

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



TITULO DE LA TESIS:

“Problemas de sostenibilidad institucional de la Mancomunidad Municipal de la
Cuenca del Río San Juan”

TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGÍSTER EN:

Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

AUTOR

LEONARDO MONTES CÁCERES

ASESOR

Crisóstomo Meza, Mercedes Amelia

JURADO

Dargent Bocanegra, Eduardo Hernando

Bensa Morales, Jessica Violeta

LIMA – PERÚ

2013



Dedico a mis queridos padres
Marcos y Felicitas

Agradecimientos

El presente estudio de investigación no hubiera sido posible sin el apoyo de las Autoridades de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ, quienes me brindaron las facilidades para realizar el trabajo, asimismo permitirme ser parte integrante equipo técnico como Gerente General de la Mancomunidad, todo ello me facilito cumplir y conocer de cerca la institución a nivel interno y externo.

Agradezco al equipo técnico de la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE quienes me apoyaron con brindar las facilidades de tiempo en la última etapa de mi trabajo de tesis, cuando forme parte del equipo de trabajo de la REMURPE.

Asimismo agradezco a la Pontificia Universidad Católica del Perú, por brindarnos la oportunidad de formular la tesis en el proceso de formación profesional, así como a los docentes Jorge Aragón y Rosa Alayza por sus comentarios en la fase final de la Tesis y un agradecimiento especial a la Profesora Mercedes Amelia Crisóstomo Meza como asesor de la tesis y me brindo un apoyo moral para concluir el trabajo de investigación.

Finalmente agradezco a los Alcaldes, regidores, funcionarios, y organizaciones de bases quienes me permitieron efectuar la entrevista, ello me permitió concluir con el trabajo de investigación sobre la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ.

Chincha, Julio del 2013

Contenido

Agradecimientos	2
LISTA DE ACRÓNICOS	4
Introducción.....	5
Capítulo 1	9
Descentralización y territorio.....	9
1.1. La descentralización del Estado y gestión territorial.....	10
1.1.1 Problemas de la inversión para el desarrollo local	16
1.1.2. Gestión Pública descentralizada – descentralización fiscal	22
1.2. Fragmentación del territorio / rural – urbano	23
Capítulo 2	26
Estado de la cuestión sobre mancomunidades.....	26
2.1. Experiencia de Mancomunidades Municipales.....	27
2.1.1. Experiencia de Asociativismo y Mancomunidades en América Latina y otros países	28
2.1.2. Experiencias de gestión de Mancomunidad Municipal en el Perú	31
2.2. Marco Normativo	37
2.2.1. Marco normativo de la descentralización.....	37
2.2.2. Ley Orgánica de Municipalidades.....	38
2.2.3. Ley de Mancomunidad Municipal	39
2.2.4. Proceso de constitución de Mancomunidad Municipal.....	41
Capítulo 3	44
La Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan: estructura, actores políticos sociales y su gestión.....	44
3.1. Constitución y estructura organizacional de la Mancomunidad.....	45
3.1.1. Antecedentes de la constitución de la Mancomunidad Municipal.	46
3.1.2. El Estatuto de la Mancomunidad Municipal	48
3.1.3. El Objetivo de la Mancomunidad	48
3.1.4. Estructura de funcionamiento de la mancomunidad.....	49
3.1.5. Logros de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan	52
3.1.6. Funcionamiento y limitaciones de la Mancomunidad Municipal.	59
3.2. Actores claves en la gestión pública Mancomunada	60
3.2.1. Los actores políticos (tomadores de decisión) y entidades públicas	61
3.2.2. Los Actores de la Sociedad Civil	62
Capítulo 4	64
Gestión Presupuestal de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan	64
4.1. Transferencias financieras y oportunidades de gestión de recursos de la Mancomunidad Municipal	64
4.1.1. Transferencias financieras de los gobiernos locales a la Mancomunidad .	65
4.1.2. Gestión de los recursos de la cooperación internacional	69
4.2. Ministerios de Estado y su vinculación con la mancomunidad	70
4.2.1. Ministerios de Economía y Finanzas	70
4.2.2. Secretaría de Descentralización / PCM.....	70
4.2.3. Relación de la Mancomunidad del Río San Juan con el gobierno regional y nacional.....	71
5. Conclusiones.....	73
6. Recomendaciones.....	75
7. Bibliografía.....	77

