y la sustentación de la propuesta de ubicación, cuando se produzca el consenso se le ubica al actor en el “mapa”.

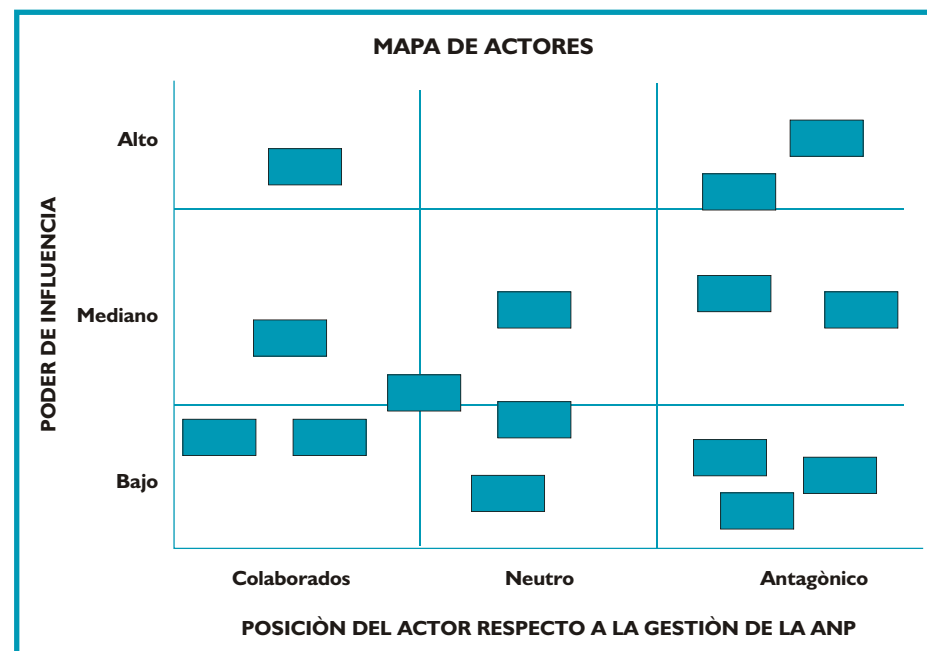
- 3) Lectura y análisis del mapa de actores
- 4) Establecimiento de estrategias para:

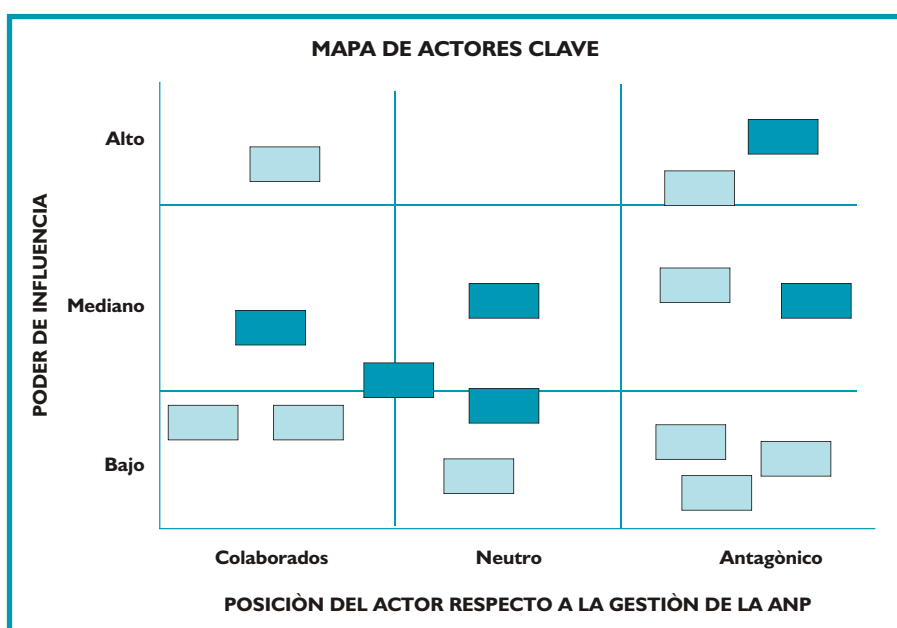
- Contrarrestar a los actores antagónicos.
- Comprometer a los actores neutros.
- Empoderar a los actores con poder de influencia mediano que se encuentre en una posición colaboradora.

■ Reto

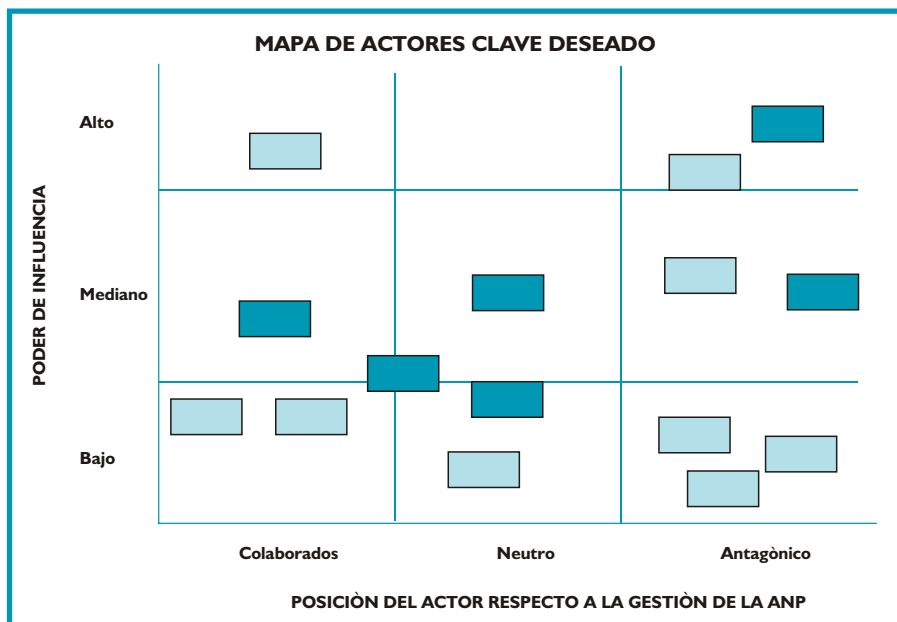
Tener la mayor cantidad de actores clave con una relación de colaboración y bien posicionados, es decir ocupando el cuadrante superior izquierdo.

Véase a continuación las posibilidades que ofrece la evolución de los mapas de actores, en los tres gráficos siguientes.





Actor Clave
Actor



Actor Clave
Actor

b. TEMAS DE REFLEXIÓN EN TORNO A LA PLANIFICACIÓN LOCAL

ENFOQUES PRESENTES DURANTE UNA EXPERIENCIA DE GESTIÓN SOCIAL DEL AGUA

ESTUDIO DE CASO

Rodolfo Tinoco R.^{coi}

I.- ENFOQUE DE PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA DEL DESARROLLO LOCAL.

El enfoque seguido en todo el proceso se ajusta al enfoque del Proceso de Planificación Participativa del desarrollo local, habiéndose identificado las siguientes etapas o fases:

I.- Fase de condiciones propicias.-

La concretización de la concepción de los alcaldes en conformar la AMAS (Asociación de Municipalidades de Angaraes Sur), para dinamizar el proceso de desarrollo de la microregión y el acercamiento de ellos hacia las instituciones de cooperación para el desarrollo, ha creado condiciones propicias y el inicio de un período de conversaciones que ha conllevado al acuerdo de formalizar la MT GeSoRi (Mesa de Trabajo de Gestión Social de Riego), en base a confianzas y compromisos mutuos para involucrar a los actores sociales en el planeamiento de su desarrollo. Precisamente la demanda de esta planificación proviene de parte de los gobiernos locales. Se ha tratado de incorporar a la mesa otras instituciones cooperantes, entre sectores estatales y privadas, para una intervención amplia y conjunta, sin embargo no se pudo involucrar más, a parte de las universidades.

Luego de la formalización de la MT GeSoRi, los municipios y las ONG's en forma conjunta, se aproximaron hacia las comunidades preseleccionadas por los municipios para iniciar la sensibilización mediante unos talleres y conversatorios, con metodologías preestablecidas por la Mesa de Trabajo, cuya finalidad fue en primer término propiciar una reflexión sobre la problemática social y económica de los comuneros y en segundo término proporcionar una información detallada sobre las metodologías, herramientas y etapas diseñadas del diagnóstico participativo. Los resultados de estos talleres, se podría decir que concluyeron en un primer acuerdo social de involucramiento en el proceso de planificación participativa del desarrollo y la participación activa de los actores sociales en el proceso del desarrollo de la etapa del diagnóstico. Con este acuerdo se ha validado la metodología diseñada para el trabajo de diagnóstico previo.

2.- Fase de la ejecución del trabajo de diagnóstico de la realidad local.-

Luego de una socialización en la MT GeSoRi, de los resultados de los talleres de

sensibilización e involucramiento realizados en todas las comunidades preseleccionadas de los 6 distritos, se acordó pasar a la siguiente etapa: de la ejecución del diagnóstico de la realidad local. La metodología seleccionada fue la del Diagnóstico Rural Participativo. Para ello se conformaron los equipos de facilitadores del proceso, compuesto por un técnico de la ONG, un miembro del municipio y uno o dos practicantes de las universidades de Huancavelica y de Chiclayo. Por parte de los comuneros los miembros de la directiva comunal y algunos entusiastas constituyeron los animadores del proceso. Este equipo fue monitoreado por los asesores de CICDA y SNV.

Estos trabajos de diagnóstico se iniciaron con talleres de diagnóstico participativo. En estas reuniones se aplicaron herramientas tales como los mapas parlantes e identificaron los informantes claves para las entrevistas y encuestas; además los comuneros acordaron brindar las informaciones con veracidad, sin ocultar extensiones de terrenos, número de familias, etc, ya que se trataba de datos que constituirán insumes para una visualización objetiva de la realidad comunal. Nuevamente los avances de este trabajo de diagnóstico fueron socializados y retroalimentados en una reunión de la MT, esta vez con participación de los representantes de las comunidades.

Concluido la etapa de campo del trabajo de diagnóstico, se procedió a procesar los datos obtenidos. Con esta información procesada se tuvo que realizar la restitución del diagnóstico hacia cada comunidad. En unos talleres se realizó esta validación del diagnóstico. Es interesante observar a las masas cuando observan las informaciones de su realidad local, inmediatamente surgen corrientes de opiniones, sugerencias y observaciones. Da la casualidad que en la comunidad de Puyhuán del distrito de Santo Tomás de Pata, al analizar la información de la población comunal y las extensiones de los terrenos cultivables, el secretario de la comunidad observó que la información que se estaba manejando no se ajustaba a la realidad. Lo que había ocurrido era que algunos comuneros, a pesar del acuerdo comunal de brindar informaciones correctas, no habían querido registrarse en los formatos del padrón comunal que para tal ocasión se había formulado. Inmediatamente surgen opiniones censurando tales actitudes, entonces en el acto tuvieron que rectificarse los datos.

3.- Fase de elaboración o planeamiento de la propuesta.

En cada comunidad diagnosticada, se convocó a un taller para la formulación del Plan Estratégico Participativo. El evento consistió en un análisis de las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas (análisis FODA). Con estos insumos se ha construido una visión de futuro a mediano plazo. Seguidamente se trazaron objetivos y estrategias para abordar los problemas en los diferentes sectores: salud, educación, productivo - económico y desarrollo humano.

4.- Priorización de comunidades y oportunidades.

Lamentablemente este planeamiento de la propuesta no concluyó en la formulación de programas y proyectos para todos los sectores mencionados. Por razones de oportunidad inmediata de disponibilidad de fondos para su ejecución, se ha priorizado el sector productivo - económico, y dentro de este sector el tema de la gestión del agua.

Concluida la formulación de propuestas en el tema de gestión del agua, que incluía el aspecto de apoyo a la producción agropecuaria, la MT GeSoRi convocó a un taller de socialización (en Santo Tomás de Pata) en el cual se uniformizaron criterios. Debido a que los presupuestos estimados de las propuestas sobrepasaban largamente los fondos disponibles que poseía CICDA, se acordó priorizar un solo sistema de riego por cada distrito. Es decir, de los 43 sistemas de riego diagnosticados en las 18 comunidades de los 6 distritos, se debía priorizar sólo 6, para la posible intervención como sistema piloto.

En otro taller convocado por la MT, realizado en el distrito de Congalla, se presentaron las propuestas priorizadas. El mecanismo de priorización de estos sistemas de riego fue variado en cada distrito. En algunos distritos se realizó mediante una concertación entre las comunidades diagnosticadas, en otros el municipio fue el que decidió y en el resto parece haber sido decisión del equipo técnico en coordinación con el municipio. En este taller se realizó la negociación concertada del presupuesto, que estuvo a cargo del presidente de la AMAS.

5.- Fase de Implementación de la propuesta de gestión del agua.

Finalmente se construyeron participativamente mecanismos para una implementación compartida del proyecto. Se constituyó el Comité Local de MT GeSoRi, compuesto por representantes de la ONG, Municipio y de los beneficiarios; se asignaron los roles específicos, luego se procedió a su ejecución.

Considero que uno de los factores que ha incidido en el éxito del proceso es haber practicado este enfoque participativo y transparente a todo nivel, que ha servido mas que nada para el empoderamiento de los actores sociales.

2.- EL ENFOQUE DE INTERAPRENDIZAJE.

Desde el inicio del proceso se ha practicado un intercambio de conocimientos y experiencias a todo nivel, entre los técnicos, como también entre técnicos y los comuneros. Las diferentes reuniones - talleres han permitido desarrollar esta metodología de trabajo a través de los grupos de trabajo y plenarios los cuales se desarrollaron con mucha interacción y participación de los asistentes.

3.- EL ENFOQUE DE GENERO E INTERCULTURALIDAD.

Estos enfoques se han manejado en todo el proceso, se ha tratado de propiciar y revalorar la participación de las mujeres en todos los eventos. En el proceso de diagnóstico se han obtenido valiosas informaciones a través de las mujeres. Igualmente se ha reforzado la participación de las mujeres en los diferentes espacios de decisión organizacional. Ellas lograron conformar y desempeñarse con eficiencia en diferentes cargos en los Comités de Riego, participación activa en los municipios, etc.

Igualmente el proceso ha incidido en el cambio de actitudes de muchos de los técnicos participantes, con respecto a las relaciones culturales con los beneficiarios o campesinos, de una relación vertical a una relación totalmente horizontal. No había personas que imponían sus conocimientos, sino que propician un diálogo, una conversación y luego de ponerse de acuerdo se ejecutan las cosas. Prueba de ello es que se ha generado una relación amical bastante amplia entre todos: ingenieros, alcaldes, regidores, agricultores, etc, en suma entre jefes, subordinados y comuneros hasta tal punto de que las bromas, por supuesto con respeto, constituyeron parte de la dinámica del proceso. Este enfoque permite entender que los campesinos tienen sus propios conocimientos, su propia racionalidad entonces ellos son los llamados a tomar sus propias decisiones, por supuesto después de recibir las sugerencias de los técnicos.

4.- ENFOQUE DE GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO AGUA.

Anteriormente se manejaba la concepción de que el problema de disponibilidad del agua en una comunidad estaba limitado al aspecto netamente del funcionamiento de la infraestructura, poco o nada se daba importancia al aspecto social del problema. Es decir no se tomaba en cuenta si había buena organización de los usuarios, si habían reglas claras para la distribución, para el mantenimiento, etc. Esta intervención enfoca el problema desde tres puntos de vista: el buen funcionamiento de la infraestructura, que sea técnica y socialmente viable; buena organización de los usuarios, que tengan legitimidad necesaria (socialmente reconocidos) y dotados con las herramientas de gestión; finalmente que realicen un manejo adecuado y eficiente del agua (capacitación en el manejo tanto del agua como del cultivo).

LOGROS:

- Inicio de un proceso de desarrollo participativo.
- Intervención compartida entre cooperantes y actores locales.
- Relativo empoderamiento de actores sociales.
- Involucramiento de las mujeres en diferentes espacios de decisión.
- Aprendizaje mutuo (los técnicos aprenden de los campesinos, como también los

campesinos aprenden de los técnicos; miembros de los gobiernos municipales aprenden de los técnicos y viceversa, etc.)

DIFICULTADES:

- Pocos recursos económicos disponibles, que no han permitido llegar a otras comunidades.
- Desentendimiento o poca actividad de muchos comuneros, no se involucran en el proceso, indiferentes. Precisamente muchos de ellos se encuentran actualmente en los gobiernos locales, lo cual dificulta la continuidad del proceso.
- Falta de disponibilidad de recursos financieros para mantener la continuidad y consolidar este proceso de trabajo.

Experiencia que a partir de un problema puntual de agua, abre un abanico de posibilidades para la planificación del desarrollo local. Tomando en cuenta esta descripción, señale su propio proceso de planificación del desarrollo local; señale en un trabajo grupal:

- ¿Quiénes tomaron la iniciativa de planificación participativa en la localidad?
- ¿Qué se pretendía inicialmente?, ¿Cómo se fueron plegando nuevos actores?
- ¿Cuáles son los temas centrales de trabajo?
- ¿Cuáles han sido los principales logros?
- ¿Se han hecho avances en aspectos de equidad de género?
- ¿Cuáles han sido los principales fracasos? Toda experiencia tiene sus tropiezos, recordarlos sirve para no repetirlos y extraer lecciones.
- ¿Cuáles son los temas que pese a su aparente importancia no logran concitar el interés de las organizaciones sociales? ¿qué se puede hacer al respecto?
- ¿Cuáles son las principales limitaciones?

c. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES, APLICACIONES ESPERADAS Y POSIBLES

Una forma de clasificar las competencias municipales, tiene que ver con los aportes que realiza al desarrollo de la localidad. Podemos distinguir tres tipos:

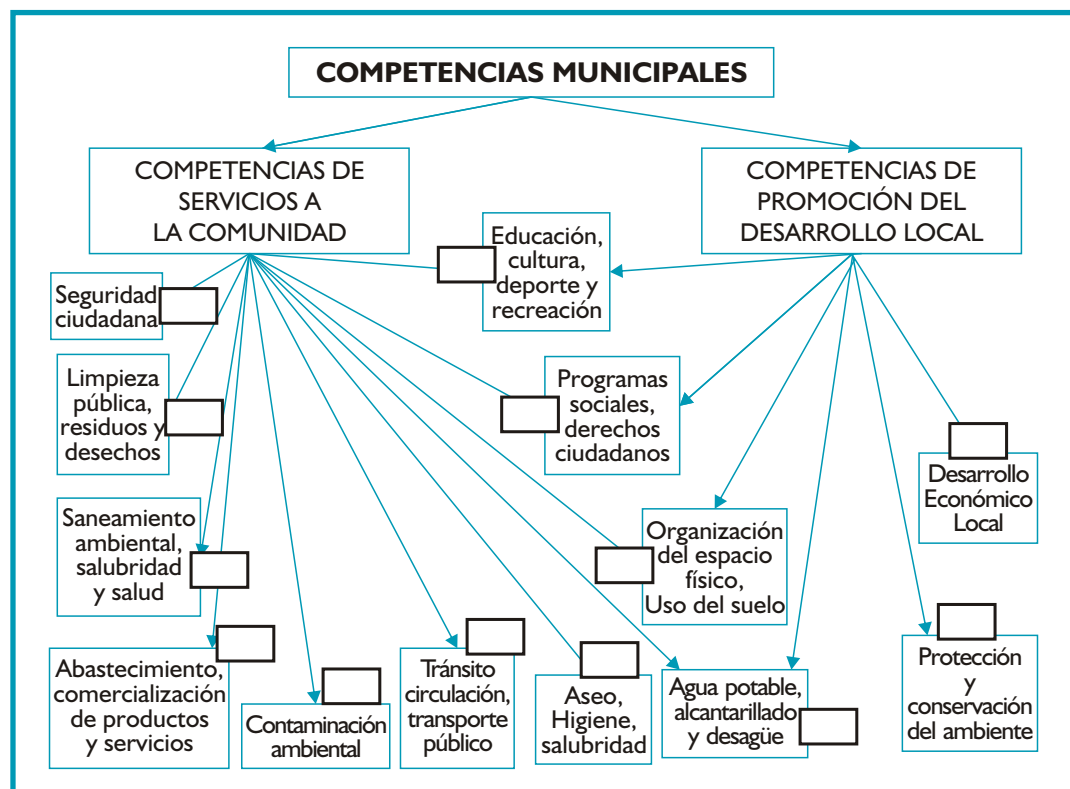
- Competencias que brindan servicios a la comunidad
- Competencias que promueven el desarrollo local
- Competencias que comparten las dos funciones anteriores

Tomando en cuenta esta clasificación, consideren la siguiente tabla de calificación:

Excelente	Adecuada - Bien	Regular	Mala	Crítica - Muy Mala
5	4	3	2	1

A continuación plantee la siguiente pregunta: ¿Qué calificación le asignaría a la situación en la que se encuentra cada una de las competencias municipales en su localidad *actualmente*? Coloque su respuesta en los casilleros en blanco.

En reunión de grupos, socialicen sus resultados y elaboren una propuesta de conjunto.



d. LA PLANIFICACIÓN

La Ley Orgánica de Municipalidades habla indiscriminadamente de planes, sin tener un adecuado cuidado en clasificarlos y reservar el término, para sólo algunos instrumentos que poseen un carácter rector u orientador.