LISTA DE ACRÓNICOS

AMDINCH	: Asociación de Municipalidades distritales de la Zona Norte de Castrovirreyna y Este de Chincha
AMPE	: Asociación de Municipalidades del Perú
AMRESAM	: Asociación de Municipalidades de la Región San Martín.
AMUZCEH	: Mancomunidad Municipal AMUZCEH
FAM	: Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia
FONCOMUN	: Fondo Nacional de Compensación Municipal
FONIPREL	: Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local
MAC	: Mancomunidad Municipal Andino Central
MACROSANJ	: Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan
MEF	: Ministerio de Economía y Finanzas
RIMISP	: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
REMURPE	: Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú
PCM	: Presidencia del Consejo de Ministros
PNUD	: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
DTR	: Desarrollo Territorial Rural
DEL	: Desarrollo Económico Local
DET	: Desarrollo Económico Territorial
SEACE	: Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
SIAF	: Sistema Integrado de Administración Financiera
SNIP	: Sistema Nacional de Inversión Pública
OSCE	: Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
OPI	: Oficina de Programaciones e Inversión

Introducción

En nuestro país existen tres niveles de gobierno; gobierno central (con un aparato centralizado en la ciudad de Lima), gobiernos regionales y gobiernos locales (urbano - rural¹). La redistribución de los recursos no es equitativa entre las municipalidades provinciales y distritales; ello afecta, a las municipalidades más pequeñas porque reciben menos recursos², asimismo la redistribución del canon minero y gasífero no es equitativa y por lo tanto tienen mayores índices de pobreza, desnutrición y limitados recursos para la inversión.

Las Asociaciones de Municipalidades en el Perú se organizaron para afrontar problemas en común, de manera individual fuera imposible enfrentar y solucionar dichos problemas. En este contexto se constituyen las Asociaciones de Municipales para elaborar proyectos de electrificación intermunicipal, gestión de cuencas, construcción de vías de comunicación intermunicipal, entre otros. Una de las limitaciones de las asociaciones de municipalidades es no poder acceder a recursos del tesoro público por ser de derecho privado, por ello como una alternativa de gestión surgen las Mancomunidades Municipales de derecho público como una herramienta de gestión territorial.

Las municipalidades que conforman la Mancomunidad Municipal cuentan con problemas en común: como la pobreza, desnutrición, saneamiento y escasos recursos. Pero también cuentan con oportunidades y potencialidades como: articulación vial, se ubican en la misma cuenca y cuentan con recursos hídricos y potencial productivo. En este sentido, amparados en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal y su modificatoria Ley N° 29341 y su reglamento aprobado por DS N° 046-2010-PCM los gobiernos locales han logrado constituir una Mancomunidad Municipal sean colindante o no, que les permite acceder a los recursos públicos y de la

¹ A nivel nacional existen 1834 municipalidades, Decreto Supremo N° 090-2011-PCM existe 1303 municipalidades rurales, en la región Huancavelica existe 86 municipalidades rurales de los 96 municipalidades existentes.

² Las municipalidades rurales cuentan con FONCOMUN de 8 Unidades Impositivas Tributarias – UITs mensuales para gastos de inversiones y gastos corrientes; de los cuales, destinan entre 60 a 70% a gastos administrativos y el restante es para gastos de inversión.

cooperación internacional. Bajo esta normativo y contexto se crea la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ en el año 2011, con la finalidad de promover el desarrollo económico, mejorar los servicios y la participación ciudadana.

Para el presente trabajo de investigación me centré en determinar el problema de la sostenibilidad institucional y funcionamiento de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan. Para ello, he analizado los documentos sobre la descentralización del Estado, descentralización fiscal, gestión territorial y la normatividad de la Mancomunidad Municipal. A su vez, he realizado entrevistas a los actores directos (autoridades, funcionarios, representantes de organizaciones de base y representantes de instituciones involucrados en la gestión mancomunada) involucrados en la gestión de la mancomunidad.

Para realizar este estudio me planteé como objetivo general determinar los problemas de la institucionalidad y funcionamiento de la gestión pública en la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan durante el periodo 2010 – 2012. Mis objetivos específicos fueron: comprender el sistema organizacional y operativo interno de la Mancomunidad Municipal; describir los tipos de actores involucrados en todo el proceso de gestión de la institucionalidad y funcionamiento de la Mancomunidad Municipal y explicar las causas de la existencia de problemas en la gestión institucional de la Mancomunidad Municipal.

La hipótesis de mi estudio de investigación fue “Generalmente se identifican a los funcionarios y autoridades como los habituales actores responsables de la institucionalidad y funcionamiento en la gestión pública mancomunada. Sin embargo, existen otros actores formales que participan en la institucionalización y funcionamiento de la gestión mancomunada y también actores informales que no participan directamente en el proceso institucionalización y funcionamiento pero que tienen una relación directa con los actores formales”.

Las preguntas que guiaron mi investigación y que en este informe respondo son ¿cuáles son los problemas de la institucionalidad y funcionamiento en la gestión

pública en la Mancomunidad Municipal?, ¿cómo funciona el sistema organizacional y operativo interno de la Mancomunidad Municipal?, ¿cuáles son los tipos de actores involucrados en el proceso de gestión de la institucionalidad y funcionamiento de la Mancomunidad Municipal?, ¿cuáles son las causas del problema en la gestión institucional de la Mancomunidad Municipal?

Para desarrollar la investigación se aplicó la metodología cualitativa. En este sentido, en el trabajo de campo las técnicas de recolección de información fueron las entrevistas semi-estructuradas, observación directa eso porque trabajo en el ámbito de la mancomunidad desde antes de su constitución, apoyé la constitución de la mancomunidad, donde asumo el cargo de Gerente General de la Mancomunidad Municipal. Los entrevistados me permitieron usar grabadora para la entrevista y también realicé algunas entrevistas mediante correo electrónico, porque algunos entrevistados propuestos no disponían de tiempo y opté por dicho medio para completar el trabajo. He logrado realizar 15 entrevistas a autoridades (tres alcaldes, tres regidores, una gobernadora), funcionarios (tres funcionarios), líderes de organizaciones de base (dos) y representantes de instituciones (tres). Los criterios para elegirlos fueron: autoridades que se encuentra involucradas en el proceso desde la constitución de la Mancomunidad; funcionarios y representantes de organizaciones que participan activamente en la gestión de la Mancomunidad; representantes de instituciones que tienen una mirada nacional sobre la gestión de las mancomunidades municipales y también a personas que conocen sobre el funcionamiento de la MACROSANJ. Asimismo utilizare las citas textuales de los entrevistados en el presente trabajo de investigación, en cada cita textual colocare el cargo e institución en la que labora, así como la fecha, mes y año de la entrevista.

También revisé fuentes secundarias (libros, revistas, folletos, ponencias). En este trabajo de investigación cito extractos de las entrevistas con las autoridades, regidores, funcionarios y de organizaciones sociales, así como de representantes de instituciones que tienen una mirada nacional, pero que tiene relación directa con el estudio, las citas son textuales y van entrecomillas.

El presente informe de tesis está dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo presento un debate sobre descentralización y territorio que guiarán el análisis de mi tesis; en el segundo capítulo planteé el estado de la cuestión sobre la Mancomunidad; en el tercer capítulo analizé a los actores políticos y sociales en la gestión de la Mancomunidad Municipal; en el cuarto capítulo presenté la gestión presupuestal de la Mancomunidad Municipal; por último presento las conclusiones y recomendaciones principales del estudio.



Capítulo 1

Descentralización y territorio

«La descentralización también debe implicar una redistribución de las oportunidades de desarrollo económico en el territorio, lo que permitirá que cada vez sea menos relevante para la población el lugar de nacimiento».

(Raúl Molina 2010: 30)

En este capítulo presento los aportes teóricos que considero relevantes y necesarios para el análisis de la problemática de sostenibilidad Institucional de la Mancomunidad Municipal, teniendo como base la descentralización y desarrollo territorial rural, los cuales aportaran al fundamento del trabajo de investigación.