La Ley Orgánica de Municipalidades menciona un conjunto amplio de planes, anote con un ✓ aquellos con los que cuenta su localidad, según se indica a continuación:

Tipo de Plan	Si Tenemos	No Tenemos	Está Desactualizado	No Sabemos
Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado				
Plan de Desarrollo Municipal Distrital Concertado				
Plan de Desarrollo Institucional				
Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial				
Plan Estratégico de Desarrollo Económico Local Sostenible				
Plan de Desarrollo Urbano				
Plan de Desarrollo Rural				
Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos				
Plan de Desarrollo de Capacidades				
Plan de Desarrollo Sostenible Local				
Plan de Renovación Urbana				
Plan de Obras de servicios públicos o privados				
Plan Operativo Anual				
Planes Reguladores				
Plan Integral de Desarrollo Sostenible Local (distrital, provincial y metropolitano)				
Planes ambientales locales				
Plan anual de obras e inversiones (metropolitano)				
Plan de desarrollo educativo (metropolitano)				
Plan Metropolitano de contingencia				
Plan anual de transferencia de competencias sectoriales a las municipalidades				

En trabajos de grupos, clasifique usted a los planes en función de su carácter e importancia, según se sugiere a continuación:

Plan	Clasificación que usted hace	¿Se trata más de un plan de la municipalidad o del municipio? ¿Por qué?
Planes con carácter estratégico:	☞	☞
	☞	☞
	☞	☞
Planes con carácter específico (permite la regulación de aspectos particulares o sectoriales):	☞	☞
	☞	☞
	☞	☞
Planes que la ley no menciona y que son importantes (como el plan distrital de prevención de desastres):	☞	☞
	☞	☞
	☞	☞
Otros planes que son obligatorios o de uso común y que la ley no menciona (como el Plan Anual de Adquisiciones):	☞	☞
	☞	☞
	☞	☞
Aunque los denominen “plan”, no tienen ese carácter, se trata más de programas, proyectos o reglamentos:	☞	☞
	☞	☞
	☞	☞

- ¿Qué propuestas se pueden hacer para dotar a la localidad de sus principales planes estratégicos y específicos?
- ¿Qué debe hacer la municipalidad para dotarse de sus principales planes institucionales?

e. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Sobre el Presupuesto Participativo, podemos realizar una lista de control y un registro de comentarios.

Sugerimos a continuación una guía para trabajar este punto de manera colectiva, siguiendo las etapas acostumbradas, aunque cabe la posibilidad de que los participantes en esta evaluación incorporen otros puntos al esquema sugerido:

ETAPA: PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO		
Nº	Acciones Esperadas	✓
1	Municipalidad entrega un informe con los avances obtenidos el año anterior, respecto al Plan de Desarrollo Concertado, indicando las mejoras obtenidas en términos de aumento de la competitividad local.	
2	Municipalidad hace público un informe sobre los avances obtenidos en el Plan de Desarrollo Institucional del Gobierno Local. Se demuestra de este modo que la entidad se va calificando mejor para su tarea de promoción y conducción del proceso de desarrollo local.	
3	Se presenta un informe sobre el avance obtenido en las actividades o proyectos priorizados en el Proceso Participativo del año anterior y situación de los recursos invertidos o empleados para mantenimiento	
4	Se socializa un informe sobre las acciones realizadas por el Consejo de Coordinación Local	
5	Se entrega un informe sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por la sociedad civil y el sector privado en el proceso participativos del año anterior.	
6	Antes de iniciar el nuevo proceso de Presupuesto Participativo, se entrega una lista de acciones definidas en los talleres del año anterior, que no fueron considerados por falta de financiamiento o por falta de respaldo social, al momento de tomar los acuerdos	
7	Antes de iniciar el nuevo proceso de Presupuesto Participativo, el Gobierno Local ha detallado los recursos totales que asignará para la ejecución de acciones resultantes del proceso del presente año.	
Comentarios:		

ETAPAS: LA CONVOCATORIA E IDENTIFICACIÓN DE AGENTES PARTICIPANTES		
Nº	Acciones Esperadas	✓
1	La convocatoria ha recurrido a medios masivos, de modo que prácticamente todos en la comunidad está enterada de la realización de los eventos de elaboración de los Presupuestos Participativos.	
2	Se cuenta con un equipo técnico que apoya al proceso, aunque es claro que no toman las decisiones en el proceso del Presupuesto Participativo.	
3	Se cuenta con mecanismos adicionales que amplían la participación de las distintas organizaciones sociales y de productores de la localidad.	
4	Mediante talleres, asambleas o reuniones diversas se realiza la capacitación de los participantes, bajo el auspicio del Gobierno Local y la participación del CCL.	
5	Los equipos técnicos también son capacitados en el proceso.	
Comentarios:		

ETAPA: DESARROLLO DE TALLERES DE TRABAJO		
Nº	Acciones Esperadas	✓
1	Se ha actualizado o revisado el Plan de Desarrollo Concertado antes de iniciar la fase de trabajo a través de talleres	
2	El equipo técnico está presente en los talleres	
3	¿Si existe lenguas nativas, los talleres consideran medios para integrar a la población que las habla?.	
4	Las actas del Presupuesto Participativo son firmadas por todos los participantes.	
5	Se entregará la Rendición de Cuentas con los resultados del Proceso del Presupuesto Participativo del año anterior, explicando los cambios y modificaciones presupuestarias.	
6	Se informa sobre el impacto obtenido con el proceso del año anterior	
7	Se realizan talleres territoriales que consideran las necesidades propias de los espacios geográficos de la localidad en donde se realizan.	
8	Se revisan los criterios de priorización de acciones.	
9	Se ha promovido la presencia de mayor número de mujeres y jóvenes en el Presupuesto Participativo, con relación al proceso del año anterior	
Comentarios:		

ETAPAS: LA EVALUACIÓN TÉCNICA DE PRIORIDADES Y FORMALIZACIÓN DE LOS ACUERDOS		
Nº	Acciones Esperadas	✓
1	Análisis técnico y financiero de cada acción propuesta ha sido evaluado, considerando las disposiciones del Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP.	
2	Las acciones priorizadas que requieren total o parcialmente recursos públicos, se han tomado en cuenta para su incorporación en el Plan Estratégico Institucional y en el Presupuesto Institucional, como Actividades o Proyectos, según corresponda.	
3	Si un proyecto ha resultado inviable y ha sido reemplazado por otro que sigue en la escala de prioridades aprobado, ¿se ha dado a conocer de este hecho a los Participantes?	
4	¿Se está logrando un desarrollo equilibrado entre todas las poblaciones?	
5	¿Los participantes conocen las reglamentaciones establecidas en el SNIP?	
6	¿Existe una debida articulación entre todos los instrumentos: Plan de Desarrollo Concertado, el Presupuesto Participativo, Plan Estratégico Institucional y Presupuesto Institucional?	
7	¿Se cumple con las exigencias de publicación? Es decir que se ha recurrido a los medios disponibles para conocimiento de la comunidad, mientras que una copia del documento ha sido remitida a la Dirección Nacional del Presupuesto Público, adjuntándose la copia del acta de acuerdos y compromisos firmada por todos los participantes.	
Comentarios:		

ETAPA: LA RENDICIÓN DE CUENTAS		
Nº	Acciones Esperadas	✓
1	Al iniciarse el nuevo proceso del Presupuesto Participativo, la municipalidad ha presentado un Informe Ejecutivo sobre la Rendición de Cuentas del proceso participativo del año anterior, dirigido a la población a través de medios idóneos.	
2	¿Las autoridades locales han aprovechado la oportunidad para informar sobre los resultados de su gestión en el año anterior?	
3	¿Se ha informado sobre los logros obtenidos respecto a la materialización de los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Concertado?	
4	¿Los actores participantes han informado sobre el cumplimiento de sus compromisos asumidos el año anterior? ¿Se han tomado medidas para corregir la falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas?	
5	¿Se ha informado sobre los gastos, de manera semestral, en agosto y febrero de cada año?	
6	¿Se evalúa cualitativamente los resultados que se van obteniendo? Por ejemplo, la construcción de un aula escolar es muy meritorio, pero no necesariamente con eso se eleva la calidad educativa, ¿Cómo sabemos que hay un progreso en la calidad educativa a partir de los trabajado desde los Presupuestos Participativos?	
7	¿Funcionan bien los "Comités de Vigilancia y Control del Presupuesto Participativo"?	
Comentarios:		

f. UNA ANOTACIÓN SOBRE LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS

Desarrolle en un grupo de trabajo, el siguiente ejercicio:

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO, PLAN DE DESARROLLO CONCERTADO Y MONTO DE INVERSIÓN

1. Anote en el círculo mayor, el costo que tiene la realización del Plan de Desarrollo Concertado de su localidad

2. Anote en los círculos menores, el monto que tienen destinados en su localidad, para implementar cada año el Plan de Desarrollo Concertado, mediante los Presupuestos Participativos

3. ¿Cuántos años se necesitarían para lograr, por esta vía, cubrir los montos requeridos por el Plan Concertado de Desarrollo de su localidad?

Respecto a los Presupuestos Participativos se puede decir, sin lugar a dudas, que se trata de una institución sumamente importante para el desarrollo de las tradiciones democráticas, la educación ciudadana y la transparencia en la gestión pública.

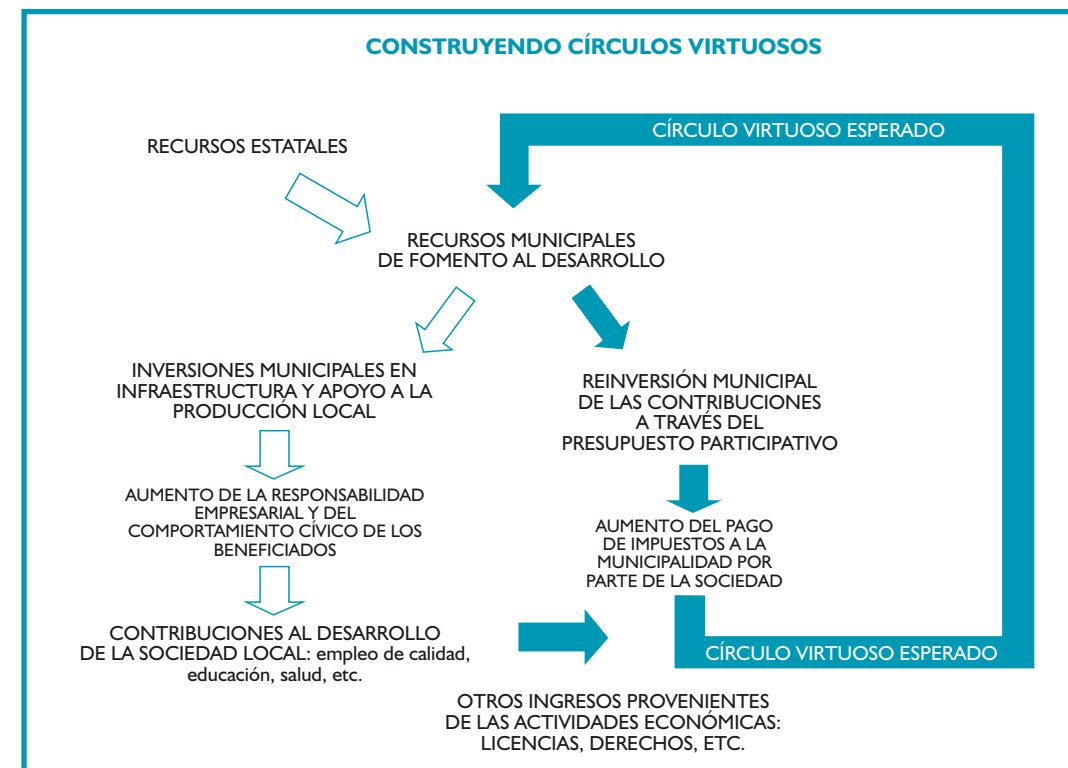
No obstante, debemos ser realistas respecto a los montos que desde allí se administran. Es necesario conocer cuanto costaría la realización de nuestros Planes de Desarrollo y desde allí, saber cual es la contribución que se hace desde el Presupuesto Participativo, para saber si año tras año se está contribuyendo con el 8% o el 10%, etc., y alguna vez llegaremos a nuestra meta o si se requieren políticas financieras complementarias, además de desarrollar estrategias de financiamiento interno.

Ahora bien, los Presupuestos Participativos están confirmando que por esta vía se puede invertir con seguridad, siendo así, ¿no sería conveniente preguntarnos si fondos adicionales no debieran administrarse empleando estas instancias?, ¿no ha probado el control ciudadano ser más eficaz que el control gubernamental cuando las cifras y las decisiones se manejan con transparencia?

Consideramos que perfeccionando (digamos que, simplificando el SNIP sin que pierda su rigor), así como incorporando otras medidas de auditoría de gestión, que examine la calidad de los resultados obtenidos, pueden emplearse con mucho éxito fondos públicos en el desarrollo descentralizado del país.

Creemos que los círculos viciosos de la pobreza y de la corrupción pueden romperse con mayor transparencia y mayor participación ciudadana. Se trata de elementos que realmente logran disolver muchas estructuras indeseables y, que por tanto, deben ser fortalecidas. Sin embargo, los círculos virtuosos para ser sostenibles requieren modificaciones también en la sociedad y avanzar mejor en el tratamiento de algunos temas.

Uno de especial importancia tiene que ver con la falta de compromiso tributario de los vecinos respecto a su municipalidad, pese a que ésta sea abiertamente participativa y haya dado muestras de adecuada utilización de los recursos financieros. En ninguna parte del mundo las municipalidades pueden avanzar si los componentes del municipio no logran alimentarse mutuamente: si una municipalidad invierte estratégicamente en su territorio y en su población directamente, es de esperar que la municipalidad reciba productos a cambio, para mantener, justamente en circuito virtuoso, sino, lo único que hacemos es consolidar una estructura económicamente dependiente, en la inmensa mayoría de los casos, al cien por ciento de los recursos provenientes del Gobierno Central.



Muchas veces se dice que la gente no paga sus impuestos o sus consumos de agua porque es pobre, ¿pero si los propios recursos que aportan son los que sirven para reinvertir el desarrollo de la localidad, no están justificados?, ¿acaso no es conveniente discutir otras cosas como cuánto aportar y en qué reinvertir? En la medida que se trata de un tema respecto al cual la población se mantiene desinformada y dividida, proponemos iniciar un debate al respecto.

¿Qué se puede hacer, finalmente, para lograr para generar recursos internos que sirvan al desarrollo común?

g. PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y GÉNERO.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS Y GÉNERO	TEXTO DE REFLEXIÓN Y DISCUSIÓN
Asociación de Regidoras de Concepción- Junin Acuerdan Trabajar Perfiles de Proyectos para el Presupuesto Participativo	
<p>21 regidoras de los 15 distritos de Concepción se reunieron el 19 de mayo de 2006. Realizaron un balance de su gestión sobre tres temas: creación de las Comisiones de la Mujer, participación en el proceso del Presupuesto Participativo y políticas generadas a favor de las mujeres durante el período 2003-2006. Para el año 2006 de los diez proyectos para mujeres que calificaron en el PP, solo uno fue aprobado por el Comité Técnico, esto ha motivado que la asociación eleve su queja de lo sucedido.</p>	

Conclusiones y Recomendaciones

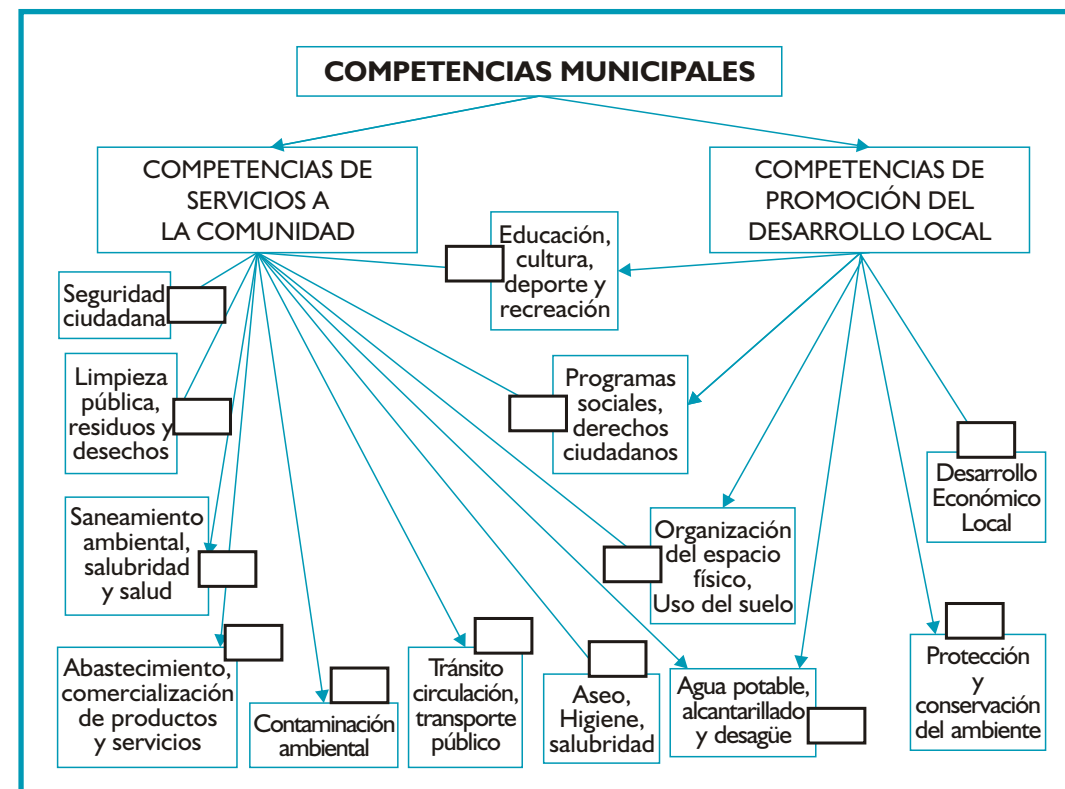
- Que la arquitectura de género en los municipios de la provincia, ha permitido avances y logros, es decir la creación de comisiones de la mujer y la red de regidoras de Concepción, por ello es importante el fortalecimiento de estos espacios y la continuidad para los próximos años.
- Se cuenta con un Consejo Regional de la Mujer- Junín, que a través de las Mesas de Diálogo de las mujeres promueve propuestas de políticas en la región.
- Las mujeres presentan propuestas de perfiles de proyectos a los Presupuestos participativos, estos son priorizados y seleccionados, sin embargo los equipos técnicos consideran “poco” importantes para el desarrollo de la comunidad. Por lo que exigen presencia de mujeres organizadas en los equipos técnicos, para defender las propuestas de las mujeres.
- Se está avanzando en la normatividad a favor de la mujer. Así, las Regidoras aprueban propuestas de ordenanzas a favor de las mujeres: Ordenanza de incorporación de mujeres de organizaciones sociales a los CCL, Comités de gestión con participación de las OSBs. Conformación de las Comisiones de la Mujer.
- Exigen el 30% de la cuota de género para funcionarias municipales.
- Mayor presupuesto para proyectos a favor de las mujeres en el presupuesto participativo.
- La Asociación de Regidoras de la Provincia de Concepción se compromete a continuar trabajando por lograr una mayor participación de las mujeres de las organizaciones sociales en darle una continuidad al trabajo luego de las elecciones en noviembre.

Centro de la Mujer Peruana FLora Tristán
Programa Participación Política y Descentralización. Difundido por la lista de interés dglocal.

Agregue a los debates de los talleres este insumo.

h. APUNTE FINAL

Luego de haber completado todos estos ejercicios y reflexiones, volvamos una vez más al siguiente gráfico:



Tomando en cuenta los próximos cuatro años, ¿Cuál sería la calificación que usted esperaría obtener en cada una de las contribuciones que hace la municipalidad al desarrollo de la localidad?

Si considera el período muy breve, considere los próximos ocho años para hacer el ejercicio. Anote los resultados que usted espera. Luego, comparta sus resultados con los demás integrantes del taller de trabajo; propongan una propuesta de consenso.

Si no es posible obtener el consenso, que un facilitador anote las razones de la falta de acuerdos. Culminen con una reflexión final sobre este tema y establezcan los paralelos con los procesos de planeamiento reales.