“Para analizar la importancia de las ciudades en el proceso de descentralización y en la organización territorial, en el Perú, es necesario conocer el comportamiento de los sistemas urbanos existentes en los diversos niveles territoriales, es decir su localización, las jerarquías existentes en las ciudades debido a su tamaño poblacional, sus funciones y sus relaciones entre sí y con los poblados menores con los cuales se articulan a través de flujos administrativos, sociales, productivos, de capital, de información, de tráfico de personas, de mercancías entre otros, definiendo unidades espaciales, ejes de desarrollo o redes urbano rurales, generando bienes y servicios para los espacios de su entorno” (SDPCM 2012:28).

Como sugiere la cita anterior, es necesario entender la heterogeneidad de los niveles de gobierno, así como las relaciones entre ellas, en este marco, existe un amplio análisis sobre la descentralización y territorio. Para este estudio me guiaré de lo planteado por Carlos Contreras en Centralismo y Descentralismo en la Historia del Perú Independiente; por Efraín Gonzales de Olarte en Descentralización para Desconcentrar: el desafío del desarrollo regional en el Perú; por Javier Iguíñiz en Acerca de la Viabilidad de la Descentralización Económica; por Lawrence Smith en Reforma y Descentralización de Servicios Agrícola: Un Marco de Políticas, por Iván Finot en “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local” y por Nacional de la Secretaria de Descentralización Presidencia del Consejo de Ministros en Propuesta de Plan Nacional de Descentralización 2012-2016.

1.1. La descentralización del Estado y gestión territorial.

“La descentralización debe ser entendida como un medio o proceso, no como un fin, que busca acercar el Estado hacia las personas para atender de manera más eficiente las demandas de los individuos”.

(Carlos Casas, 2010:29)

El proceso de descentralización se inició con la reforma constitucional adoptada en el año 2002 para reformar el Capítulo XIV de la Constitución de 1993³; como norma fundacional y fundamental del Estado. También se basa en la Política Octava del Acuerdo Nacional, el objetivo fue eliminar el centralismo y constituir un sistema de autonomías políticas, económicas y administrativas con base en los principios de subsidiaridad y complementariedad entre los niveles de gobierno nacional, regional y local.

De acuerdo al párrafo precedente, la descentralización implica una autonomía política, económica y administrativa entre los niveles de gobierno, transfiriendo progresivamente competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos

³ Ley N° 27680, Ley de Reforma Constitucional del capítulo XIV de la Descentralización, las regiones y las municipalidades publicada el 7 de marzo de 2002.

regionales y locales. De igual modo, la Ley de Bases de la Descentralización define los principios y principales reglas de proceso; asimismo, la descentralización⁴ forma parte de las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento.

De acuerdo a las políticas y normas de la descentralización del Estado, antes señalados, se implementó la Municipalización de la Educación como primera experiencia. Esta se inició desde el año 2007 y se implementa recién en el año 2009 en 5 Municipalidades de Lima⁵ como experiencias pilotos de gestión Municipal de la Educación. Pero dichas transferencias de funciones no fueron acompañadas con transferencia económicas; lo cual generó un problema⁶ interno en las municipalidades priorizadas. A continuación presentó una síntesis hecha sobre esta problemática:

Como explicó Julio Gutiérrez Vásquez, secretario técnico del Consejo Educativo Municipal, en el caso de Los Olivos hay un déficit de más de 3 millones de soles; ello nos genera una serie de reclamos sociales y pone en peligro el normal dictado de clases. Si aún no nos cortan los servicios de luz o agua, como ocurrió en Surco, es porque hemos racionalizado costos. El proceso de transferencia de colegios ha sido malo porque el Ministerio de Educación no tenía ni idea de cuánto se iba a necesitar en distritos como este que cuenta con varios planteles. En Surquillo, Luis Tipacti, gerente de Desarrollo Social y Juventudes, confirmó que ninguno de los colegios municipalizados ha recibido la partida presupuestal completa. “Tenemos 14 colegios y en varios existe el riesgo de que los docentes contratados migren a buscar otras oportunidades [...]” (El Comercio.pe 2011).

A pesar de la existencia de los problemas en las Municipalidades pilotos, el gobierno central continuó transfiriendo competencias a los Gobiernos Locales

⁴ Ley de Base de Descentralización, Ley N° 27783.