CONCEPTOS IMPORTANTES

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ Amenazas ■ Análisis estratégico ■ Análisis Externo ■ Análisis Interno ■ Debilidades ■ FODA ■ Fortalezas ■ Género ■ Mapa de actores ■ Misión | <ul style="list-style-type: none"> ■ Oportunidades ■ Plan de Acondicionamiento Territorial ■ Plan de Desarrollo Urbano ■ Plan Específico ■ Plan Urbano Distrital ■ Planeamiento estratégico ■ Presupuesto Participativo ■ Razonamiento estratégico ■ Rendición de cuentas ■ Visión de futuro |
|--|--|

LEGISLACIÓN APLICADA

- Ley de Bases de la Descentralización
- Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley 28611, Ley General del Ambiente
- Ley 27293. Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)
- D.S. No. 014-PROMUDEH-2001. Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza
- DS 027-2003-Vivienda Gestión del acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.
- Decreto Supremo 007-85-VC, antigua norma de acondicionamiento territorial

NOTAS FINALES

- i Steiner, George. Planificación Estratégica. Compañía Editorial Continental S.A. México. 1988.
- ii Ivancevich. Op. cit. p. 242
- iii Quedena, Enrique. Descentralización y desarrollo local en Ecuador, Bolivia y Perú. Planificación Estratégica y actores en el desarrollo local. Escuela para el Desarrollo- CICDA Ruralter. Lima. 2002.
- iv Mintzberg, Henry y Quinn. B. El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos. Prentice-Hall Hispanoamericana. USA. 1997. p. 53, vol. I
- v Andrews, K. En El proceso estratégico: conceptos, contextos y casos. Mintzberg & Quinn. p. 51
- vi Andrews, p.57.
- vii Ansoff, I. Ansoff, H. Igor. La dirección estratégica en la práctica empresarial. Addison-Wesley Iberoamericana, 1997. p.46 y siguientes
- viii De Bono nos lo recuerda de manera muy clara, “muchacha cree que elaborar una estrategia consiste en un proceso de reducción por el cual las diversas posibilidades se limitan a un curso de acción sensato”. Edward De Bono. El pensamiento creativo. Editorial Paidós. Barcelona. 1995.
- ix Dixit, A. & Nalebuff, B. Pensar estratégicamente: un arma decisiva en los negocios, la política y la vida diaria A. Bosch. 1992.
- x Centro de Estudios para la Participación y el Desarrollo, CEDEP. Plan de Desarrollo Institucional de la Municipalidad Distrital de Casapara. Centro Regional Ancash, Marcará. 2005.
- xi Quedena, Enrique. Descentralización y desarrollo local en Ecuador, Bolivia y Perú. Planificación Estratégica y actores en el desarrollo local. Escuela para el Desarrollo- CICDA Ruralter. Lima. 2002.
- xii Ibid.
- xiii Plan de Desarrollo Integral del Distrito de Cotarusi. Aymaraes Apurímac. Setiembre del 2003. Sistematización de Víctor Chati.
- xiv Considerando todos los casos un tipo de cambio de un dólar por tres soles treinta céntimos.
- xv Plan Estratégico de Desarrollo de Chungui al 2010. Comité de Desarrollo Distrital de Chungui.
- xvi Quedena, Enrique. Democracia participativa en los andes: la experiencia de cuatro municipalidades rurales en el Perú. Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional - DFID. Lima. 2003.
- xvii Acta de priorización de proyectos. Presupuesto Participativo 2005. Distrito de Gregorio Pita Paucamarca. 5 julio 2004.
- xviii Ver Indicadores para la Gestión del Buen Gobierno en Municipios Rurales del Perú. Quedena, Enrique. REMURPE, APODER. 2004.
- xix Véase otro ejemplo de mapa de actores en Quedena, Enrique. Descentralización y desarrollo local en Ecuador, Bolivia y Perú. Planificación Estratégica y actores en el desarrollo local. Escuela para el Desarrollo- CICDA Ruralter. Lima. 2002.
- xx Maritza Mayo D'Arrigo, Arquitecta, Magíster en Gerencia Social. Consultora en Desarrollo. Texto reproducido con su autorización.
- xxi La presente es una ficha de sistematización de la experiencia del GESORI, que coordinara en 2003 Enrique Quedena conjuntamente con Javier Alarcón, por encargo de CICDA. El autor, Rodolfo Tinoco R., fue uno de los actores directos. Huancavelica, 19 de marzo del 2003. Esta ficha y las otras, que tratan sobre este caso, sistematizan los años de constitución del Comité de Gestión Social de Riego y la Asociación de Municipalidades de Angaraes Sur, GESORI y AMAS, respectivamente.

Capítulo VI

La Contratación Municipal

I. LA CONTRATACIÓN MUNICIPAL, BASE LEGAL Y SUS PRINCIPIOS BÁSICOS

La contratación municipal se realiza en el marco de la normatividad establecida para las contrataciones y adquisiciones del Estado, la misma que se encuentra regulada por el Texto Único Ordenado de la Ley 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento, aprobados por los Decretos Supremos Nos. 083 y 084-2004-PCM, respectivamente; así como sus modificatorias y complementarias, como el Decreto Supremo 063-2006-EF.

Comprende el procedimiento que deben seguir los organismos del Estado, así como las Municipalidades, para proveerse de bienes, servicios u obras necesarios para el cumplimiento de sus funciones, asumiendo el pago del precio o de la retribución correspondiente y las demás obligaciones derivadas de la calidad de contratante y contratista.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 34 de la LOM dice que las contrataciones y adquisiciones que realizan los gobiernos locales se sujetan a la ley que comentamos, debiendo hacerlo en acto público y preferentemente con las empresas calificadas constituidas en su jurisdicción, y a falta de ellas, con empresas de otras jurisdicciones.

En suma, las adquisiciones y contrataciones municipales tienen como finalidad garantizar que los gobiernos locales obtengan bienes, servicios y obras de la calidad requerida, en forma oportuna y a precios o costos adecuados.

Justamente la ley tiene el propósito de regular, estrictamente, los procesos de adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras que están a cargo de un conjunto de instituciones y organismos públicos, entre los que destacan -para fines del presente trabajo-, el gobierno nacional, regional y el local. Sobre este último, la norma indica que se entiende que regula a los Gobiernos Locales, sus dependencias y reparticiones.

Igualmente, la norma pone bajo su observación a las empresas del Estado de derecho público o privado, ya sean de propiedad del Gobierno Nacional, Regional o Local; las empresas mixtas en las cuales el control de las decisiones de los órganos de gestión esté en manos del Estado. Asimismo, a todas las dependencias como organismos públicos descentralizados, unidades orgánicas, proyectos, programas, empresas, fondos pertenecientes o adscritos a los niveles de gobierno central, regional o local.

Materias a las que no se aplican la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

- a) La contratación de trabajadores, servidores o funcionarios públicos sujetos a los regímenes de la carrera administrativa o laboral de la actividad privada;
- b) La contratación de auditorías externas en o para las entidades del Sector Público, la misma que se sujeta específicamente a las normas que rigen el Sistema Nacional de Control. Todas las demás adquisiciones y contrataciones que efectúe la Contraloría General de la República se sujetan a lo dispuesto en la presente Ley y su Reglamento;
- c) Las operaciones de endeudamiento interno o externo;
- d) Los contratos bancarios y financieros celebrados por las entidades;
- e) Los contratos de locación de servicios que se celebren con los presidentes de Directorio o Consejo Directivo, que desempeñen funciones a tiempo completo en las entidades o empresas del Estado;
- f) Los actos de disposición y de administración y gestión de los bienes de propiedad estatal;

- g) Las adquisiciones y contrataciones cuyos montos, en cada caso, sea igual o inferior a una Unidad Impositiva Tributaria vigente al momento de la transacción;
- h) La contratación de notarios públicos para que ejerzan las funciones previstas en la presente Ley y su Reglamento;
- i) Los servicios brindados por conciliadores, árbitros, centros de conciliación, instituciones arbitrales y demás derivados de la función conciliatoria y arbitral;
- j) Las publicaciones oficiales que deban hacerse en el Diario Oficial El Peruano por mandato expreso de Ley o de norma reglamentaria;
- k) La concesión de recursos naturales y obras públicas de infraestructura, bienes y servicios públicos;
- l) La transferencia al sector privado de acciones y activos de propiedad del Estado, en el marco del proceso de privatización;
- m) Las modalidades de ejecución presupuestal distintas al contrato contempladas en la normativa de la materia, salvo las contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios que se requieran para ello;
- n) Los contratos internacionales, los cuales se regulan por los tratados en que el Perú sea parte o, en su defecto, por la costumbre y las prácticas del comercio internacional; y
- o) Las contrataciones y adquisiciones que realicen las Misiones del Servicio Exterior de la República, exclusivamente para su funcionamiento y gestión.

Los procesos de contratación y adquisición que analizamos, se rigen por un conjunto de principios, que son definidos por la ley, señalándose que rigen sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo y del Derecho Común. Son señalados por el artículo 34 de la LOM, pero se encuentran definidos en el TUO de Contrataciones y Adquisiciones del Estado:

- Principio de moralidad: Los actos deben caracterizarse por la honradez, veracidad, intangibilidad, justicia y probidad.
- Principio de libre competencia: En los procedimientos se incluirán regulaciones o tratamientos que fomenten la más amplia y objetiva e imparcial concurrencia, pluralidad y participación de postores potenciales.
- Principio de imparcialidad: Los Acuerdos y Resoluciones de los funcionarios y dependencias responsables de las adquisiciones y contrataciones de la Entidad, se adoptarán en estricta aplicación de la Ley y el Reglamento; así como en atención a criterios técnicos que permitan objetividad en el tratamiento a los postores y contratistas.
- Principio de eficiencia: Los bienes, servicios o ejecución de obras que se adquieran o contraten deben reunir los requisitos de calidad, precio, plazo de ejecución y entrega y deberán efectuarse en las mejores condiciones en su uso final.
- Principio de transparencia: Toda adquisición o contratación deberá realizarse sobre la base de criterios y calificaciones objetivas, sustentadas y accesibles a los postores. Los postores tendrán acceso durante el proceso de selección a la documentación de las adquisiciones y las contrataciones. Salvo las excepciones previstas en la Ley y el Reglamento, la convocatoria, el otorgamiento de buena pro y resultados deben ser de público conocimiento.
- Principio de economía: Se aplicarán los criterios de simplicidad, austeridad, concentración y ahorro en el uso de los recursos, en las etapas de los procesos de selección y en los acuerdos y resoluciones recaídos sobre ellos, debiéndose evitar en las Bases y en los contratos exigencias y formalidades costosas e innecesarias.

- Principio de vigencia tecnológica: Los bienes, servicios o ejecución de obras deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológica necesarias para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos, desde el mismo momento en que son adquiridos o contratados, y por un determinado y previsible tiempo de duración, con posibilidad de adecuarse, integrarse y repotenciarse, si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos.
- Principio de trato justo e igualitario: Todo postor de bienes, servicios o ejecución de obras debe tener participación y acceso para contratar con las Entidades en condiciones semejantes a las de los demás, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas, salvo las excepciones de ley.

Con la finalidad de lograr procesos debidamente ajustados a los requerimientos legales, las municipalidades deben tener en consideración los siguientes aspectos:

- Que la Ley 26850, sus modificatorias y su reglamento, integrados en el Texto Único Ordenado (TUO), prevalecen sobre las normas generales de procedimientos administrativos y sobre aquellas de derecho común que le sean aplicables.
- Que el titular de la Municipalidad puede delegar la autoridad que la ley le otorga, pero en tal caso queda como responsable solidario con el delegado, salvo disposición en contrario que establezca el TUO de la ley 26850.
- Estos procesos comprende a dos partes; la entidad *contratante*, la municipalidad, que asume el pago por los bienes y servicios que recibe. Otra parte es el *contratista*, que se trata de la persona jurídica o natural que presta un servicio, que provee de los bienes requeridos o que ejecuta obras a favor del Gobierno Local.
- Las municipalidades deben establecer, por lo menos una dependencia responsable de planificar los procesos de adquisición o contratación, señalando en sus manuales de organización y funciones o dispositivo equivalente, las actividades que competen a cada cargo, con la finalidad de establecer las responsabilidades que le son inherentes.
- La Municipalidad debe llevar un expediente donde consten todas las actuaciones del proceso de contratación o adquisición, desde la decisión para adquirir o contratar, hasta la culminación del contrato. En el caso de ejecución de obras, se deberá contar, antes de convocarse al proceso de selección, con el Expediente Técnico, mismo que debe cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento. La municipalidad deberá dotar una adecuada formulación, con la finalidad de asegurar la calidad técnica y reducir al mínimo la necesidad de su reformulación por errores o deficiencias técnicas que repercutan en el proceso de ejecución de obras.



- Finalmente, la Municipalidad debe elaborar un Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones. Este plan debe prever los bienes, servicios y obras que se requerirán durante el ejercicio presupuestal, así como el monto del presupuesto requerido. El cual debe ser aprobado por el titular del pliego o la máxima autoridad administrativa de la entidad, el alcalde.



Como podrá observarse, dentro de la Fase Programación y Planificación se encuentra el Plan Anual de Adquisiciones, que permite dar inicio a dicha etapa. La fase siguiente es propiamente la selección del proveedor de bienes, servicios o ejecutor de obras, es decir, en dicha fase se selecciona al contratista.

La fase de selección sólo puede obviarse en los casos de exoneración, que son taxativamente previstos por la normatividad. Finalmente, el proceso culmina con la ejecución contractual.

Revisaremos, a continuación, todo el proceso descrito en el esquema, a través de dos grandes temas integradores: en primer lugar, el plan de adquisiciones y contrataciones, en segundo lugar, los procesos de selección.

2. EL PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES

2.1 Definición y propósito del Plan Anual de Adquisiciones

Es un instrumento de gestión que permite a las municipalidades, programar la adquisición de bienes y servicios, así como la ejecución de obras, dentro de un ejercicio fiscal, teniendo en consideración su sistema de planificación integral.

De esta manera, se prevén los requerimientos de contrataciones y obras, así como el monto del presupuesto requerido.

En cuanto al sistema de planificación, éste debe comprender la amplia gama de planes que contempla la LOM, aunque son de especial relevancia los siguientes tres: el Plan de Desarrollo Concertado, El Plan de Desarrollo Institucional y el Plan Operativo.

El Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones, en adelante únicamente como PAAC, es un requisito para convocar a los procesos de selección que se realicen en el año o ejercicio fiscal. Salvo, los

procesos de selección de menor cuantía que sean no programables. Si se convoca a un proceso de selección que no se encuentra incluido dentro del PAAC, el proceso es nulo, salvo que se trate de un proceso de menor cuantía no programable.

Para realizar la programación de las contrataciones, se debe tomar en cuenta el sistema de abastecimiento de bienes, servicios y obras de la administración pública, que se realiza a través de procesos técnicos de catalogación, adquisición, distribución, registro y control, mantenimiento, recuperación de bienes y disposición final. Se busca asegurar la unidad, racionalidad y eficiencia.

Por lo que toda municipalidad debe anualmente elaborar su PAAC, el cual debe prever los bienes, servicios y obras que se requerirán durante el ejercicio presupuestal, teniendo en consideración el presupuesto que le ha sido asignado para dicho ejercicio presupuestal.

Para la elaboración del PAAC, cada dependencia de la municipalidad establecerá, dentro del plazo señalado por el Alcalde y/o Gerente Municipal, sus requerimientos de bienes, servicios y obras, en función de sus metas, señalando la programación de acuerdo a sus prioridades. Requerimientos que serán incluidos en el cuadro de necesidades, el mismo que será remitido luego a la dependencia encargada de las contrataciones y adquisiciones para su consolidación, es decir, normalmente a la Sub-Gerencia de Abastecimiento, o la que haga sus veces.

Una vez aprobado el presupuesto municipal, el Plan Anual debe sujetarse a los montos presupuestales establecidos en el Presupuesto Institucional de Apertura - PIA, y ser aprobado, por el Alcalde y/o Gerente Municipal en caso de delegación expresa, dentro de los treinta días naturales siguientes a la aprobación del PIA.

Según lo establece la Directiva N° 005-2003/CONSUCODE-PRE, el cumplimiento de las disposiciones normativas, constituye responsabilidad del Alcalde y/o Gerente Municipal que se le haya delegado dicha función como máxima autoridad administrativa de la Municipalidad.

2.2 Contenido del Plan Anual de Adquisiciones

Las Municipalidades deben elaborar un PAAC, que debe prever los bienes, servicios -incluidos los de consultoría-, y obras que se requerirán durante el ejercicio presupuestal. Todo ello, en función a sus respectivas metas institucionales, las cuales deberán ser adquiridas o contratadas -según sea el caso-, a través de una licitación pública, concurso público, adjudicación directa pública o selectiva, así como las adjudicaciones de menor cuantía programables.

El Plan Anual debe contener, por lo menos, la siguiente información:

- El objeto de la contratación o adquisición.
- La descripción de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar.
- El valor estimado de la adquisición o contratación.
- El tipo de proceso que corresponde al valor estimado y al objeto.
- La fuente de financiamiento.
- Tipo de moneda.
- Los niveles de centralización o desconcentración de la facultad de adquirir y contratar.
- La fecha probable de la convocatoria.

El Plan Anual debe considerar todas las adquisiciones y contrataciones, con independencia del régimen que las regule. Deben incluirse las Adjudicaciones de Menor Cuantía, cuando puedan ser programadas.

2.3 Aprobación del PAAC

Será aprobado por el Titular de la Entidad o la máxima autoridad administrativa, según corresponda dentro de los treinta días naturales siguientes a la aprobación del presupuesto institucional,

Manual de Gestión Moderna de Municipalidades Rurales

recordemos que el artículo 6 de la LOM establece que el alcalde es el representante legal y la máxima autoridad administrativa de la municipalidad.

2.4 Difusión del PAAC

El Plan Anual y el documento que lo apruebe, debe ser publicado por la Municipalidad en el SEACE, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de aprobado. Excepcionalmente y previa autorización de Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en lo sucesivo como CONSUCODE, las municipalidades que no tengan acceso a Internet en su localidad, deberán remitirlos a la referida Entidad a través de medios magnéticos, ópticos u otros que determine CONSUCODE según el caso.

La Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa-PROMPYME tendrá acceso permanente a la base de datos de los Planes Anuales registrados en el SEACE para su análisis y difusión entre las micro y pequeñas empresas.

Adicionalmente, el Plan Anual aprobado debe encontrarse a disposición de los interesados en la dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones de la municipalidad y en la página web de ésta, si la tuviere, pudiendo ser adquirido por cualquier interesado al precio de costo de reproducción.

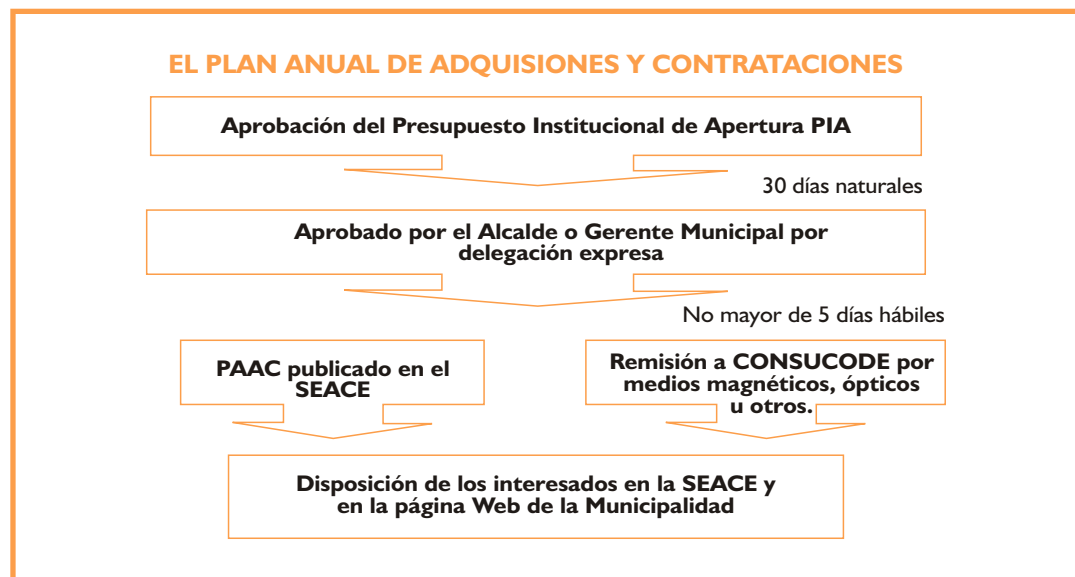
2.5 Modificación del PAAC

El Plan Anual puede ser modificado, actuando de conformidad con la asignación presupuestal, o en caso se produzca reprogramaciones de las metas institucionales.

El PAAC podrá ser modificado cuando se presente cualquiera de los siguientes supuestos:

- Se tenga que incluir o excluir procesos de selección;
- Se modifique la cantidad prevista de bienes, servicios u obras en más de veinticinco por ciento del valor estimado, variando con ello, el tipo de proceso de selección a seguir.

Una vez modificado el PAAC, la aprobación y difusión de las modificaciones se hará de la forma prevista anteriormente.



PLAN ANUAL DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES
Municipalidad Distrital de Yauyos Jauja 2006

Descripción	Objetivo	Tipo de Proceso	Cant. Items	Valor Estimado	Fecha Tentativa	Lugar de Ejecución	Fuente de Financiamiento	Fuente de Financiamiento
1 Adquisición de combustible	Bienes	ADS	1 ítem	S/. 52,397.00	Enero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ RECAUDADOS DIRECTAMENTE ■ RECURSOS ORDINARIOS ■ OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES ■ RECURSOS ORDINARIOS 	<ul style="list-style-type: none"> MAQUINARIAS VARIAS-MDY
2 Adquisición de alimentos para personas	Bienes	ADS	5 ítems	S/. 114,234.00	Enero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS/RECURSOS PROPIOS ■ RECURSOS ORDINARIOS ■ OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES ■ RECURSOS ORDINARIOS 	<ul style="list-style-type: none"> BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA DEL VASO DE LECHE
3 Materiales de oficina y escritorio	Bienes	MC	1 ítem	S/. 6,914.00	Febrero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS/RECURSOS PROPIOS ■ OTROS IMPUESTOS MUNICIPALES 	<ul style="list-style-type: none"> UTILES DE OFICINA-MDY
4 Contratación de seguro de maquinaria pesada	Seguros	MC	1 ítem	S/. 4,100.00	Julio	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL 	<ul style="list-style-type: none"> SEGURO CARGADOR FRONTAL
5 Adquisición de un vehículo automotor	Bienes	MC	1 ítem	S/. 14,000.00	Julio	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL 	<ul style="list-style-type: none"> CAMIONETA PARA SERVICIO DE SERENAZGO
6 Adquisición de fierro liso de 5/8	Bienes	MC	1 ítem	S/. 8,238.00	Enero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ CANON Y SOBRECANON 	<ul style="list-style-type: none"> CONVENIO-PATU
7 Adquisición de acero corrugado 4200kg x cm2	Bienes	MC	1 ítem	S/. 4,847.80	Enero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ CANON Y SOBRECANON 	<ul style="list-style-type: none"> CONVENIO-PATU
8 Adquisición de materia prima-cemento	Bienes	ADS	1 ítem	S/. 202,338.00	Enero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ CANON Y SOBRECANON 	<ul style="list-style-type: none"> CONVENIO-PATU

9	Adquisición de madera tornillo para encofrado	Bienes	MC	1 item	S/. 24,163.67	Enero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ CANON Y SOBRECANON 	CONVENIO-PATU
10	Contratación de alquiler de maquinas pesadas	Servicios en general	ADS	4 items	S/. 68,813.81	Enero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ CANON Y SOBRECANON 	CONVENIO-PATU
11	Adquisición de herramientas manuales	Bienes	MC	1 item	S/. 3,748.15	Enero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ CANON Y SOBRECANON 	CONVENIO-PATU
12	Adquisición de agregados varios	Bienes	MC	4 items	S/. 36,990.13	Enero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ CANON Y SOBRECANON 	CONVENIO-PATU
13	Adquisición de asfalto rc-250	Bienes	MC	1 item	S/. 4,886.88	Febrero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ CANON Y SOBRECANON 	CONVENIO-PATU
14	Servicios en aluminio y vidrio	Servicios en general	MC	1 item	S/. 9,100.00	Enero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ CANON Y SOBRECANON ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL 	OBRA: BIBLIOTECA MUNICIPAL DE YAUyOS
15	Adquisición de ladrillos cara vista	Bienes	MC	1 item	S/. 4,024.80	Octubre	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL 	CEMENTERIO GENERAL DE HUANCAS-YAUyOS
16	Alquiler de una maquina mezcladora	Servicios en general	MC	1 item	S/. 10,200.00	Febrero	Junin / Jauja / Yauyos	<ul style="list-style-type: none"> ■ FONDO DE COMPENSACION MUNICIPAL ■ CANON Y SOBRECANON 	CONVENIO-PATU

3. LOS PROCESOS DE SELECCIÓN

3.1 Definición

Como su nombre lo indica, es el procedimiento que se sigue para seleccionar o elegir, a un contratista, con la finalidad que éste cumpla con la prestación de un servicio, proporcione bienes o ejecute una obra. Todo ello, siguiendo obligatoriamente, las disposiciones contenidas en el Texto Unico Ordenado de la ley 26850, sus modificatorias y su reglamento.

3.2 Reglas del proceso de selección

Los procesos de selección, se rigen bajo un conjunto de disposiciones generales que menciona la normatividad, que establecen las reglas o pautas de comportamiento que debe existir entre el contratista y el contratante, siendo éstas las siguientes:

- Es importante recordar que el objeto del proceso de selección comprende la definición de la naturaleza de la adquisición o contratación, en función de la prestación a ejecutarse.
- Para la determinación del proceso de selección aplicable deberá tomarse en cuenta el valor referencial establecido por la Municipalidad para la adquisición o contratación, el cual deberá corresponder al tipo de proceso de selección - que establece la ley anual de presupuesto. Cuando la adquisición de bienes o contratación de servicios requieran la ejecución de otro tipo de prestaciones, el objeto principal del proceso de selección se determinará, en función a la prestación que represente el mayor porcentaje del costo.
- Los bienes o servicios que se requieran como complementarios entre sí, se consideran incluidos en la adquisición o contratación objeto del contrato.
- Los procesos de selección se inician con la convocatoria y culminan con la suscripción del contrato respectivo o perfeccionamiento de éste o cuando se cancela el proceso o cuando se deja sin efecto el otorgamiento de la Buena Pro.

Impedimentos para ser postor o contratista

Están impedidos de ser postores y/o contratistas, según el artículo 9 del TUO:

- a) El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los representantes al Congreso de la República, los Ministros y Viceministros de Estado, los vocales de la Corte Suprema de Justicia de la República, los titulares y los miembros del órgano colegiado de los organismos constitucionales autónomos, hasta un año después de haber dejado el cargo;
- b) Los titulares de instituciones o de organismos públicos descentralizados, los presidentes y vicepresidentes regionales, los consejeros de los Gobiernos Regionales, los alcaldes, los regidores, los demás funcionarios y servidores públicos, los directores y funcionarios de las empresas del Estado; y, en general, las personas naturales contractualmente vinculadas a la Entidad que tengan intervención directa en la definición de necesidades, especificaciones, evaluación de ofertas, selección de alternativas, autorización de adquisiciones o pagos;
- c) El cónyuge, conviviente o los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de las personas a que se refieren los literales precedentes;
- d) Las personas jurídicas en las que las personas naturales a que se refieren los literales a), b) y c) tengan una participación superior al cinco por ciento del capital o patrimonio social, dentro de los veinticuatro meses anteriores a la convocatoria;

- e) Las personas jurídicas o naturales cuyos apoderados o representantes legales sean cónyuge, conviviente o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de las personas a que se refieren los literales a) y b) precedentes;
- f) Las personas naturales o jurídicas que se encuentren sancionadas administrativamente con inhabilitación temporal o permanente en el ejercicio de sus derechos para participar en procesos de selección y para contratar con Entidades, de acuerdo a lo dispuesto por la presente Ley y su Reglamento;
- g) Las personas jurídicas cuyos socios, accionistas, participacionistas o titulares hayan formado parte de personas jurídicas sancionadas administrativamente con inhabilitación temporal o permanente para participar en procesos de selección y para contratar con el Estado, o que habiendo actuado como personas naturales se encontrarán con los mismos tipos de sanción; conforme a los criterios señalados en la Ley y en el Reglamento; y,
- h) La persona natural o jurídica que haya participado como tal en la elaboración de los estudios o información técnica previa que da origen al proceso de selección y sirve de base para el objeto del contrato, salvo en el caso de los contratos de supervisión.

En los casos a que se refieren los incisos b), c) y d) el impedimento para ser postor se restringe al ámbito de la jurisdicción o sector al que pertenecen las personas a que se refieren los literales a) y b). En el caso de los organismos constitucionales autónomos, el impedimento se circunscribe a las adquisiciones y contrataciones que realizan dichas entidades.

Las propuestas que contravengan a lo dispuesto en el presente artículo se tendrán por no presentadas, bajo responsabilidad de los miembros del Comité Especial. Los contratos celebrados en contravención de lo dispuesto por el presente artículo son nulos sin perjuicio de las acciones a que hubiere lugar.

3.3 Los actos preparatorios

Es conveniente prestar atención a las disposiciones normativas que regulan la fase de realización de los actos previos, que conducen al proceso de selección. Especialmente, lo siguiente:

- Los contratistas deben estar inscritos en el Registro Nacional de Proveedores -administrado por el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado - CONSUCODE, y no encontrarse sancionados o impedidos para contratar con organismos del Estado.
- Los postores en un proceso de selección están prohibidos de celebrar acuerdos, entre sí o con terceros, con el fin de establecer prácticas restrictivas de la libre competencia, bajo sanción de quedar inhabilitados para contratar con el Estado, sin perjuicio de otras sanciones de acuerdo a las normas vigentes.
- Es requisito para convocar a proceso de selección, bajo sanción de nulidad, que éste se encuentre incluido en el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones - PAAC, salvo las excepciones que establece la ley. Además se requiere contar con el expediente debidamente aprobado para la adquisición o contratación, el mismo que incluirá la disponibilidad de recursos y fuente de financiamiento.
- Pueden efectuarse adquisiciones o contrataciones cuyo desarrollo se prolongue por más de un ejercicio presupuestario, en cuyo caso deberán adoptarse las previsiones necesarias para garantizar el pago de las obligaciones.

- La ley posibilita que mediante convenio, las municipalidades puedan encargar a otras Entidades del Sector Público la realización de sus procesos de selección y/o las compras de bienes y contratación de servicios, aprovechando las economías de escala de una compra conjunta, en las mejores y más ventajosas condiciones para el Estado.

Lo anterior se justifica, en la medida de que, por razones económicas o de especialidad, una municipalidad puede encargar a otra la realización del proceso de selección que aquella requiera, a través de las compras corporativas, contemplado en el Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

- Se requiere designar un Comité Especial, el mismo que, además de conducir el proceso de selección, debe elaborar las Bases, que serán aprobadas de acuerdo a lo señalado en el Art. 53° del Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado en el caso de Licitaciones y Concursos Públicos por el Alcalde y/o Gerente Municipal. En el caso de adjudicaciones directas y las adjudicaciones de menor cuantía serán aprobadas por la autoridad correspondiente según los niveles jerárquicos establecidos en las normas de organización interna de la Municipalidad. El funcionario que aprobó inicialmente las Bases es el que deberá de aprobar las modificatorias que se realicen a ésta.
- Es sobre la base del requerimiento formulado por el área usuaria, que la dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones de la Municipalidad debe definir, con precisión, la cantidad y las características de los bienes, servicios y obras que se van a adquirir o contratar, los cuales deberán cumplir obligatoriamente con las normas técnicas, metroológicas y/o sanitarias nacionales si las hubiere.

Antes de iniciar los procesos de adquisición o contratación, la Dependencia encargada de las Contrataciones y Adquisiciones de la Municipalidad coordinará con las dependencias de las cuales provienen los requerimientos; efectuará estudios o indagaciones aleatorias de las posibilidades que ofrece el mercado, según corresponda a la complejidad de la adquisición o contratación, de modo que cuente con la información para la descripción y especificaciones de los bienes, servicios u obras y para definir los valores referenciales de adquisición o contratación. Los valores referenciales no podrán ser superiores a los valores de mercado, salvo informe técnico de la Entidad emitido bajo responsabilidad.

- En el caso de obras, se debe contar con el Expediente Técnico aprobado y la disponibilidad del terreno o lugar donde se ejecutará la misma.
- Toda convocatoria de proceso de selección deberá contar previamente con Bases aprobadas, bajo sanción de nulidad. En el caso de obras, se requiere adicionalmente, la existencia del Expediente Técnico.
- Las Bases pueden ser prepublicadas en el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado -SEACE¹- y en la página web de la municipalidad. Las entidades que no tengan acceso a este medio de difusión las harán de conocimiento de la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa - PROMPYME, para su oportuna prepublicación en su página web.
- En los procesos de selección según relación de ítems, etapas, tramos, paquetes o lotes se podrá convocar en un solo proceso la adquisición y/o contratación de bienes, servicios y/u obras, estableciéndose un valor referencial para cada ítem, etapa, tramo, paquete o lote.

De acuerdo al proceso de selección según relación de Ítems, la municipalidad, teniendo en cuenta la viabilidad económica, técnica y/o administrativa de la vinculación, debe convocar en un solo proceso la adquisición o contratación de bienes, servicios u obras distintas pero vinculadas entre sí. Cada uno de los ítems constituye un proceso menor dentro del proceso de selección principal. A ellos les serán aplicables las reglas correspondientes al proceso principal, con las excepciones previstas por la normatividad en la materia, respetándose la naturaleza del objeto de cada ítem.

En el caso se declare desierto uno o varios ítems, el proceso de selección que corresponde para la segunda convocatoria, se determinará de acuerdo al valor referencial obtenido de la sumatoria de los mismos.

- Los plazos en los procesos de selección, desde su convocatoria hasta la suscripción del contrato, se computan por días hábiles. Son inhábiles los días sábado, domingo y feriados no laborables, así como los de duelo nacional no laborables y otros declarados por el Poder Ejecutivo o autoridades competentes. El plazo excluye el día inicial e incluye el día de vencimiento.
- La prórroga o postergación de las etapas de un proceso de selección deberán registrarse en el SEACE modificando el cronograma original.
- El Comité Especial comunicará dicha decisión a los participantes o postores, según sea el caso, en la propia Entidad o al correo electrónico que hayan consignado al registrarse como participantes.
- La publicación sobre la declaratoria de desierto de un proceso de selección deberá registrarse en el SEACE, dentro de los dos (2) días de producida.
- Cuando la municipalidad decida cancelar un proceso de selección, por causal debidamente motivada de acuerdo a lo establecido en el Artículo 34 del TUO de la ley 26850, deberá comunicar su decisión dentro del día siguiente y por escrito al Comité Especial, debiendo registrar la resolución cancelatoria en el SEACE en el mismo plazo. Adicionalmente, se deberá comunicar dicha decisión a todos los participantes del proceso, dentro del día siguiente, al correo electrónico que hayan consignado al registrarse como participantes. En tal caso, el plazo para el reintegro del pago efectuado como derecho de participación no puede exceder de los cinco (5) días posteriores a la comunicación, bastando para la devolución la sola presentación del comprobante de pago.
- Todos los actos realizados dentro de los procesos de selección se entenderán notificados a partir del día siguiente de su publicación en el SEACE. A solicitud del participante, se le notificará personalmente en la sede de la municipalidad o a la dirección de correo electrónico que consigne al momento de registrarse como participante. Es responsabilidad del participante, el permanente seguimiento del respectivo proceso a través del SEACE y de la revisión de su correo electrónico.
- Una nota conceptual está referida al fraccionamiento en las adquisiciones públicas. La legislación señala que está prohibido fraccionar adquisiciones, así como la contratación de servicios o de obras con el objeto de cambiar la modalidad del proceso de selección. Las aplicaciones por etapas, tramos, paquetes o lotes sólo pueden ser posibles atendiendo la naturaleza del objeto de la contratación o adquisición.

La prohibición de fraccionamiento, significa que no debe dividirse una adquisición o contratación para dar lugar al cambio de tipo del proceso de selección. Esta prohibición se aplica sobre el monto total de la etapa, tramo, paquete o lote a ejecutar, siendo el alcalde el responsable del cumplimiento de esta prohibición.

Sin embargo, el reglamento de la ley considera que no existe fraccionamiento en los siguientes casos:

- Por razones de presupuesto o financiamiento. En tal caso, la Municipalidad debe determinar con un debido fundamento, que la adquisición o contratación se programe y efectúe por etapas, tramos, paquetes o lotes. En este caso, la prohibición del fraccionamiento se aplica sobre el monto total de la etapa, tramo, paquete o lote a ejecutar.
- Cuando se contrate con el mismo proveedor, como consecuencia de procesos de selección con objetos contractuales distintos o realizados bajo circunstancias diferentes.
- Cuando se requiera propiciar la participación de las pequeñas y microempresas, en aquellos sectores donde exista oferta competitiva, siempre que sus bienes, servicios, y obras sean de la calidad necesaria para la entidad, su cumplimiento oportuno y con costos razonables al mercado. Los sectores serán determinados mediante Decreto Supremo de conformidad con lo establecido en el artículo 18° de la Ley. Corresponde al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo a través de la Comisión de Promoción de la Pequeña y Micro Empresa - PROMPYME y en coordinación con el Ministerio de la Producción, regular la aplicación de este mecanismo. Dicho Decreto Supremo deberá contar con el refrendo del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Cuando la adquisición o contratación se efectúe de manera directa a través del Catálogo de Convenio Marco.

3.4 Compras Corporativas

Por otro lado, el proceso permite la posibilidad de realizar compras corporativas, se trata de nuevas modalidades que se han incorporado al sistema normativo, con la finalidad de dotar de mayor racionalidad a las acciones y estrategias de abastecimientos, permitiendo economías de escala entre entidades públicas afines. Posee un gran potencial de aplicación en el ámbito municipal.

Por esta vía se autoriza que, mediante convenios interinstitucionales o por mandato normativo, las entidades estatales, entre las que podrían estar las municipalidades, puedan adquirir bienes y contratar servicios generales en forma conjunta, a través de un proceso de selección único, aprovechando, como decíamos, los beneficios de la economía de escala, en las mejores y más ventajosas condiciones para el Estado.

De esta manera, las municipalidades participantes podrían encargar a una entidad la ejecución del proceso de selección, para que escoja al proveedor o proveedores que se encargarán de la atención de sus requerimientos de bienes y servicios.

Mediante Decreto Supremo del Ministerio de Economía y Finanzas, se establecerá el listado de bienes y servicios sujetos a la modalidad de *compras corporativas obligatorias*, las entidades participantes -deberá allí señalarse a las municipalidades-, así como la unidad de compras del gobierno nacional que se encargará de efectuar los procesos de selección correspondientes.

También por Decreto Supremo del Ministerio de Economía y Finanzas, se debe señalar las entidades que, en última instancia, determinan las características y/o detalle de las especificaciones técnicas de los bienes o servicios requeridos por las entidades participantes, que serán incluidos en los procesos de compras corporativas obligatorias.

Pero la legislación permite también la figura de las *compras corporativas facultativas*, las mismas que requieren de un convenio marco, el mismo que debe ser suscrito por los funcionarios competentes de todas las entidades participantes -cabe hablar de municipalidades-, en el que se establezca el objeto y alcances del mismo, las obligaciones y responsabilidades de las partes, así como la designación de la entidad que se encargará de administrar los procesos de selección que se convoquen para el

cumplimiento de los objetivos trazados en el convenio marco, la que actuará mediante su dependencia encargada de las contrataciones y adquisiciones o de alguna especialmente designada para dicho efecto. Se trata de una figura que bien podría emplearse por parte de municipalidades rurales integrantes de una provincia, o por una mancomunidad de municipios.

Como lo establece el DS 063-2006-EF, la Unidad de Compras es la encargada del planeamiento, programación, coordinación y evaluación de los procesos de selección de compras corporativas obligatorias, desde los actos previos a la consolidación de los requerimientos, hasta que la buena pro quede consentida y sea informada a cada una de las Entidades participantes, las que deberán contratar obligatoriamente con el proveedor o proveedores seleccionados.

El reglamento establece que la Unidad de Compras tiene facultades para proponer la incorporación de nuevas Entidades participantes y para determinar el contenido, cantidad y oportunidad de remisión de la información que deberán proporcionar las Entidades participantes.

Igualmente, la Unidad de Compras está facultada:

- Para excluir, sustentado en razones técnicas, determinados requerimientos de las Entidades participantes;
- Para encargar a otras Entidades la realización de los estudios de mercado que se requieran o proponer la contratación de una consultoría especializada en la materia;
- Para aprobar los expedientes de contratación y las Bases, por delegación del Titular o de la máxima autoridad administrativa de la Entidad a la cual está adscrita.

En cuanto a la realización de los procesos, la Unidad de Compras podrá encargar a otras Entidades el cobro del derecho de participar y la contratación de notario público para los actos públicos. Se trata de un ente colegiado cuyos miembros dependen funcionalmente del Titular de la Entidad a la cual está adscrita o del área a quien éste delegue, uno de cuyos miembros será designado como su Jefe, quien tiene a su cargo la organización funcional y las actividades de coordinación de la Unidad.

El Titular o la máxima autoridad administrativa de la Entidad a la cual está adscrita la Unidad de Compras, designará a los miembros de los Comités Especiales que se encargarán de la ejecución de los procesos de selección de las compras corporativas obligatorias.

Se ha establecido que las Entidades participantes que tengan la calidad de Pliego Presupuestario no puedan efectuar modificación alguna en sus marcos presupuestales y/o el de sus Unidades Ejecutoras que pueda afectar el cumplimiento de las obligaciones que se deriven de la suscripción y ejecución de los contratos que se celebren luego de efectuada la Licitación Pública Corporativa, salvo los casos de desabastecimiento inminente o situación de emergencia.

En el caso de las compras corporativas facultativas, la normativa exige tener en cuenta lo siguiente:

- La Entidad encargada de las compras corporativas tendrá a su cargo las siguientes tareas:
 - Recibir los requerimientos de las entidades participantes.
 - Consolidar y estandarizar las características y especificaciones técnicas de los bienes y los términos de referencia de los servicios, así como el valor referencial para cada proceso de selección a convocarse en forma conjunta;
 - Para que proceda dicha consolidación y estandarización, es condición que ello no afecte la funcionalidad y/u operatividad del requerimiento, así como que permita la adecuada atención de la necesidad que lo generó.

- Efectuar todos aquellos actos previos y necesarios para conformar el expediente de contratación;
- Designar al o a los Comités Especiales que tendrán a su cargo los procesos de selección para las compras corporativas.
- El funcionamiento, competencia, obligaciones y demás atribuciones del Comité Especial son las previstas en el reglamento del TOU de la ley 26850. El Comité Especial tiene a su cargo:
 - Elaborar las Bases, conforme a la consolidación y estandarización de las características técnicas y al valor referencial determinado por la dependencia encargada de las compras corporativas. Deberá cuidarse que en las Bases se distinga claramente el requerimiento de cada Entidad participante del convenio marco, para los efectos de la suscripción y ejecución del contrato respectivo;
 - Elevar las Bases a la dependencia encargada de las compras corporativas para su aprobación;
 - Conducir en su integridad el proceso de selección que se convoque, otorgando la buena pro a la mejor propuesta que cumpla con todas las especificaciones técnicas o términos de referencia previstos en las Bases;
 - Remitir el expediente del proceso a la dependencia encargada de las compras corporativas, una vez que quede consentido el otorgamiento de la buena pro o que haya sido apelado este acto;
- Las entidades participantes se encuentran obligadas a contratar directa y exclusivamente con los proveedores seleccionados, los bienes y/o servicios cuyo requerimiento haya sido materia del proceso de compra corporativa, conforme al procedimiento establecido en el reglamento del TUO. Asimismo, se encuentran obligadas a suscribir todos los documentos que resulten necesarios para la formalización del o los contratos que se deriven del o los procesos de selección, así como a pagar al proveedor o proveedores seleccionados la contraprestación acordada, previa conformidad con la prestación ejecutada.
- La resolución de los recursos de apelación están a cargo del titular o la máxima autoridad administrativa de la entidad encargada de las compras corporativas.
- Las compras corporativas no requieren de la modificación del Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones de las municipalidades o entidades participantes del convenio marco, aunque debe indicarse que se procederá conforme a lo regulado por el presente artículo, con expresa mención de la entidad que se encargará de realizar el proceso de selección;
- El convenio marco permitirá la adhesión de cualquier otra municipalidad, siempre y cuando ésta se efectúe antes de la convocatoria.
- Los resultados definitivos del proceso de selección, deberán ser ingresados al SEACE, en plazo máximo de treinta (30) días calendario de consentida la adjudicación de la buena pro.