⁵ Según el diario Diario El Comercio.pe el Ministerio de Educación demora en transferir recursos a municipios pone en apuros a colegios de cinco distritos Las Municipalidades de Surco, Miraflores, La Molina, Surquillo y los Olivos fueron como pilotos de la Municipalización de la Educación, <http://elcomercio.pe/lima/621731/noticia-demora-transferir-recursos-municipios-pone-apuros-colegios-cinco-distritos-1>.

priorizados (más de 800 municipalidades) a nivel nacional. Ante estas circunstancias, el gobierno de turno realizó un análisis de la municipalización de la educación y luego fue desactivada por no mostrar resultados tangibles. Por ello, como una alternativa de gestión del desarrollo territorial, se crean las Mancomunidades Municipales con derecho público y para acceder a recursos del Estado, de acuerdo a las experiencias de gestión de asociatividad municipal.

La descentralización es fundamental pero es insuficiente, si la desconcentración económica se basa en la sola acción del Estado, se requiere de una mayor participación del sector privado, y planes de desarrollo regional sobre la base de una estrategia nacional de coordinación entre niveles de gobierno (Gonzales de Olarte 2009:18). La descentralización basada en meras mejoras de vías y medios de transporte puede fácilmente deteriorar la situación económica de las regiones originalmente deprimidas. Si en esas regiones no hay suficientes actividades productivas que las que hay en otras regiones comercialmente cercanas el deterioro de las que son menos productivas no será contrarrestado; la pobreza será mayor y la migración hacia lugares con más oportunidades tenderá a aumentar. Las mejores carreteras pueden fácilmente aumentar las diferencias de calidad de vida entre las regiones si es que no se acompañan con políticas de inversión que abran otras opciones de trabajo a los productores que ya no pueden competir. Esa política podría venir acompañada por incentivos especiales para actividades que pueden reducir costos conforme aumenten el volumen producido (Iguíñiz 2000: 9).

«La descentralización no solo debe consistir en ceder poderes, sino en ceder recursos, lo que debe hacerse de una manera técnica y consistente. Todo ello conlleva a plantear un nuevo arreglo en materia fiscal, que pasa por definir nuevas reglas para las tasas, impuestos, transferencias y endeudamiento»

(Carlos Casas, 2010:30)

La descentralización de la administración pública, al hacer cambios en la asignación de responsabilidades y recursos entre los diferentes ámbitos y organismos del gobierno, se vincula estrechamente al proceso de democratización política. Cuando los gobiernos son elegidos libremente por la población se podría esperar que mientras más bajo sea el ámbito de gobierno, más cercana será la relación de las personas en el poder con su electorado. El debate político tiende a centrarse hacia los problemas específicos del lugar y es mucho más accesible a los votantes (Smith 2002).

Puede esperarse que esta relación más cercana entre políticos y ciudadanos, conjuntamente con un debate más concreto, aumente la responsabilidad de los políticos frente a aquéllos que los apoyan. Ello, a su vez, genera a) cambios en la estructura del gasto público en términos del tipo de actividades que reciben apoyo de los ciudadanos, así como en la distribución geográfica del gasto en el territorio nacional; b) aumento en la transparencia del proceso de toma de decisiones; c) mejora en la cantidad y calidad de los servicios prestados; d) aumento de la disposición, por parte de quienes reciben un servicio mejor y más confiable y e) mejoras en la recuperación de costos y en la recaudación de recursos de fuentes distintas al gobierno central (Illan 2006).

La descentralización debe permitir modernizar y permitir democratizar sociedades como la peruana y reformar el Estado para reducir la desigualdad y divergencias económicas regionales y locales (Gonzales de Olarte 2003). La descentralización debe contribuir a mejorar las estructuras económicas, políticas, institucionales y culturales; con un esfuerzo de los diferentes actores de desarrollo y que exista un claro liderazgo en los diferentes niveles de gobierno.