3.5 El Convenio Marco

El DS 063-2006-EF, define al Convenio Marco, como la modalidad por la cual CONSUCODE selecciona a aquellos proveedores con los que las Entidades deberán adquirir o contratar de manera directa los bienes y servicios que requieran y que son ofertados a través del Catálogo de Convenio Marco y las correspondientes Fichas de Convenio Marco. Se ha dispuesto que las adquisiciones y contrataciones bajo esta modalidad de selección no se consideren como fraccionamiento.

El Catálogo de Convenio Marco, es un catálogo electrónico que contiene las Fichas de Convenio Marco, provenientes de convenios que se encuentren vigentes. Las Fichas de Convenio Marco, son

fichas electrónicas que contienen las características y condiciones de los bienes y servicios ofertados bajo la modalidad de Convenio Marco.

Para el efecto, CONSUCODE tiene a su cargo la administración de los Convenios Marco, siendo responsable de la definición de los bienes y servicios a adquirir o contratar y de la implementación, desarrollo y supervisión de esta modalidad, de conformidad con las normas complementarias que apruebe.

Los Convenios Marco se rigen por las siguientes reglas:

- (a) Los Convenios Marco para la adquisición o contratación de bienes y servicios serán iniciados por CONSUCODE de oficio o a sugerencia de una o más Entidades, previa evaluación de su factibilidad, oportunidad, utilidad y conveniencia.
- (b) Las adquisiciones y contrataciones bajo Convenio Marco estarán constituidas por las fases de actos preparatorios, de selección y de ejecución contractual, rigiéndose por lo previsto en el Reglamento de Convenio Marco y demás normas complementarias que sean aprobadas por CONSUCODE, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en la Ley y el DS. 063-2003-EF que modifica el Reglamento.
- (c) Las fases de actos preparatorios y de selección serán conducidas por CONSUCODE, a través de la Unidad Especializada, la que determinará los criterios de selección, elaborará las Bases correspondientes y asumirá el rol de Comité Especial para todos sus efectos, atribuciones y responsabilidades. La fase de ejecución contractual corresponde a cada Entidad.
- (d) El desarrollo de la fase de selección se realizará a través de una licitación pública o concurso público.
- (e) No son aplicables los márgenes mínimos de la propuesta económica establecidos en el artículo 33° de la Ley, lo que quiere decir que no se pueden rechazar las propuestas económicas que sean inferiores al setenta por ciento del valor referencial unitario.
- (f) La Unidad Especializada debe absolver las consultas y observaciones en un plazo máximo de diez días hábiles en cada caso, contados desde el vencimiento del plazo para su recepción.
- (g) Una vez absueltas las observaciones por la Unidad Especializada o si las mismas no se han presentado, las Bases quedarán integradas como reglas definitivas y no podrán ser cuestionadas en ninguna otra vía ni modificadas por autoridad administrativa alguna, no resultando aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 116° del Reglamento, que trata sobre la elevación de observaciones al CONSUCODE.
- (h) La buena pro podrá ser otorgada a uno o varios proveedores que cumplan con las condiciones indicadas en las respectivas Bases. El proveedor o proveedores adjudicatarios sólo adquieren el derecho de suscribir el Convenio Marco y a la inclusión de las correspondientes Fichas de Convenio Marco en el Catálogo de Convenio Marco. Las Entidades tienen la potestad de elegir, dentro del catálogo, la ficha de un bien o servicio en particular que satisfaga su requerimiento. Sin embargo, como es lógico suponer, CONSUCODE no asume responsabilidad alguna en caso una determinada ficha incluida en el catálogo no sea objeto de adquisiciones o contrataciones por parte de las Entidades, ni por la falta de pago al proveedor adjudicatario por parte de las Entidades.
- (i) Los proveedores adjudicatarios deberán mantener las condiciones ofertadas en virtud a las cuales suscribieron el respectivo Convenio Marco; no obstante, tienen la posibilidad de proponer

mejoras a dichas condiciones, debiendo comunicar tal circunstancia a CONSUCODE para su aprobación y posterior incorporación en la Ficha respectiva.

- (j) Los proveedores adjudicatarios pueden solicitar por escrito a CONSUCODE el reajuste de sus precios en un determinado Convenio Marco cuando tal posibilidad esté contemplada expresamente en las Bases y según los criterios establecidos en ellas.
- (k) El desarrollo de todas las fases de los Convenios Marco será publicado y difundido a través del Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE).
- (l) La fase de selección se realizará de manera electrónica y/o por medios tradicionales, de acuerdo a los procedimientos que establezca el Reglamento de Convenio Marco y demás normas complementarias aprobadas por CONSUCODE.
- (ll) Una vez que quede consentida la adjudicación de la buena pro, CONSUCODE y el proveedor o proveedores adjudicatarios procederán a suscribir el correspondiente Acuerdo de Convenio Marco.
- (m) Cada Convenio Marco se registrará en orden de prelación por: las Bases integradas, los términos del Acuerdo de Convenio Marco suscrito, la correspondiente orden de compra o de servicio y el contrato, si fuera el caso.
- (n) Las Entidades tienen la obligación de poner en conocimiento de CONSUCODE a través del SEACE, las órdenes de compra, órdenes de servicio o contratos, emitidos o suscritos a través de Convenio Marco, bajo responsabilidad.

La normatividad dispone que la adquisición por Convenio Marco resulte obligatoria desde la publicación de las Fichas respectivas en el SEACE. Sin embargo, en caso que, con anterioridad a la publicación de las fichas, las Entidades hayan convocado un proceso de selección sobre los mismos bienes y servicios, pueden optar por continuar con dicho proceso o cancelarlo a efectos de contratar a través de Convenio Marco. En el caso que el proceso de selección convocado sea declarado nulo o desierto, la adquisición o contratación ulterior deberá efectuarse por Convenio Marco.

Antes de un proceso de selección para bienes o servicios y luego de verificar la disponibilidad presupuestal, las Entidades deben consultar el Catálogo de Convenios Marco publicado en el SEACE. Si este catálogo contiene el bien y/o servicio con las condiciones requeridas, las Entidades estarán exentas de efectuar el proceso de selección respectivo, encontrándose obligadas a adquirirlo o contratarlo directamente de los proveedores adjudicatarios en la forma, precio, plazos y demás condiciones establecidas en las correspondientes Fichas de Convenio Marco, por medio de la emisión de órdenes de compra o de servicio o la suscripción del contrato, según corresponda, salvo que obtenga condiciones más ventajosas, en cuyo caso deberá efectuarse el proceso de selección respectivo.

Se entiende que las condiciones más ventajosas se refieran a situaciones objetivas, demostrables y sustanciales para la Entidad. Si se obtienen condiciones más ventajosas deben informar de tal circunstancia a CONSUCODE y conservar los antecedentes necesarios que prueben fehacientemente que las condiciones bajo las cuales contrató eran más ventajosas que las ofrecidas en los Convenios Marco vigentes a la fecha de dicha adquisición o contratación.

El DS 063-2006-EF ha dispuesto como excepción, previa aprobación por escrito del CONSUCODE, que las Entidades que no tengan acceso a Internet en su localidad no se encuentran obligadas a adquirir

o contratar a través de Convenio Marco. No obstante, en la medida que tomen conocimiento de los Convenios Marco vigentes, tienen la potestad de adquirir bienes o contratar los servicios que obran en el Catálogo por medios tradicionales.

El plazo de vigencia de cada Convenio Marco deberá ser especificado en sus respectivas Bases, no pudiendo ser mayor a un año. En caso el plazo de vigencia sea menor, el Convenio Marco puede ser renovado de forma sucesiva, siempre que dichos períodos en conjunto, incluyendo el plazo original, no excedan de un año y medio. Sin embargo, CONSUCODE puede revisar los términos de un determinado convenio con la finalidad de obtener condiciones más convenientes, pudiendo darlo por finalizado en caso las condiciones ofertadas no sean las más beneficiosas. En este caso, todas las fichas publicadas en virtud del convenio finalizado serán excluidas del catálogo.

Las Fichas de Convenio Marco son excluidas del Catálogo de Convenio Marco por las siguientes causales:

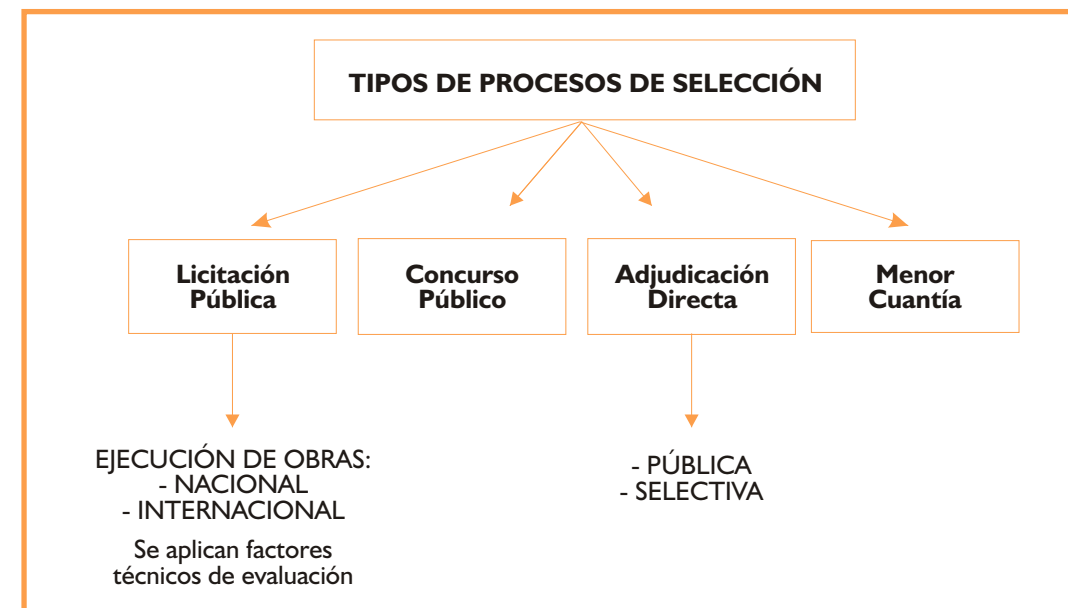
- Vencimiento del plazo de vigencia del Convenio Marco;
- Solicitud justificada del proveedor adjudicatario, aprobada por CONSUCODE;
- Revisión del Convenio Marco;
- Incumplimiento injustificado del proveedor adjudicatario de sus obligaciones contractuales derivadas de órdenes de compra, servicios o contratos, que dé lugar a su resolución consentida o arbitrariamente firme;
- Inhabilitación temporal o definitiva del proveedor por el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado;
- No contar con inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores.

En caso que algún convenio marco quede excluido y ante la posibilidad cierta y concreta de un eventual desabastecimiento, las Entidades pueden adquirir o contratar los bienes y servicios indispensables para el normal desempeño de sus funciones por única vez y sólo por el plazo y la cantidad suficiente para la atención de sus necesidades mientras se desarrolle el proceso de selección correspondiente, siempre que se configure el supuesto de desabastecimiento inminente previsto por la Ley, para lo cual deberán realizar el procedimiento de exoneración establecido.

Las controversias que surjan en la fase de selección sólo pueden dar lugar a la interposición de recurso de revisión ante el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. En cambio, las controversias que surjan durante la fase de ejecución contractual involucran únicamente a la Entidad contratante y al proveedor adjudicatario, y se resuelven mediante conciliación y/o arbitraje. Es causal de nulidad del contrato, además de las previstas por el Artículo 9° de la Ley, cuando una vez efectuada la fiscalización posterior, se determine la trasgresión del principio de presunción de veracidad.

3.5 Los Procesos de Selección

Una vez culminada la primera fase, es decir los actos preparativos, se procede a llevar adelante los procesos de selección, los mismos que pueden ser de cuatro tipos: Licitación Pública, Concurso Público, Adjudicación Directa y Adjudicación de Menor Cuantía, los cuales son determinados teniendo en cuenta el objeto de la contratación y el valor referencial del servicios, bien u obra a adquirir o contratar, veamos:



TOPES PARA DETERMINAR EL TIPO DE PROCESO DE SELECCIÓN QUE CORRESPONDE^{II}

Tipo de Proceso	Bienes	Servicios	Obras
Licitación Pública	>= 450,000		>= 1,150,000
Concurso Público		>= 200,000	
Adjudicación Directa	Pública < a 450,000 > a 225,000	< de 200,000 > de 100,000	< de 1,150,000 > a 575,000
	Selectiva < = a 225,000 > = a 45,000	< = de 100,000 > = de 20,000	< = de 575,000 > = de 115,000
Menor Cuantía	Obras		< de 115,000 > de 3,300
	Bienes y Servicios	< de 45,000 > de 3,000	< de 20,000 > de 3,300

>=	Mayor o igual
< a; < de	Menor a; menor de
> a; > de	Mayor a; mayor de

a. La Licitación Pública

La Licitación Pública se convoca para la contratación de obras y para la adquisición de bienes y suministros, dentro de los márgenes que establece la Ley Anual de Presupuesto.

La Licitación Pública para la ejecución de obras se desdoblará en dos posibilidades:

- Licitación Pública Nacional para la ejecución de obras por empresas constituidas y con instalaciones en el país.

- Licitación Pública Internacional cuando las características técnicas de las obras requieran de participación internacional.

b. El Concurso Público

El Concurso Público se convoca para la contratación de servicios de toda naturaleza, incluyendo consultorías y arrendamientos, dentro de los márgenes que establece la Ley Anual de Presupuesto.

Tanto para el caso de las licitaciones públicas como en los concursos públicos, el plazo entre la convocatoria y la presentación de propuestas, será no menor a veinte días, computándose a partir del día siguiente de la publicación de la convocatoria en el SEACE. Mientras que el plazo entre la integración de las Bases y la presentación de propuestas no puede ser menor de cinco días.

c. La Adjudicación Directa

Se aplica para las adquisiciones y contrataciones que realice la Municipalidad, dentro de los márgenes que establece la Ley Anual de Presupuesto. En este caso, el proceso exige la convocatoria a no menos de tres proveedores. La Adjudicación Directa puede ser Pública o Selectiva.

La Adjudicación Directa *Pública* se convoca, cuando el monto de la adquisición o contratación es mayor al cincuenta por ciento del límite máximo establecido para la Adjudicación Directa en las normas presupuestarias.

En cambio, la Adjudicación Directa *Selectiva* se convoca cuando el monto de la adquisición o contratación es igual o menor al cincuenta por ciento del límite máximo establecido para la Adjudicación Directa por las normas presupuestarias. Este tipo de adjudicación no requiere de publicación pues se efectúa por invitación, debiéndose convocar a por lo menos tres proveedores. Por excepción, se puede exonerar de este requisito, si en lugar en que se realice la adquisición o contratación no sea posible contar con el mínimo exigido de proveedores y que los bienes, servicios o ejecución de obras a adquirir o contratar. Con la finalidad de garantizar la publicidad en este tipo de adjudicaciones, las convocatorias deben ser notificadas a la Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa - PROMPYME, la misma que se encargará de difundirlas entre las pequeñas y microempresas.

En las adjudicaciones directas se fusionan, en una sola, las etapas de presentación y absolución de consultas, y de formulación de observaciones a las Bases, absolución de observaciones e integración de éstas, las cuales se desarrollarán simultáneamente. Entre la convocatoria y la fecha de presentación de las propuestas existirá un plazo no menor de diez días. Mientras que el plazo entre la integración de las Bases y la presentación de propuestas no será menor de tres días.

d. La Adjudicación de Menor Cuantía

Se aplica a las adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios y obras que realice la Municipalidad, cuyo monto sea inferior a la décima parte del límite mínimo establecido por la Ley Anual de Presupuesto para la Licitación o Concurso Público, según corresponda.

Para el otorgamiento de la Buena Pro, basta la evaluación favorable del proveedor o postor seleccionado, cuya propuesta deberá cumplir con las especificaciones técnicas o con los términos de referencia establecidos.

También se aplica la Menor Cuantía para los procesos declarados desiertos, así como para la contratación de expertos independientes para que integren los Comités Especiales.

Con la finalidad de promover el desarrollo local, la ley aclara que el reglamento debe señalar los requisitos y las formalidades mínimas, para considerar la participación de la micro y pequeña empresa, para el efecto, las entidades públicas deben publicar en su página web los requerimientos de bienes o servicios a ser adquiridos bajo la modalidad de menor cuantía. Las adjudicaciones de menor cuantía, destinadas a la adquisición de bienes y servicios así como para la contratación de obras, serán notificadas a PROMPYME,

Igualmente, se aclara que si la adquisición o contratación se realiza con cargo al Fondo para Pagos en Efectivo, al Fondo para Caja Chica o similares, es decir que se trata de gastos menores, conforme a las normas de tesorería correspondientes y a las que disponga el reglamento, sólo se requerirá cumplir, en tal caso, con el procedimiento y la sustentación que ordenen las indicadas normas de tesorería.

Las etapas que sigue la Adjudicación de Menor Cuantía, para la adquisición o contratación de bienes y servicios, son las siguientes:

- Convocatoria y registro de participantes;
- Presentación y Evaluación de Propuestas; y
- Otorgamiento de la Buena Pro.

En cambio las etapas que sigue para la contratación de consultoría o ejecución de obras son las siguientes:

- Convocatoria y registro de participantes;
- Presentación de Consultas, absolución e integración de las Bases;
- Presentación de Propuestas;
- Evaluación de Propuestas; y
- Otorgamiento de la Buena Pro.

Entre la convocatoria y la fecha de presentación de propuestas debe existir un plazo no menor de seis días.

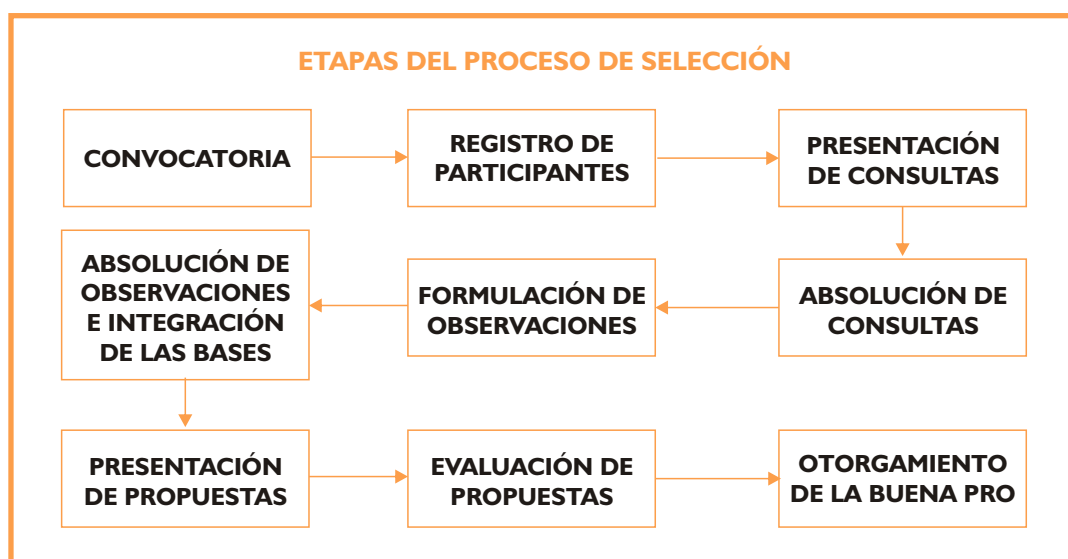
3.6 Etapas que siguen los Procesos de Selección

Los procesos de selección - salvo las excepciones previstas por la normatividad específica-, deben contener las siguientes etapas:

- Convocatoria
- Registro de participantes
- Presentación de consultas y absolución de éstas;
- Formulación y absolución de observaciones, e integración de las Bases;

- Presentación de propuestas;
- Evaluación de propuestas; y
- Otorgamiento de la Buena Pro.

Es importante señalar, que el incumplimiento de alguna de las disposiciones que regulan el desarrollo de estas etapas -muchas de las cuales presentamos a continuación-, constituye causal de nulidad de las etapas siguientes del proceso, y lo retrotrae al momento anterior a aquél en que se produjo dicho incumplimiento, veamos a continuación gráficamente:



a. La Convocatoria

La convocatoria de todo proceso de selección deberá contener obligatoriamente lo siguiente:

- La identificación, domicilio y RUC de la Entidad que convoca;
- La identificación del proceso de selección;
- La indicación de la modalidad de selección, de ser el caso;
- La descripción básica del objeto del proceso;
- El valor referencial;
- El lugar y la forma en que se realizará la inscripción o registro de participantes;
- El costo del derecho de participación;
- El calendario del proceso de selección.

Los requisitos de publicidad y de información a PROMPYME, entre otras disposiciones ya han sido reseñados.

b. El registro de participantes

El registro de participantes, se efectúa desde el día siguiente de la convocatoria, hasta un día después de haber quedado integradas las Bases. En el caso de propuestas presentadas por un

consorcio, bastará que se registre uno de sus integrantes. Esta regla no es de aplicación para los casos de adjudicaciones de menor cuantía para bienes y servicios.

Para registrarse, la persona natural o jurídica, que solicite participar en un proceso de selección y solicite ser notificado electrónicamente, deberá consignar una dirección de correo electrónico y mantenerla activa, a efecto de las notificaciones que se hagan.

c. Presentación de consultas y su absolución

Mediante las consultas, los participantes pueden solicitar la aclaración de cualquiera de los extremos de las Bases, o plantear solicitudes respecto de ellas. El Comité Especial debe publicar, a través del SEACE, la absolución de las consultas, mediante un pliego absolutorio, debidamente fundamentado. Hay que tener en cuenta que las respuestas a las consultas, se consideran parte integrante de las Bases y del contrato.

En el caso de *Licitaciones Públicas y Concursos Públicos*, el Comité Especial recibirá las consultas, por un período mínimo de cinco días contados desde el día siguiente de la convocatoria. En tanto, el plazo para la absolución de consultas y su respectiva notificación a través del SEACE, en la sede de la municipalidad o a los correos electrónicos de los participantes, de ser el caso, no podrá exceder de cinco días contados desde el vencimiento del plazo para la recepción de las consultas.

En el caso de *Adjudicaciones Directas*, el plazo para recibir las consultas es de mínimo de tres días contados desde el día siguiente de la convocatoria, mientras que el plazo para la absolución de consultas y aclaraciones a las Bases y su notificación no podrá exceder de tres días contados desde el vencimiento del plazo para la recepción de las consultas.

En el caso de *Adjudicaciones de menor cuantía para consultoría de obras y ejecución de obras* el plazo para recibir las consultas es de mínimo de dos días contados desde el día siguiente de la convocatoria, mientras que el plazo para la absolución de consultas y aclaraciones a las Bases y su notificación no podrá exceder de dos días contados desde el vencimiento del plazo para la recepción de las consultas.

d. Formulación y absolución de observaciones, e integración de las Bases

Los participantes pueden formular observaciones a las Bases, por un escrito debidamente fundamentado. Efectuadas las observaciones por los participantes, el Comité Especial debe absolverlas, igualmente, de manera fundamentada y sustentada, sea que las acoja total o parcialmente, o que no las acoja, mediante un pliego absolutorio que deberá contener la identificación de cada observante y la respuesta del Comité Especial para cada observación presentada. El mencionado pliego deberá ser notificado a través del SEACE, en la sede municipal y a los correos electrónicos de los participantes, de ser el caso.

En el caso de las *Licitaciones Públicas y Concursos Públicos*, se exige que las observaciones a las Bases sean presentadas dentro de los tres días siguientes de haber finalizado el término para la absolución de las consultas. El Comité Especial notificará la absolución a través del SEACE, en la Sede de la Entidad y a los correos electrónicos de los participantes, de ser el caso, en un plazo máximo de cinco días. El plazo máximo es de tres días para el caso de las adjudicaciones directas.

Los observantes, tienen la opción de solicitar que las Bases y los actuados del proceso, sean elevados al CONSUCODE, dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término para absolverlas. Dicha opción no sólo se originará cuando las observaciones formuladas no sean acogidas por el Comité Especial, sino, además, cuando el mismo observante considere que el acogimiento declarado por el Comité Especial continúa siendo contrario a lo dispuesto por el artículo 25° de la Ley, cualquier otra disposición de la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado u otras normas complementarias o conexas que tengan relación con el proceso de selección.

Cualquier otro participante que se hubiere registrado como tal con anterioridad a la etapa de formulación de observaciones, tiene también la opción de solicitar la elevación de las Bases al CONSUCODE cuando habiendo sido acogidas las observaciones formuladas por los observantes, considere que la decisión adoptada por el Comité Especial es contraria a lo dispuesto por el párrafo anterior. El Comité Especial debe incluir en el pliego de absolución de observaciones, el requerimiento de pago de la tasa por concepto de remisión de actuados al CONSUCODE.

El CONSUCODE, en el plazo máximo de diez días, resuelve las observaciones y, de ser el caso, se pronunciará de oficio sobre cualquier aspecto de las Bases que contravenga la normativa sobre contrataciones y adquisiciones del Estado. Asimismo, en dicho plazo, requerirá las acreditaciones que resulten pertinentes, a través de un pronunciamiento que se publicará en el SEACE. De no emitir Pronunciamiento dentro del plazo establecido, el CONSUCODE devolverá el importe de la tasa al observante manteniendo la obligación de emitir el respectivo pronunciamiento. El pronunciamiento del CONSUCODE debe ser implementado estrictamente por el Comité Especial, aun cuando ello implique que dicho órgano acuerde, bajo responsabilidad, la suspensión temporal del proceso y/o la prórroga de las etapas del mismo, en atención a la complejidad de las correcciones, adecuaciones o acreditaciones que sea necesario realizar. El Comité Especial no puede continuar con la tramitación del proceso de selección si no ha cumplido con implementar adecuadamente lo dispuesto en el Pronunciamiento del CONSUCODE, bajo sanción de nulidad y sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiere lugar. La legislación establece que contra el pronunciamiento del CONSUCODE, no cabe la interposición de recurso alguno y constituye precedente administrativo.

En cuanto a la integración de las bases, el reglamento del TUO indica que, una vez absueltas todas las consultas y/u observaciones, o si las mismas no se han presentado, las Bases quedarán integradas como reglas definitivas y no podrán ser cuestionadas en ninguna otra vía ni modificadas por autoridad administrativa alguna, bajo responsabilidad del alcalde.

En los casos en que no se hubiere elevado al CONSUCODE el expediente respectivo, corresponde al Comité Especial, bajo responsabilidad, integrar las Bases conforme a lo dispuesto en los pliegos de absolución de consultas y de absolución de observaciones; de lo contrario, el proceso de selección resultará inválido.

El Comité Especial no puede seguir con el proceso de selección, mientras no haya cumplido con publicar las Bases integradas a través del SEACE, bajo sanción de nulidad y sin perjuicio de otras responsabilidades.

e. Presentación de propuestas

Todos los documentos que contengan información esencial de las propuestas, en un proceso

de selección, se deben presentar en idioma castellano o, en su defecto, acompañados de traducción oficial, salvo el caso de la información técnica complementaria contenida en folletos, instructivos, catálogos o similares, que podrá ser presentada en el idioma original. En tal caso el postor es responsable de la exactitud y veracidad de dichos documentos.

Las propuestas requieren bajo las exigencias planteadas por las Bases y por la ley, resaltando las siguientes disposiciones específicas:

- Presentar las propuestas en dos sobres, el primero conteniendo la propuesta técnica, el segundo con la propuesta económica, salvo en el caso de las adjudicaciones de menor cuantía en los que se haya previsto la participación de un solo postor.
- Tanto la propuesta técnica como la económica se presentarán en original y en el número de copias requerido en las Bases, el que no podrá exceder de la cantidad de miembros que conforman el Comité Especial.
- Cuando las propuestas se presenten en hojas simples se redactarán por medios mecánicos o electrónicos, llevarán el sello y la rúbrica del postor y serán foliadas correlativamente empezando por el número uno.
- Cuando las propuestas tengan que ser presentadas total o parcialmente mediante formularios o formatos, estos podrán ser llenados por cualquier medio, incluyendo el manual, debiendo llevar el sello y la rúbrica del postor o su representante legal o mandatario designado para dicho fin.
- Las propuestas económicas deberán incluir todos los tributos, seguros, transportes, inspecciones, pruebas y de ser el caso, los costos laborales conforme a la legislación vigente, así como cualquier otro concepto que pueda tener incidencia sobre el costo del bien, servicio u obra a adquirir o contratar; excepto la de aquellos postores que gocen de exoneraciones legales.
- El monto total de la propuesta económica y los subtotales que lo componen deberán ser expresados hasta con dos decimales.
- Los integrantes de un consorcio no podrán presentar propuestas individuales ni conformar más de un consorcio.
- El acto de presentación de propuestas será público cuando el proceso convocado sea licitación pública, concurso público o adjudicación directa pública, y privado cuando se trate de adjudicación directa selectiva o adjudicación de menor cuantía.
- El acto público se realiza, cuando menos, en presencia del Comité Especial, los postores y con la participación de Notario Público o Juez de Paz en los lugares donde no exista Notario.
- Los actos se llevan a cabo en la fecha y hora señaladas en la convocatoria, salvo que estos se posterguen, de acuerdo con lo establecido en la Ley y el reglamento.

f. Evaluación de propuestas

Cuando se trata de Licitaciones Públicas, Concursos Públicos, Adjudicaciones Directas y Adjudicaciones de Menor Cuantía, en las que se haya invitado a más de un proveedor, las Bases pueden disponer que la evaluación y la calificación de propuestas, así como el otorgamiento de la Buena Pro, se realicen en actos separados.

En cambio, cuando se trata de Adjudicaciones de Menor Cuantía para la adquisición de bienes y la contratación de servicios, en las que solamente se ha invitado a un proveedor, es suficiente la evaluación favorable de la propuesta presentada que satisfaga las características previstas en las Bases. Evaluadas y/o calificadas las propuestas técnicas, el Comité Especial procede a abrir los sobres de las propuestas económicas de los postores que hayan alcanzado el puntaje mínimo requerido, y procede a evaluarlas.

Cuando se trata de la contratación de obras y servicios que se ejecuten o presten fuera de las provincias de Lima y Callao, cuyos montos correspondan a Adjudicaciones Directas Selectivas o Adjudicaciones de Menor Cuantía, se debe considerar una bonificación equivalente al diez por ciento, sobre la sumatoria de las propuestas técnica y económica de los postores, con domicilio legal en la provincia donde se ejecutará la obra objeto del proceso de selección o las provincias colindantes, sean o no pertenecientes al mismo departamento o región, siempre que los bienes, servicios u obras sean elaborados dentro de esa circunscripción. El domicilio legal será el declarado ante el Registro Nacional de Proveedores.

Los artículos 68 y 69 del DS. 063-2006-EF, han establecido los factores para la contratación de obras. En primer lugar, precisa que para la contratación de obras que correspondan a adjudicaciones directas y de menor cuantía no se establecen factores técnicos de evaluación, pues sólo se evalúa la propuesta económica de los postores cuya propuesta cumpla con lo señalado en el expediente técnico.

Dice al respecto, que en caso de contratación de obras que correspondan a licitaciones, podrán considerarse los siguientes factores para la evaluación de una propuesta técnica:

- Experiencia en obras en general ejecutadas en los últimos diez (10) años, hasta por un monto máximo acumulado equivalente a cinco (5) veces el valor referencial de la obra materia de la convocatoria;
- Experiencia de obras similares ejecutadas en los últimos quince (15) años, hasta por un máximo acumulado equivalente al valor referencial de la obra materia de la convocatoria, siendo el valor mínimo de cada obra similar el 20% del valor referencial;
- Experiencia y calificaciones del personal profesional propuesto. La experiencia del postor debe acreditarse con copias simples de contratos y sus respectivas actas de recepción y conformidad.

En los casos de contratación de obras bajo las modalidades por el alcance del contrato, la propuesta técnica incluirá además, factores que permitan evaluar la calidad de las soluciones técnicas de diseño, de equipamiento o similares ofertadas por el postor.

El plazo de ejecución, al ser un requerimiento técnico mínimo, no podrá ser considerado como factor de evaluación. El único factor de evaluación de la propuesta económica será el monto total de la oferta.

En cuanto al método de evaluación de las propuestas, el Decreto Supremo ha señalado que tiene un carácter integral, realizándose en dos etapas:

- La evaluación técnica, cuya finalidad es calificar la calidad de la propuesta,
- La evaluación económica, cuyo objeto es calificar el monto de la propuesta.

Las propuestas técnicas y económicas se evalúan asignándoles puntajes de acuerdo a los factores y criterios de evaluación y calificación que se establezcan en las Bases del proceso. Se precisa que en ningún caso y bajo responsabilidad del Comité Especial y del funcionario que aprueba las Bases, se establecerán factores cuyos puntajes se asignen utilizando criterios subjetivos.

El procedimiento general de evaluación es el siguiente:

- (1) En la evaluación técnica, a efecto de la admisión de las propuestas, el Comité Especial verificará que las ofertas cumplan con los requerimientos técnicos mínimos establecidos en las Bases.

Sólo una vez admitidas las propuestas, el Comité Especial aplicará los factores de evaluación previstos en las Bases y asignará los puntajes correspondientes, conforme a los criterios establecidos para cada factor. Las propuestas que en la evaluación técnica alcancen el puntaje mínimo fijado en las Bases, accederán a la evaluación económica. Las propuestas técnicas que no alcancen dicho puntaje serán descalificadas en esta etapa.

Los miembros del Comité Especial no tendrán acceso a las propuestas económicas sino hasta que la evaluación técnica haya concluido.

- (2) La evaluación económica consistirá en asignar el puntaje máximo establecido a la propuesta económica de menor monto. Al resto de propuestas se les asignará puntaje inversamente proporcional, según la siguiente fórmula:

$$P_i = \frac{O_m \times PMPE}{O_i}$$

En donde:

i = Propuesta

P_i = Puntaje de la propuesta económica i

O_i = Propuesta Económica i

O_m = Propuesta Económica de monto o precio más bajo

PMPE = Puntaje Máximo de la Propuesta Económica

Si la propuesta económica incluye una propuesta de financiamiento, la primera se evaluará utilizando el método del valor presente neto del flujo financiero que comprenda los costos financieros y el repago de la deuda. Se toman en cuenta todos los costos del financiamiento tales

como la tasa de interés, las comisiones, seguros y otros, así como la contrapartida de la Entidad si fuere el caso.

La norma indica que para el cálculo del valor presente neto del flujo financiero se utilizará como tasa de descuento, la tasa de interés activa en moneda nacional o en moneda extranjera, vigente al día anterior a la realización de la evaluación económica. Asimismo, se aplicará lo dispuesto por la Ley de Endeudamiento del Sector Público y la Ley de Equilibrio Financiero.

Finalmente, esta sección técnica, pero de observancia legal que una autoridad municipal no debe descuidar, señala las reglas que rigen la evaluación de las propuestas, se trata de las siguientes:

i) Etapa de evaluación técnica.

- El Comité Especial evaluará y calificará cada propuesta de acuerdo con las Bases y conforme a una escala que sumará cien (100) puntos.
- Para acceder a la evaluación de las propuestas económicas, las propuestas técnicas deberán alcanzar el puntaje mínimo de sesenta (60), salvo en el caso de la contratación de servicios y consultoría en que el puntaje mínimo será de ochenta (80). Las propuestas técnicas que no alcancen dicho puntaje serán descalificadas y rechazadas en esta etapa.

ii) Etapa de evaluación económica.

El puntaje de la propuesta económica se calculará siguiendo las pautas señaladas arriba, cuando comentábamos el artículo 69º, donde el puntaje máximo para la propuesta económica será de cien (100) puntos.

iii) Determinación del puntaje total.

Una vez calificadas las propuestas mediante la evaluación técnica y económica se procederá a determinar el puntaje total de las mismas. Tanto la evaluación técnica como la evaluación económica se califican sobre cien (100) puntos. El puntaje total de la propuesta será el promedio ponderado de ambas evaluaciones, obtenido de la aplicación de la fórmula siguiente:

$$PTP_i = c_1 PT_i + c_2 PE_i$$

En donde:

PTP_i = Puntaje Total del postor i

PT_i = Puntaje por Evaluación Técnica del postor

PE_i = Puntaje por Evaluación Económica del postor i

c_1 = Coeficiente de ponderación para la evaluación técnica

c_2 = Coeficiente de ponderación para la evaluación económica

Para ello, los coeficientes de ponderación deberán cumplir las condiciones siguientes:

- La suma de ambos coeficientes deberá ser igual a la unidad (1.00)
- Los valores que se aplicarán en cada caso deberán estar comprendidos dentro de los márgenes siguientes:

b.1 En todos los casos de adquisiciones o contrataciones se aplicará las siguientes ponderaciones:

$$0.60 < c_1 < 0.70; \text{ y}$$

$$0.30 < c_2 < 0.40$$

b.2 Sólo en el caso de servicios de consultoría se aplicará las siguientes ponderaciones:

$$0.80 < c_1 < 0.90; \text{ y}$$

$$0.10 < c_2 < 0.20$$

La propuesta evaluada como la mejor será la que obtenga el mayor puntaje total.

iv) Para la contratación de obras que correspondan a adjudicaciones directas o adjudicaciones de menor cuantía, la evaluación se realizará sobre cien (100) puntos atendiendo únicamente a la propuesta económica.

g. Otorgamiento de la Buena Pro

Finalmente, el otorgamiento de la Buena Pro se realiza en acto público, cuando se trate de licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones directas públicas, o en acto privado, si se trata de adjudicaciones directas selectivas y adjudicaciones de menor cuantía. Se dan a conocer los resultados del proceso de selección, a través de un cuadro comparativo, en el que se consignará el orden de prelación, así como los puntajes técnicos, económicos y totales obtenidos por cada uno de los postores.

En el caso que dos o más propuestas empaten, el otorgamiento de la Buena Pro se efectuará observando estrictamente el siguiente orden:

- Con preferencia a favor de las micro y pequeñas empresas ganadoras en adjudicaciones directas y de menor cuantía, alcanzando este beneficio a los consorcios siempre y cuando estén conformados íntegramente por micro y pequeñas empresas; o
- A favor del postor que haya obtenido el mejor puntaje económico, en el caso de bienes u obras; o el mejor puntaje técnico, tratándose de servicios; o
- A prorrata entre los postores ganadores, de acuerdo con el monto de sus propuestas, siempre que el objeto de la contratación sea divisible y aquellos manifiesten su voluntad de cumplir la parte correspondiente del contrato; o
- A través de sorteo en el mismo acto.

Si el otorgamiento de la buena pro se desarrolla en acto privado, para la aplicación de los dos últimos criterios de desempate, se requiere de la presencia de los postores que encuentren en esa posición. En cambio, el tercer criterio de desempate no será de aplicación para el caso de consultoría en general y ejecución de obras.

El reglamento del TUO ha resuelto que, cuando las Bases hubieren previsto la posibilidad de distribuir la buena pro, el Comité Especial la otorgará al postor que hubiera obtenido el mejor puntaje total, en los términos de su propuesta y por la cantidad o porción que hubiese ofertado. El saldo del requerimiento no atendido por el postor ganador, podrá ser otorgado a los postores que le sigan en el orden de prelación, siempre que estos mantengan el precio de

sus propuestas o, cuando éste sea superior en más del cinco por ciento al ofertado por el postor ganador, dichos postores acepten que este porcentaje sea el tope de la diferencia de precio.

El otorgamiento de la buena pro realizado en acto público se presumirá notificado a todos los postores en la misma fecha, oportunidad en la que se entregará a los postores copia del acta y el cuadro comparativo detallando los resultados en cada factor de evaluación, sin perjuicio de que se publiquen en el SEACE. Esta presunción no admite prueba en contrario.

Mientras que en acto privado, el otorgamiento de la buena pro se notificará a través de su publicación en el SEACE, en la sede de la Municipalidad y a los correos electrónicos de los postores, de ser el caso, el mismo día de su realización, bajo responsabilidad del Comité Especial u órgano encargado de conducir el proceso, e incluirá el acta y el cuadro comparativo detallado con los resultados del otorgamiento de la buena pro.

Por su parte, el Comité Especial se encuentra obligado a permitir el acceso de los participantes o postores, al expediente de contratación, previa solicitud. Como es de esperar, la norma ha dispuesto que en el caso que se haya producido la presentación de propuestas, el acceso a éstas sólo se dará una vez que se hayan comunicado los resultados de la evaluación y calificación respectivas.

Finalmente, si se han presentado dos o más propuestas, el consentimiento de la buena pro se producirá a los cinco días hábiles de su notificación, sin que los postores hayan ejercido el derecho de interponer el recurso de apelación. Mientras que en caso se haya presentado una sola oferta, el consentimiento de la buena pro se producirá el mismo día de su notificación.

Una vez consentido el otorgamiento de la Buena Pro, el Comité Especial debe remitir el expediente de contratación a la dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones de la municipalidad, la que asumirá competencia desde ese momento para ejecutar los actos destinados a la formalización del contrato. Dentro del día siguiente de haber quedado consentido el otorgamiento de la buena pro, éste deberá ser publicado en el SEACE.

3.7 Exoneración del Proceso de Selección

Existe un conjunto de casos que permiten la exoneración de los procesos de Licitación Pública, Concurso Público o Adjudicación Directa. Están taxativamente indicados por la ley 26850 y su reglamento, en los términos que se indican a continuación.

Todas las exoneraciones, salvo los servicios sujetos a tarifas cuando éstas sean únicas, se aprobarán mediante Acuerdo del Consejo Municipal, dicha facultad de aprobar exoneraciones es indelegable.

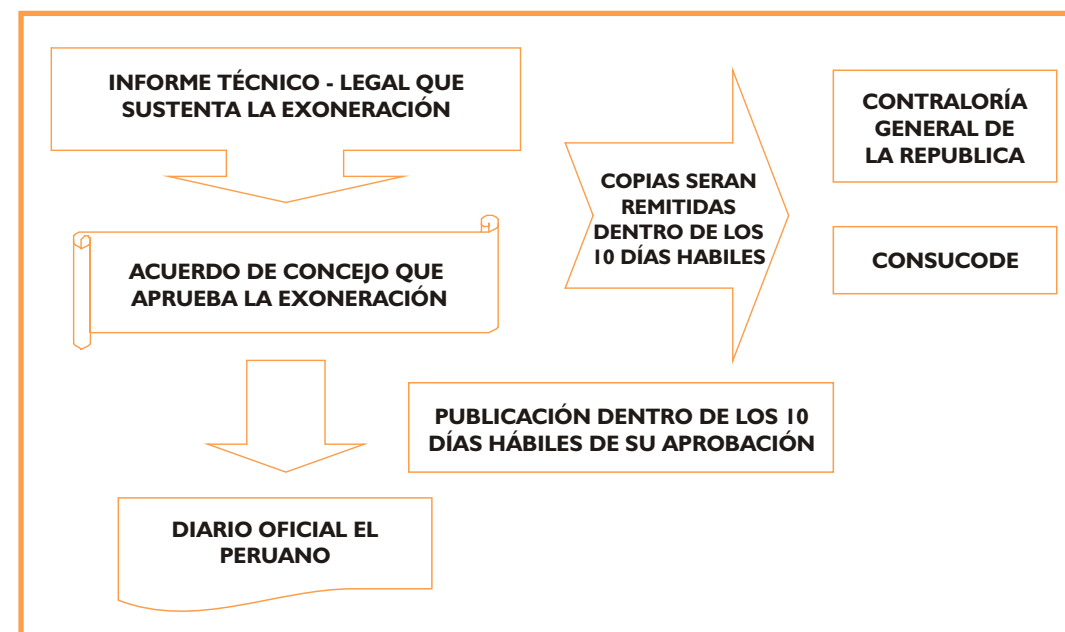
Los Acuerdos requieren obligatoriamente de un informe técnico-legal previo y serán publicados en el Diario Oficial El Peruano. Está prohibida la aprobación de exoneraciones en vía de regularización a excepción de la causal de situación de emergencia.