Gonzales de Olarte (2009) sugiere algunas características de la descentralización dependiendo del tipo de Estado que se tenga. Plantea que la descentralización con un tipo de estado pequeño se caracteriza por la descentralización con un estado pequeño. Las características de este Estado para este autor son: presión tributaria 18% (se requiere 25%), gasto per cápita insuficiente, no focalizado y transferencias “Hood Robin” y descentralización con regiones desiguales. Se

requiere de mecanismos de compensación: fondos especiales de manejo centralizado y redistributivo, corrección de desigualdades históricas con tensiones y conflictos, descentralización sin regionalización. Si las regiones son los departamentos, hay una pérdida de economías de escala y de externalidades positivas, es necesaria una base económica mínima con tamaños “óptimos” de regiones (Gonzales de Olarte 2009:12)

La descentralización para la desconcentración económica, tiene como objetivos, promover la convergencia y la articulación económica entre centro y periferia y entre las distintas regiones, con la finalidad de promover el crecimiento más acelerado de los centros y ciudades fuera de Lima. Por lo tanto, requiere promover la descentralización económica para el desarrollo humano mediante una combinación de factores que, en su conjunto, ataquen sus principales defectos: como la inversión en capital humano y capital físico, tanto en la periferia urbana como en la rural de las distintas regiones, seguidamente la búsqueda de complementariedades entre la inversión pública y privada (PNUD 2006).

Por lo tanto, la descentralización implica la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos regionales y locales para promover un desarrollo en los territorios. Es decir, el desarrollo de las actividades económicas sociales y políticas; porque el capital humano es el motor de los cambios en los territorios y por lo tanto es necesario y fundamental la desconcentración económica para el Desarrollo Territorial Rural (DTR), porque según la Secretaria de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros, existen 1303 municipalidades son rurales a nivel nacional.

La descentralización no puede limitarse, pues, únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a los programas de modernización de la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las Administraciones Locales debe incorporar también la capacitación en su nuevo papel como animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de construir conjuntamente con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, los necesarios entornos

territoriales innovadores para el fomento productivo y desarrollo del tejido local [...]. Sólo así pueden las municipalidades colaborar en la generación de riqueza y empleo productivo, superando su tradicional actuación asistencial (Albuquerque, Dine, Pérez 2008:6).

Por otro lado, la gestión territorial supone un proceso de ampliación del control, manejo y poder de decisión del uso de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores (Rosa et al. 2003). Asimismo no basta delimitar administrativa o geográficamente un territorio, es necesario también tomar en cuenta la capacidad de influir y controlar [...], instrumentos y recursos para la toma de decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos del espacio territorial (Gómez, García y Silvia de Larios 2003: 6). La Gestión Territorial Participativa que aborda un proceso de apropiación social del espacio y corresponde a un abordaje cada vez más interdisciplinario de las experiencias de planificación y desarrollo territorial, así como a la creciente importancia de la participación ciudadana en dichos procesos.

El Desarrollo Territorial Rural (DTR) es la transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene por objetivo articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios (Schejtman y Ramírez 2004). El territorio también es considerado como un actor de desarrollo porque las dinámicas sociales, económicas, políticas se desarrollan en un territorio determinado; con diferentes oportunidades (recursos naturales, corredores económicos, turismos, ejes viales) de intercambio y compromiso de los actores internos y externos para dinamizar desde lo local a lo global.

El territorio es un espacio estratégico del control, supervivencia o expansión de un estado nacional, o de una organización multinacional, asimismo, el territorio es también objeto de operaciones simbólicas y una especie de pantalla sobre la que

los actores sociales (individuales o colectivos) proyectan sus concepciones del mundo. Por eso el territorio puede ser considerado como zona de refugio, como medio de subsistencia, como fuente de recursos, como área geopolíticamente estratégica, como circunscripción política-administrativa, etc.; pero también como paisaje, como objeto de apego efectivo, como tierra natal, como lugar de inscripción de un pasado histórico y de una memoria colectiva y, en fin, como “geosimbolo” (Giménez 2000: 93). Por lo tanto, para el desarrollo e intervenciones con las políticas públicas el territorio es considerado como un espacio estratégico fundamental para los diferentes actores sociales y políticos.