Copia de los Acuerdos y el informe que los sustenta deben remitirse a la Contraloría General de la República y al Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, bajo

responsabilidad del Titular del Pliego, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su aprobación.

Las adquisiciones o contrataciones mediante exoneraciones se realizarán mediante acciones inmediatas.

En todos los casos de exoneración la contratación y la ejecución de los contratos se regulan por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento y demás normas complementarias, veamos gráficamente:



a. En caso de contratación entre entidades del Sector Público

La contratación directa entre entidades del sector público obvia un proceso de selección, sin embargo, el reglamento de la ley dice que procede únicamente bajo las siguientes condiciones:

- Que la adquisición o contratación resulta más favorable y ventajosa en comparación con los precios del mercado, siempre y cuando ello no sea el resultado del uso o aprovechamiento, por parte de la entidad proveedora, de ventajas o prerrogativas derivadas de su condición de entidad del Estado que supongan colocar en situación de desventaja a los otros proveedores de los mismos bienes, servicios y obras;
- Que, en razón de costos de oportunidad, resulta más eficiente adquirir o contratar con otra entidad; y
- Que la adquisición resulta técnicamente idónea y viable.

Esta exoneración se refiere exclusivamente al proceso de selección para la adquisición o contratación de bienes, servicios u obras entre dos entidades del Estado, siempre y cuando la entidad que participa como postor no realice actividades empresariales de manera habitual o actúe bajo alguna forma societaria.

Para fijar el sentido de la regla anterior, el reglamento dice que debe entenderse que existe habitualidad si la entidad con la que se contrata o pretende contratar, ha actuado como contratista o proveedor en dos o más contratos, de igual o similar naturaleza, con entidades del sector público o privado, en los doce meses anteriores. Para ello, la entidad debe presentar una declaración jurada señalando que no es habitual, si se falta a la verdad, el contrato es nulo, sin perjuicio de la responsabilidad que acarrea.

Por la naturaleza de excepción, se considera que este tipo de contratos no admiten subcontratación, ni cesión de derechos o de posición contractual.

b. Para contratar servicios públicos sujetos a tarifas, cuando éstas sean únicas

La contratación directa de los servicios públicos de energía, telecomunicaciones, saneamiento y otros de naturaleza análoga, procede cuando se tienen tarifas únicas establecidas por el organismo regulador competente, y no sean susceptibles de pacto o acuerdo entre una entidad estatal como la municipalidad-, y la empresa prestadora.

En cambio, cuando se trata de servicios públicos no sujetos a tarifas únicas - que operan bajo las reglas de la oferta y la demanda-, será necesario realizar un proceso de selección, salvo que hubiere un solo proveedor, en cuyo caso procederá aplicar la causal de exoneración.

c. En situación de emergencia o de desabastecimiento inminente declaradas de conformidad con la Ley 26850

La ley define una **situación de emergencia**, como aquella en la cual la Municipalidad -como entidad estatal-, tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten la defensa nacional.

En tal situación, la municipalidad se exonera de la tramitación del expediente administrativo y puede ordenar la ejecución de lo estrictamente necesario para remediar el evento producido y satisfacer la necesidad sobrevenida, sin sujetarse a los requisitos formales de la ley de contrataciones públicas.

De este acuerdo se debe dar cuenta inmediata al Consejo de Ministros para la aprobación del Decreto Supremo correspondiente y al Ministerio de Economía y Finanzas, quien girará los recursos de acuerdo a lo que establecen las normas presupuestales. El resto de la actividad necesaria para completar el objetivo propuesto por la Municipalidad ya no tendrá el carácter de emergencia y se adquirirá o contratará de acuerdo a lo establecido en la Ley 26850.

Se trata de un tema que compete directamente a los gobiernos locales. La LOM ha establecido que las municipalidades tienen funciones y competencias en la prevención de desastres naturales, y también en seguridad ciudadana (artículo 82, inc. 10 LOM). Recordemos que la misma ley ha establecido que a las municipalidades distritales les corresponden coordinar con el Comité de Defensa Civil de su localidad, las acciones necesarias para atender a las poblaciones que resulten damnificadas por los desastres naturales y de otra índole -como pueden ser los de origen antrópico o humano-, según lo dispone el artículo 85, inciso 3.2 de la LOM. Los centros de operaciones, sean de nivel provincial o distrital, son presididos justamente por los alcaldes.

El reglamento y el TUO de la ley 26850, dicen que toda contratación o adquisición realizada para enfrentar una situación de emergencia deberá regularizarse dentro de los diez días siguientes a la finalización del evento que la produjo, incluyendo el proceso en el Plan Anual de Adquisiciones y Contrataciones de la entidad, publicando el Acuerdo del Concejo Municipal correspondiente, remitiéndolo, junto con el informe técnico-legal sustentatorio, a la Contraloría General de la República

y al CONSUCODE, emitiendo los demás documentos contractuales que correspondan según el estado de la ejecución de las prestaciones. En los casos en que no corresponda realizar un proceso de selección posterior, el informe técnico-legal respectivo se debe fundamentar las razones que motivan la adquisición o contratación definitiva.

Por otro lado, la ley trata un caso en el que ocurriera un problema de **desabastecimiento inminente**, que es lo que entendemos podría ser una situación de urgencia.

Al respecto, considera como situación de desabastecimiento inminente aquella situación extraordinaria e imprevisible en la que la ausencia de determinado bien, servicio u obra compromete en forma directa e inminente la continuidad de las funciones, servicios, actividades u operaciones productivas que la Municipalidad tiene a su cargo de manera esencial. Esta situación faculta a la Municipalidad para adquirir o contratar bienes, servicios u obras sólo por el tiempo o cantidad, necesario para atender la situación y llevar a cabo el proceso de selección que corresponda.

La situación de desabastecimiento inminente no comprende, las adquisiciones o contrataciones para cubrir necesidades complementarias y administrativas de la entidad.

La necesidad de los bienes, servicios u obras debe ser actual y urgente para atender los requerimientos inmediatos, no pudiéndose invocar la existencia de una situación de desabastecimiento inminente en supuestos como en vía de regularización, por períodos consecutivos y que excedan el lapso del tiempo requerido para paliar la situación y para satisfacer necesidades anteriores a la fecha de aprobación de la exoneración al proceso de selección.

En el acuerdo de concejo que declara la situación de desabastecimiento inminente además de establecerse la situación, debe autorizarse la exoneración del proceso de selección, determinándose el servicio a contratarse, la cantidad de TM o viajes, el periodo de tiempo, que no debe exceder del tiempo que demore realizar el proceso de selección principal que es un concurso público, cuyo plazo mínimo es 45 días calendario lo más óptimo, aunque es preferible consignar 60 días.

Sin embargo, la ley hace la salvedad de que la aprobación de esta exoneración, no constituye dispensa, exención o liberación de las responsabilidades de los funcionarios o servidores de la municipalidad, si se establece que su conducta hubiese originado la presencia o configuración de dicha causal. Constituye agravante de responsabilidad si la situación fue generada por dolo o culpa inexcusable del funcionario o servidor de la entidad.

Para abundar en el tema, el reglamento indica que cuando el desabastecimiento se fuera a producir o se haya producido como consecuencia del obrar negligente de la propia Municipalidad -esto es, cuando es imputable a la inacción o demora en el accionar del servidor público que omitió adoptar las acciones pertinentes, con el fin de asegurar la provisión de un bien o la continuidad de un servicio esencial-, en la Resolución o Acuerdo exoneratorio, bajo sanción de nulidad, deberá disponerse el inicio de las medidas conducentes al establecimiento de las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales de los funcionarios o servidores públicos involucrados.

Se ha previsto que la Contraloría General de la República participa de oficio en las contrataciones y adquisiciones de los bienes, servicios u obras, en situación de desabastecimiento inminente. Como en el caso de las emergencias, se ha determinado que cuando no corresponda realizar un proceso de selección posterior, en el informe técnico legal previo que sustenta la resolución que autoriza la exoneración, se deberán fundamentar las razones técnicas que motivan la adquisición o contratación definitiva que es materia de la exoneración.

d. Cuando se actúa con carácter secreto, de secreto militar o de orden interno

No son aplicables a los gobiernos locales.

e. Cuando los bienes o servicios no admiten sustitutos

Si no existen bienes o servicios sustitutos a los requeridos, y siempre que exista un solo proveedor en el mercado nacional, la Municipalidad puede contratar directamente. Se considera que existe proveedor único cuando por razones técnicas o por la protección de derechos como patentes y derechos de autor, exista la exclusividad del proveedor.

f. En el caso de servicios personalísimos

Si existe la necesidad de proveerse de servicios especializados profesionales, artísticos, científicos o tecnológicos, procede la exoneración por servicios personalísimos.

Bajo esta posibilidad, se puede contratar con personas naturales o jurídicas notoriamente especializadas siempre que su destreza, habilidad, experiencia particular y/o conocimientos evidenciados, apreciados de manera objetiva por la municipalidad, permitan sustentar de modo razonable e indiscutible su contratación y excluya otros potenciales proveedores.

Este tipo de prestaciones, como es obvio, no puede dar lugar a subcontratación alguna. Aunque no queda muy claro que sean comprendidos bajo este supuesto, los servicios de publicidad que prestan al Estado los medios de comunicación televisiva, radial, escrita o cualquier otro medio de comunicación, como lo incorpora el reglamento de la ley, argumentando que es en atención a las características particulares que los distinguen.

Se ha agregado por el DS. 063-2006-EF, que se considere incluido, en razón de su alta especialización e importancia para el Estado, los servicios de asesoría y/o consultoría prestados al Estado por abogados, economistas, ingenieros u otros servicios análogos utilizados para la defensa del mismo en arbitrajes surgidos a raíz del planteamiento de controversias arbitrales por inversiones extranjera.

Finalmente, se encuentran expresamente incluidos en esta clasificación, las contrataciones de los servicios para la defensa judicial de los funcionarios, servidores, ex funcionarios y ex servidores de entidades, instituciones y organismos del Poder Ejecutivo en procesos que se inicien en su contra, emanados del Decreto Supremo N° 018-2002-PCM.

g. Aspectos procesales de la exoneración

Las adquisiciones o contrataciones exoneradas del proceso de selección, salvo cuando se trate de contratar servicios públicos sujetos a tarifas únicas, se aprobarán mediante:

- Resolución del titular del pliego de la entidad;
- Acuerdo del Directorio, en el caso de las Empresas del Estado y las de Economía Mixta, como las Empresas Municipales;
- Acuerdo del Concejo Municipal, en el caso de los Gobiernos Locales.

La norma está señalando para el caso específico de las municipalidades, que las exoneraciones son aprobadas por Acuerdo del Concejo Municipal. En otras palabras, para este caso, no basta una resolución del alcalde. No obstante, recordemos que la LOM ha previsto este tipo de situaciones en el artículo 13, que confirma que en situaciones de emergencia declaradas conforme a ley, el Concejo Municipal puede dispensar del trámite de convocatoria a sesión extraordinaria del Concejo, siempre que se encuentren presentes, suficiente regidores como para hacer quórum.

De todos modos, el Acuerdo de Concejo requiere, obligatoriamente, de un informe técnico-legal previo y serán publicados en el Diario Oficial El Peruano dentro de los diez días hábiles siguientes a su aprobación, excepto cuando tenga carácter secreto. El informe técnico debe realizarlo el responsable del área usuaria y la dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones, en cambio, el informe legal le corresponde al órgano de asesoría legal.

Sólo se permite la aprobación de excepciones en vía de regularización, cuando existe una situación de emergencia. Por otro lado, la exoneración es sólo al proceso de selección, por tanto, los contratos que se suscriban deben cumplir con los requisitos y formalidades que establece la Ley y el Reglamento.

Se requiere también, que una copia de dichos Acuerdos de Concejo y el informe que los sustenta, deban remitirse a la Contraloría General de la República y al CONSUCODE, bajo responsabilidad del titular del pliego, dentro de los diez días calendario, siguientes a la fecha de su aprobación. También debe publicarse en el SEACE.

El reglamento ha determinado que en tal caso, la municipalidad -como entidad pública-, efectuará las adquisiciones o contrataciones en forma directa mediante acciones inmediatas, requiriéndose invitar a un solo proveedor, cuya propuesta cumpla con las características y condiciones establecidas en las Bases, la misma que podrá ser obtenida, por cualquier medio de comunicación, incluyendo el facsímil y el correo electrónico.

La adquisición o contratación del bien y/o servicio materia de la exoneración la podrá realizar la dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones de la entidad (Sub-Gerencia de Abastecimiento y/o Logística Municipal) o el órgano designado para el efecto (Comité Especial); para ello el Acuerdo de Concejo debe consignar al órgano al que autoriza ejecutar el proceso de adquisición o contratación.

La exoneración se circunscribe a la omisión del proceso de selección, esto quiere decir que los contratos deberán cumplir, sin embargo, con todos los requisitos, condiciones, formalidades, exigencias y garantías que se aplicarían de haberse llevado a cabo el proceso de selección correspondiente.

La adquisición o contratación del bien, servicio u obra objeto de la exoneración, será realizada por la dependencia encargada de las adquisiciones y contrataciones de la Municipalidad o el órgano designado para el efecto.

4. LA SUBASTA INVERSA, COMO MODALIDAD ESPECIAL DE SELECCIÓN

4.1 Definición

Se trata de una modalidad de selección por la cual una entidad pública -como la municipalidad-, realiza la adquisición de *bienes comunes* a través de una oferta pública y en la cual, el postor ganador resulta aquel que ofrece el menor precio, en igualdad de circunstancias comerciales y de servicio.

Esta nueva forma de selección puede realizarse de manera presencial o electrónica. Es presencial cuando se realiza en acto público, por medio de propuestas de precios escritos y lances verbales. Es electrónica o virtual, cuando se realiza a través de la utilización de recursos de tecnología de la información, de acuerdo a los procedimientos que establezca la reglamentación específica.

Se entiende por *bienes comunes*, aquellos cuyos patrones de desempeño y calidad pueden ser objetivamente definidos por medio de especificaciones usuales en el mercado, respecto de los cuales sólo cabe discutir su precio. Para el efecto, el CONSUCODE aprobará el listado de los bienes transables y las correspondientes fichas técnicas, de aquello que es posible de adquirir bajo esta

modalidad. Se trata de un listado que será actualizado permanentemente, pudiendo incluirse o excluirse bienes o servicios.

4.2 Adaptaciones y ajustes a aplicar

Se trata de una modalidad muy expeditiva y simple, pero ocasiona un conjunto de ajustes y adaptaciones a los mecanismos y procedimientos que acabamos de analizar. Los principales aspectos a considerar son los siguientes:

- En cuanto al Comité Especial, se requiere dos miembros, uno encargado de dirigir la subasta y un secretario. En caso que el proceso de selección esté a cargo de la Oficina encargada de las adquisiciones y contrataciones, se designará al funcionario que dirigirá la subasta.
- Respecto a la convocatoria. Se hace a través del SEACE, salvo que la entidad no cuente con acceso a Internet en su localidad, en tal caso, la convocatoria requiere de una publicación en el Diario Oficial “El Peruano”, haciendo llegar a CONSUCODE y a PROMPYME copia de la misma, así como de las Bases, impreso en papel y por medio magnético u óptico. La descripción del objeto de la contratación o adquisición deberá estar acompañada del código respectivo de acuerdo a la clasificación adoptada por el Listado correspondiente. Deberá indicarse de manera precisa el lugar, fecha y hora para la presentación de propuestas, puja y otorgamiento de la Buena Pro.
- Sobre las Bases, éstas estarán a disposición de los interesados a través del SEACE y en la misma entidad. Deberán contener los plazos, la forma y el lugar para el cumplimiento de la prestación, la proforma del contrato, entre otras condiciones que establezca el CONSUCODE a través de directivas.
- Sobre los requisitos del postor. Para ser postor, el proveedor debe estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores y no estar incluido en el Capítulo de Inhabilitados para contratar con el Estado. Además, deberán realizar el pago correspondiente por los derechos de participación, los mismos que no podrán exceder el costo de reproducción de las Bases.
- Igualmente, en esta modalidad se produce un ajuste en las etapas:
 - Convocatoria
 - Inscripción de participantes
 - Presentación de propuestas, puja y otorgamiento de la Buena Pro.

No forman parte de las etapas, la consulta ni la de observaciones a las bases. El plazo entre la convocatoria y la presentación de propuestas no será menor a ocho días hábiles.

- Esta modalidad de selección requiere un ambiente de confianza, por esta razón se presume que las propuestas presentadas cumplen con los requerimientos mínimos exigidos en las bases, por lo tanto, la presunción no admite prueba en contrario.
- En el día, hora y lugar indicados, se realizará el acto público para la presentación de propuestas, puja y otorgamiento de la Buena Pro, en presencia de Notario Público, debiendo el interesado o su representante identificarse, probar la existencia de los poderes necesarios para formular las propuestas y para ejercer todos los demás actos inherentes a la subasta inversa. Iniciado el acto público, los interesados entregarán sus propuestas de precios en sobre cerrado. Durante el acto público, tanto el postor cuya oferta sea la de menor precio como aquellos cuyas ofertas no sean superiores en más del 10% de aquélla, podrán hacer nuevos lances sucesivos hasta la determinación del ganador de la Buena Pro. Cuando no hubieran por lo menos tres ofertas en las condiciones definidas en el párrafo anterior, los autores de las mejores propuestas, máximo tres,

podrán ofrecer nuevos lances sucesivos, cualesquiera sean los precios ofrecidos. En esta modalidad de selección no se aplican los márgenes mínimos establecidos en el Artículo 33° de la ley 26850, que trata sobre el valor referencial, y se entenderá que la Buena Pro ha quedado consentida el día de su otorgamiento. En caso de empate el otorgamiento de la buena pro se efectuará con preferencia de la pequeña y micro empresa o, en su defecto, a través de sorteo en el mismo acto.

- Bajo esta modalidad de selección sólo procede el recurso de revisión directo ante el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, quien deberá resolver dentro del término no mayor de diez días, adjudicando la buena pro a quien corresponda.
- El postor que presente documentación falsa será automáticamente descalificado, debiendo la entidad comunicarlo al Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, para la aplicación de la sanción correspondiente.
- La utilización de esta modalidad de selección, exige a la entidad, del cumplimiento de las disposiciones referidas a las fases de planificación y actos preparatorios, así como de ejecución contractual.

5. PRINCIPALES DISPOSICIONES SOBRE LA EJECUCIÓN CONTRACTUAL

Una vez que la buena pro ha quedado consentida o administrativamente firme, tanto la entidad municipal como el o los postores ganadores, están obligados a suscribir el o los contratos respectivos.

La entidad pública no puede negarse a suscribir el contrato, salvo por razones de recorte presupuestal correspondiente al objeto materia del proceso de selección debidamente acreditadas. La negativa a hacerlo basada en otros motivos, genera responsabilidad funcional en su Titular o máxima autoridad administrativa, así como en el responsable de Administración o de Logística o el que haga sus veces.

En caso que el o los postores ganadores de la buena pro se nieguen a suscribir el contrato, serán pasibles de sanción, salvo imposibilidad física o jurídica sobrevenida al otorgamiento de la buena pro, que no le es atribuible, declarada por el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

5.1 Perfeccionamiento del contrato

El contrato se perfecciona con la suscripción del documento que lo contiene. Tratándose de adjudicaciones de menor cuantía, distintas a las convocadas para la ejecución y consultoría de obras. También el contrato puede perfeccionarse con la recepción de la orden de compra o de servicio.

En las órdenes de compra o de servicios que se remitan a los postores ganadores de la Buena Pro, debe figurar como condición, que el contratista se obligue a cumplir las obligaciones que le corresponden, bajo sanción de quedar inhabilitado para contratar con el Estado en caso de incumplimiento.

5.2 Suscripción del contrato

El contrato deberá celebrarse por escrito y se ajustará a la proforma incluida en las Bases con las modificaciones aprobadas por la municipalidad durante el proceso de selección. El Reglamento señala los casos en que el contrato puede formalizarse con una orden de compra o servicio, a la misma que no se le exigirá, que contenga las cláusulas obligatorias de todo contrato a suscribirse como son: garantías, solución de controversias y resolución por contrato por incumplimiento.

El contrato será suscrito por la Municipalidad, a través del funcionario competente o debidamente autorizado, y por el contratista, ya sea directamente o por medio de su apoderado, tratándose de persona natural, y tratándose de persona jurídica, a través de su representante legal.

El contrato entra en vigencia cuando se cumplan las condiciones establecidas para dicho efecto en las Bases y podrá incorporar otras modificaciones, siempre que no impliquen variación alguna en las características técnicas, precio, objeto, plazo, calidad y condiciones ofrecidas en el proceso de selección.

5.3 Sujetos de la relación contractual

Son sujetos de la relación contractual la entidad municipal y el contratista. En aquellos casos en los que se haya distribuido o prorrateado la buena pro entre dos o más postores se formalizará un contrato con cada postor.

En los procesos según relación de ítems se podrá suscribir un solo documento, si se trata de un mismo postor, circunscribiéndose las obligaciones y responsabilidades de los sujetos a cada ítem. En estos casos la entidad local deberá informar al SEACE de cada ítem contratado.

5.4 Requisitos para suscribir el contrato

Para suscribir el contrato, el postor ganador de la buena pro deberá presentar, además de los documentos previstos en las Bases, los siguientes:

- Constancia vigente de no estar inhabilitado para contratar con el Estado, salvo en los contratos derivados de procesos de menor cuantía, en los que la municipalidad deberá efectuar la verificación correspondiente ante el Registro Nacional de Proveedores;
- Garantías, salvo casos de excepción;
- Contrato de consorcio con firmas legalizadas de los asociados, de ser el caso.

Estos requisitos no serán exigibles cuando el contratista sea otra entidad pública, cualquiera sea el proceso de selección, con excepción de las empresas del Estado que deberán cumplirlos. Luego de la suscripción y, en el mismo acto, la municipalidad entregará un ejemplar del contrato al contratista.

5.5 Requisitos especiales en los contratos de obra

Para efectos de la ejecución de los contratos de obra, el Reglamento establecerá los requisitos que debe cumplir el ingeniero o arquitecto colegiado residente designado por el contratista y el inspector designado por la municipalidad, así como las características, funciones y las responsabilidades que estos asumen. Asimismo, el Reglamento establecerá las características del cuaderno de obra y las formalidades para la recepción de obras y liquidación del contrato.

5.6 Contenido del contrato

El contrato está conformado por el documento que lo contiene, las Bases integradas y la oferta ganadora, así como los documentos derivados del proceso de selección que establezcan obligaciones para las partes y que hayan sido expresamente señalados en el contrato.

El contrato es obligatorio para las partes y se regula por las normas establecidas por el TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento. En todo caso, son de aplicación supletoria las normas del Código Civil.

5.7 Cláusulas obligatorias en los contratos

Los contratos regulados por el TUO de la ley y su reglamento, deben incluir, necesariamente y bajo responsabilidad, cláusulas referidas a:

- **Garantías:** La Municipalidad establecerá en el contrato las garantías que deberán otorgarse para asegurar la buena ejecución y cumplimiento del mismo; sin perjuicio de las penalidades aplicables.
- **Solución de Controversias:** Toda controversia surgida durante la etapa de ejecución del contrato deberá, resolverse mediante conciliación o arbitraje.

Dicha disposición no resulta aplicable a las controversias surgidas en la ejecución de adicionales de obra, metrados no previstos contractualmente y mayores prestaciones de supervisión, respecto de las cuales la Contraloría General, ejerce el control previo y serán resueltas por ésta de acuerdo a los procedimientos establecidos por el indicado Organismo Supervisor de Control para el efecto.

- **Resolución de Contrato por Incumplimiento:** En caso de incumplimiento por parte del contratista de alguna de sus obligaciones, que haya sido previamente observada por la municipalidad, y no haya sido materia de subsanación, esta última podrá resolver el contrato; en forma total o parcial, mediante la remisión por la vía notarial del documento en el que se manifieste esta decisión y el motivo que la justifica. Dicho documento será aprobado por autoridad del mismo nivel jerárquico de aquella que haya suscrito el contrato. El contrato queda resuelto de pleno derecho a partir de la recepción de dicha comunicación por el contratista. Igual derecho asiste al contratista ante el incumplimiento por la entidad local de sus obligaciones esenciales, siempre que el contratista la haya emplazado mediante carta notarial y ésta no haya subsanado su incumplimiento.
- **Nulidad del contrato:** se entienden como causales de nulidad del contrato las previstas por el Artículo 9º de la Ley 26850, que señala los impedimentos para ser postor o contratista, como hemos revisado en este capítulo. La municipalidad declarará la nulidad de oficio; para lo cual se cursará Carta Notarial al contratista adjuntando copia fedateada del documento que declara la nulidad del contrato; dentro de los quince días hábiles siguientes el contratista que no esté de acuerdo con esta decisión, podrá someter la controversia a conciliación y/o arbitraje.

5.8 Plazos y procedimiento para suscribir el contrato

Una vez que quede consentido o administrativamente firme el otorgamiento de la buena pro, los plazos y el procedimiento para suscribir el contrato son los siguientes:

- Dentro de los cinco días hábiles siguientes al consentimiento de la buena pro, la municipalidad deberá citar al postor ganador, otorgándole un plazo de diez días hábiles dentro del cual deberá presentarse a suscribir el contrato con toda la documentación requerida;
- Cuando el postor ganador no se presente dentro del plazo otorgado, perderá automáticamente la buena pro, sin perjuicio de la sanción administrativa aplicable. En tal caso, la Entidad llamará al postor que ocupó el segundo lugar en el orden de prelación para que suscriba el contrato, procediéndose conforme al plazo dispuesto en el inciso precedente. Si este postor no suscribe el contrato, la Entidad declarará desierto el proceso de selección, sin perjuicio de la sanción administrativa aplicable;
- Cuando la Entidad no cumpla con citar al ganador de la buena pro o suscribir el contrato dentro del plazo establecido, el postor podrá requerirla para su suscripción, dándole un plazo no mayor de diez días hábiles. En estos casos, la Entidad deberá reconocer a favor del postor, una cantidad equivalente al uno por mil (1%) del monto total de su propuesta económica, por cada día de atraso, computado desde el requerimiento y hasta la fecha efectiva de suscripción del contrato, con un tope máximo de diez días hábiles

Vencido el plazo sin que la municipalidad haya suscrito el contrato, el postor podrá solicitar se deje sin efecto el otorgamiento de la buena pro. En tal caso, la entidad municipal deberá reconocerle una

indemnización por el único concepto de lucro cesante, cuyo monto deberá ser sustentado por el postor y no podrá ser mayor al diez por ciento del monto adjudicado; sin perjuicio de la responsabilidad que le pudiera corresponder al Titular o máxima autoridad administrativa de la entidad local o al funcionario competente para la suscripción del contrato. De surgir alguna controversia, ésta será resuelta por el Tribunal.

5.9 Vigencia del contrato

El contrato tiene vigencia desde el día siguiente de la suscripción del documento que lo contiene o, en su caso, desde la recepción de la orden de compra o de servicio. Tratándose de la adquisición de bienes y servicios el contrato rige hasta que el funcionario competente dé la conformidad de la recepción de la prestación a cargo del contratista. En el caso de ejecución y consultoría de obras el contrato rige hasta el consentimiento de la liquidación.

Las Bases pueden establecer que el plazo del contrato sea por más de un ejercicio presupuestal, hasta un máximo de tres, salvo que por leyes especiales o por la naturaleza de la prestación se requieran plazos mayores, siempre y cuando se adopten las previsiones presupuestarias necesarias para garantizar el pago de las obligaciones. En el caso de la ejecución y consultoría de obras, el plazo contractual corresponderá al previsto para su culminación.

Tratándose de servicios de asesoría legal, como el patrocinio judicial, arbitral u otros similares, el plazo podrá vincularse con la duración del encargo a contratarse.

Cuando se trate del arrendamiento de bienes inmuebles, el plazo podrá ser hasta por un máximo de tres años renovables por igual o menor plazo en forma sucesiva; reservándose la entidad local el derecho de resolver unilateralmente el contrato antes del vencimiento previsto, sin reconocimiento de lucro cesante ni daño emergente, sujetándose los reajustes que pudieran acordarse al Índice de Precios al Consumidor que establece el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

Los contratos de locación de servicios con personas naturales y los contratos de consultoría distintos a los de obras podrán ser prorrogados por uno o más períodos menores o iguales, hasta por un máximo de un año, siempre que los honorarios sean los mismos o se encuentren sujetos a reajuste en base al Índice de Precios al Por Mayor a Nivel Nacional, publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, y que contengan una cláusula de resolución unilateral a favor de la municipalidad, sin pago de indemnización por ningún concepto. Después del plazo indicado se procederá a convocar un nuevo proceso de selección.

Durante la vigencia del contrato los plazos se computarán en días naturales, excepto en los casos en los que el Reglamento indique lo contrario. El plazo de ejecución contractual se computa en días naturales desde el día siguiente de la suscripción del contrato o desde el día siguiente de cumplirse las condiciones establecidas en las Bases. En ambos casos se aplicará supletoriamente lo dispuesto por los Artículos 183° y 184° del Código Civil.

5.10 Consorcio

El contrato de consorcio se formaliza mediante documento privado con firmas legalizadas ante Notario Público por cada uno de los asociados, de sus apoderados o de sus representantes legales, según corresponda, designándose en dicho documento al representante o apoderado común.

Si la promesa formal de consorcio no lo establece, en el contrato respectivo deberá precisarse la participación porcentual que asumirá cada una de las partes. En su defecto, se presume que la participación de cada integrante del mismo es conjunta.

Los integrantes de un consorcio responden solidariamente respecto de la no suscripción del contrato y del incumplimiento del mismo, estando facultada la municipalidad, en dichos casos, para demandar a cualquiera de ellos por los daños y perjuicios causados. El incumplimiento del contrato generará la imposición de sanciones administrativas que se aplicarán a todos los integrantes del consorcio, aun cuando se hayan individualizado las obligaciones y precisado la participación de cada uno.

5.11 Subcontratación

El contratista podrá subcontratar, previa aprobación de la municipalidad, parte de sus prestaciones en el contrato, salvo prohibición expresa contenida en las Bases. El contratista mantendrá la responsabilidad por la ejecución total de su contrato frente a la entidad pública, sin perjuicio de la responsabilidad que le puede corresponder al subcontratista.

Para ser subcontratista se requiere no estar inhabilitado para contratar con el Estado y estar inscrito en el Registro Nacional de Proveedores.

Sin perjuicio de todo lo anterior, los contratistas extranjeros pueden subcontratar con sus similares nacionales asegurando a sus subcontratistas capacitación y transferencia de tecnología.

Salvo prohibición expresa prevista en el Reglamento, en las Bases o en el contrato, el contratista podrá acordar con terceros la subcontratación de parte de las prestaciones a su cargo, siempre que:

- La municipalidad lo apruebe por escrito y de manera previa, por intermedio del funcionario que cuente con facultades suficientes y dentro de los cinco días hábiles de formulado el pedido. Si transcurrido dicho plazo la entidad local no comunica su respuesta, se considera que el pedido ha sido aprobado;
- Las prestaciones a subcontratarse con terceros no excedan del sesenta por ciento del monto del contrato original;
- En el caso de contratistas extranjeros, estos se comprometan a brindar capacitación y transferencia de tecnología a los subcontratistas nacionales; y
- El subcontratista se encuentre inscrito en el Registro Nacional de Proveedores y no esté suspendido o inhabilitado para contratar con el Estado;

Aun cuando el contratista haya subcontratado, conforme a lo indicado precedentemente, es el único responsable de la ejecución total del contrato frente a la municipalidad. Las obligaciones y responsabilidades derivadas de la subcontratación son ajenas a la entidad municipal. No obstante, el subcontratista que incumpla sus obligaciones será sancionado por el Tribunal de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

Las subcontrataciones se efectuarán de preferencia con las micro y pequeñas empresas.

5.12 Cesión de derechos y de posición contractual

Salvo disposición legal o reglamentaria en contrario, el contratista puede ceder sus derechos a favor de terceros, caso en el cual la municipalidad abonará a estos la prestación a su cargo dentro de los límites establecidos en la cesión.

En el ámbito de las normas sobre adquisiciones y contrataciones del Estado no procede la cesión de posición contractual, salvo que exista norma legal que lo permita expresamente.

5.13 Culminación del contrato

Los contratos destinados a la adquisición de bienes y a la contratación de servicios, culminan con la conformidad de recepción de la última prestación pactada.

Tratándose de contratos de ejecución o consultoría de obras, el contrato culmina con la liquidación, la misma que será elaborada y presentada a la entidad por el contratista, según los plazos y requisitos señalados en el Reglamento debiendo aquélla pronunciarse en un plazo máximo fijado también en el Reglamento bajo responsabilidad del funcionario correspondiente. De no emitirse resolución o acuerdo, debidamente fundamentado en el plazo antes señalado, la liquidación presentada por el contratista se tendrá por aprobada para todos los efectos legales.

La conformidad de recepción de la última prestación o la liquidación debidamente aprobada, según corresponda, cerrará el expediente de la adquisición o contratación.

5.14 Resolución de los contratos

Las partes podrán resolver el contrato de mutuo acuerdo por causas no atribuibles a éstas o por caso fortuito o fuerza mayor, estableciendo los términos de la resolución. Cuando se ponga término al contrato, por causas imputables a la municipalidad, ésta deberá liquidarle al contratista la parte que haya sido efectivamente ejecutada y resarcirle los daños y perjuicios ocasionados.

En los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor, se liquidará en forma exclusiva la parte efectivamente ejecutada.

La entidad municipal deberá reconocer en el acto administrativo resolutorio los conceptos indicados en los párrafos precedentes. Para hacer efectiva la resolución deberá contar con la aprobación del Titular del Pliego o la máxima autoridad administrativa de la municipalidad, bajo responsabilidad.

La resolución del contrato por causas imputables al contratista le originará las sanciones que le impongan el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, así como el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados.

5.15 Registro de Contratos

La entidad local, bajo responsabilidad, llevará un Registro Público de los procesos de selección que convoque, de los contratos suscritos y su información básica, debiendo remitir trimestralmente una estadística de dicha información al Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, en la forma que establezca el Reglamento.

5.16 Fallas o defectos percibidos por el contratista

El contratista debe comunicar de inmediato a la entidad local de las fallas o defectos que advierta luego de la suscripción del contrato, sobre cualquier especificación o bien que la municipalidad le hubiere proporcionado.

La entidad evaluará las observaciones formuladas por el contratista y se pronunciará en el plazo de siete días hábiles. Si acoge las observaciones, la Entidad deberá entregar las correcciones o efectuar los cambios correspondientes, empezando a correr nuevamente el plazo de la ejecución de la prestación a partir de ese momento, de ser el caso.

En caso de que las observaciones no fuesen admitidas, la Entidad hará la correspondiente comunicación para que el contratista continúe la prestación del objeto del contrato, bajo responsabilidad de aquella respecto a las mencionadas observaciones.

5.17 Responsabilidad de la Entidad

La Municipalidad es responsable de las modificaciones que ordene y apruebe en los proyectos,

estudios, informes o similares o de aquellos cambios que se generen debido a la necesidad de la ejecución de los mismos.

La entidad local es responsable de la obtención de las licencias, autorizaciones permisos, servidumbre y similares para la ejecución de las obras, salvo que en las Bases se estipule que la tramitación estará a cargo del contratista.

5.18 Responsabilidades del contratista

Los tributos y gravámenes que correspondan al contratista, así como las responsabilidades de carácter laboral y por el pago de aportaciones sociales de su personal, son de su exclusiva responsabilidad y no son transferibles a la municipalidad.

Asimismo, corresponde al contratista la contratación de todos los seguros necesarios para resguardar la integridad de los bienes, los recursos que se utilizan y los terceros eventualmente afectados, de acuerdo con lo que establezcan las Bases.

5.19 Principales disposiciones sobre la solución de controversias y la aplicación de recursos

En estos aspectos, es imprescindible consultar el TOU y el reglamento, en relación al requerimiento que presenta un caso concreto, pues la casuística resulta tan amplia que impide una simple sistematización. Sin embargo, existe un conjunto de disposiciones que ayudan a formar un criterio sobre la manera de encarar el tratamiento de las desavenencias. Sólo será del caso listarlas con breves comentarios.

- Sobre los efectos de los recursos administrativos. Un recurso de apelación o de revisión suspende el proceso de selección en la etapa en que se encuentre. Si el proceso de selección fue convocado por ítems, etapas, lotes, paquetes o tramos, la suspensión afecta solamente al ítem, etapa, lote, paquete o tramo impugnado. La ley ha dispuesto que contrariar esta disposición produce nulidad.
- De los actos no impugnables. Poseen esta condición las Bases administrativas y los actos que aprueban la exoneración.
- Sobre la denegatoria ficta. Se ha establecido que, vencido el plazo para resolver y notificar el recurso de revisión, por parte de la entidad pública, el recurrente deberá asumir que aquél fue denegado. Esto se entiende como denegatoria ficta, y permite al recurrente, interponer la demanda contencioso-administrativa.
- Sobre la interposición de una acción contencioso administrativa. La acción contencioso administrativa permite recurrir al Poder Judicial, para que éste determine la validez o no del acto administrativo municipal. Procede luego de haber agotado todas las vías administrativas, según la legislación específica de contrataciones públicas, procede en dos casos: (i) contra el pronunciamiento del Tribunal con ocasión de un recurso de revisión; (ii) contra el pronunciamiento del gobierno local, siempre que haya sido notificado oportunamente el impugnante, con ocasión de un recurso de apelación interpuesto en una Adjudicación Directa o en una Adjudicación de Menor Cuantía. Para interponerlo, se cuenta a partir del día siguiente a la notificación de la Resolución del Tribunal o de la municipalidad, según corresponda, o del vencimiento del plazo para resolver el recurso de revisión.

Para terminar, debe tenerse en cuenta que, en general, el sistema administrativo de contrataciones y adquisiciones del Estado establecido por la Ley es de ámbito nacional y su regulación corresponde exclusivamente al Ministerio de Economía y Finanzas, así como al CONSUMODE, según lo dispone el DS 063-2006-EF.

CUADERNO DE TRABAJO DEL CAPÍTULO VI



En la realización de sus actividades y acciones de desarrollo, las municipalidades deben seleccionar a quienes les proporcionen servicios y bienes con calidad y de una manera adecuada, para lo cual se ven precisadas a seguir procedimientos que son de cumplimiento obligatorio.

Se trata de mecanismos que además se encuentran bajo la supervisión de otros organismos públicos, así como de la propia población que puede organizarse en instancias de veeduría ciudadana.

De importancia, creciente, la contratación pública local, deberá adecuarse además a nuevas posibilidades que plantea el marco jurídico que incorpora posibilidades que, aunque algunos vean lejanas para las realidades rurales, son en realidad aplicaciones de corto y mediano plazo, como las que recurren a los medios electrónicos.

En este cuadernillo:

- Repasaremos algunos temas importantes para las aplicaciones en los municipios rurales
- Examinaremos casos locales concretos para mejorar las formas de contratación, estudiando nuevas posibilidades.

1. CUESTIONARIO DE REPASO

- Todos los ciudadanos normalmente firmamos alguna vez algún contrato; para alquilar, para vender o comprar algo, etc., ¿Qué hace tan particulares, tan especiales a los contratos que realiza la municipalidad?
- ¿Qué razones justifican que se coloquen tantas exigencias formales a los contratos que realizan las entidades del Estado?
- ¿Qué acarrea, qué ocasiona, el incumplimiento de las formas que la ley establece de manera tan explícita?

2. TABLA DE REFLEXIÓN

En el siguiente cuadro, escriba y compare las razones a favor o en contra, de considerar las formalidades de los contratos públicos:

Son favorables porque:	Son inconvenientes porque:
(☺) 1.	(☹) 1.
(☺) 2.	(☹) 2.
(☺) 3.	(☹) 3.
(☺) 4.	(☹) 4.
(☺) 5.	(☹) 5.

Ahora considere un caso concreto que sucede en su realidad, tome en cuenta una obra realizada recientemente o examine la ejecución del Programa del Vaso de Leche.

- Determine en primer lugar, las etapas que se han seguido:

Acciones Realizadas de Acuerdo a las Fases de Contratación Municipal			
☞	FASES	ACCIONES TOMADAS	☑
☞	Programación y Planificación		
☞	Selección		
☞	Ejecución contractual		

- Considere ahora, qué tipo de acciones son convenientes y cuáles no; veamos las formalidades a las que se han recurrido. Tome en cuenta el caso que acabamos de analizar y retomemos nuevamente el siguiente cuadro de reflexión:

Son favorables porque:	Son inconvenientes porque:
(☺) 1.	(☹) 1.
(☺) 2.	(☹) 2.
(☺) 3.	(☹) 3.
(☺) 4.	(☹) 4.
(☺) 5.	(☹) 5.

¿Qué podemos hacer para mejorar los procesos?

1.
2.
3.

3. PREGUNTAS PARA EL DEBATE

1. ¿Si ocurriera un desastre - recuerde los que han ocurrido en su localidad -, qué medidas pueden tomarse para realizar una contratación oportuna?
2. ¿Qué posibilidades existe para que se trabajen las contrataciones municipales a partir de las mancomunidades? ¿En qué temas especialmente sería posible y cuáles serían sus beneficios más inmediatos?

CONCEPTOS IMPORTANTES

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">■ Adjudicación de Menor Cuantía■ Adjudicación Directa■ Actos preparatorios■ Comité Especial■ Compras Corporativas■ Concurso Público■ Consorcio■ Contratación entre entidades del Sector Público■ Contratación municipal■ Contratista■ CONSUCODE■ Consultas y su absolución■ Convocatoria■ Ejecución contractual■ Evaluación de propuestas■ Exoneración del proceso de selección | <ul style="list-style-type: none">■ Integración de las Bases■ Licitación Pública■ Observaciones■ Otorgamiento de la Buena Pro■ Plan anual de adquisiciones y contrataciones■ Principios generales del derecho administrativo■ Presentación de propuestas■ Procesos de Selección■ Programación y planificación■ Registro de participantes■ Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, SEACE■ Servicios personalísimos■ Subasta inversa■ Subcontratación■ Suscripción del contrato |
|--|---|

LEGISLACIÓN APLICADA

- Código Civil.
- Ley 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento, aprobados por los Decretos Supremos Nos. 083 y 084-2004-PCM/N; 063-2006-EF
- Ley Orgánica de Municipalidades
- Ley de Presupuesto Público para el Año 2006

NOTAS FINALES

- i El SEACE es el sistema electrónico que permite el intercambio de información y difusión, sobre las adquisiciones y contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas. Es de uso obligatorio por parte de todas las entidades públicas que contratan, sin perjuicio de uso de otros medios.
- ii Ley de Presupuesto Público para el Año 2006.