La extrema concentración económica de la economía peruana en Lima, es un resultado de la acelerada urbanización, después de la segunda guerra mundial y de la conformación de un modelo de crecimiento primario – exportador y semi-industrial dependiente del ciclo de negocios internacionales, cuyas características como la concentración de los procesos económicos y su correlato con la migración post-segunda guerra mundial (PNUD 2006). Esta concentración de la economía en el gobierno central se plantea entre el 69% del presupuesto total de cada año fiscal, la diferencia está distribuido entre los 25 gobiernos regionales y los 1834 gobiernos locales. Por lo tanto, la redistribución de los recursos económicos no es proporcional; uno de los criterios para la redistribución de los recursos es según el número de población, las municipios rurales en su mayoría cuentan con una población de 250 a menos de 5 mil habitantes; en este sentido los recursos transferidos son insuficientes, por lo tanto se incrementa la pobreza por los limitados recursos para las inversiones públicas.

1.1.1 Problemas de la inversión para el desarrollo local

El desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y de actuar desde lo local en el nuevo contexto de globalización. Esta mirada implica una dinámica compleja, sistémica, capaz de articular las restricciones y potencialidades de cada territorio concreto. Desde esta perspectiva, hablar de **desarrollo económico local** implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local, inseparable de las demás y entendido como “la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad y

movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención” (Ilpes – CEPAL 2012: 2). El enfoque es participativo, articulador y de consenso. El desarrollo económico local es un tema político y económico (ASOCAM 2007: 6)

Por su parte, el desarrollo económico territorial es el proceso de crecimiento de los sectores económicos productivos y la capacidad de acumulación de riqueza de un territorio que apunta a mejorar la calidad de vida de sus habitantes en una lógica de concertación e inclusión social. Por otro lado, la promoción de desarrollo económico territorial es una intervención consiente y concertada de actores públicos, privados, comunitarios y la sociedad civil que, cumpliendo cada uno su rol específico, diseñan y gestionan políticas, planes, programas y proyectos, con el fin de impulsar el desarrollo económico del territorio.

Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal. El sistema productivo local incluye el conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos que explican la eficiencia productiva y competitividad del mismo, razón por la cual no está delimitado por las fronteras político-administrativas de un municipio o provincia, sino que posee su propia delimitación socioeconómica, según las vinculaciones productivas y de empleo, lo cual puede incluir, a veces, partes del territorio de diferentes municipios o de distintas provincias, existiendo también situaciones de carácter transfronterizo (Albuquerque, Dine, Pérez 2008:12). En este sentido, el desarrollo local es un enfoque territorial y ascendente (de “abajo-arriba”). Asimismo las estrategias de desarrollo económico local conciben, pues, el territorio como un agente de transformación social y no únicamente como simple espacio o soporte funcional del despliegue de actividades. El territorio socialmente organizado y sus rasgos sociales, culturales e históricos propios, son aspectos muy importantes desde la perspectiva del desarrollo local. Igualmente, la sociedad local no se adapta de forma pasiva a los grandes procesos y transformaciones existentes, sino que despliega iniciativas propias, a partir de sus particularidades territoriales en los diferentes niveles, económico, político, social y cultural (Boisier 1996).

Para un contexto más amplio Boisier (1996) sugiere que hay una variedad de razones por las que los gobiernos nacionales son normalmente altamente centralizados, sean federales o unitarios, están transfiriendo diversas funciones (y en menor medida los recursos necesarios) a una multiplicidad de gobiernos sobre todo municipales, la cuestión central radica en que el cruce de la oferta y de la demanda de descentralización territorial se realiza precisamente en un punto de encuentro en el cual confluyen. Por un lado, el cambio en las funciones de regulación del gobierno nacional (política monetaria, fiscal, comercial, marco de competencia y transparencia), la función de fomentar el crecimiento y el desarrollo a entes territoriales, y por otro, la percepción de los territorios (regiones, provincias, comunas) de ser ellos los responsables de activar los varios mecanismos que operan actualmente como factores causales de su propio crecimiento y de su desarrollo, y de su posicionamiento en la globalización. Los territorios deben asumir un cúmulo de responsabilidades sobre las cuales no tienen generalmente una acumulación de prácticas históricas, en parte debido a la rapidez del cambio en la sociedad actual. Esta constatación coloca, en el contexto de la actual sociedad del conocimiento, la cuestión del conocimiento en el cruce mismo de la descentralización y del desarrollo territorial (Boisier 2004:33).

Por su parte, desde la Dirección General de Presupuesto Público del MEF se emiten Resoluciones Directorales, mediante las que se establecen programas presupuestales que cambian significativamente el enfoque y la naturaleza del presupuesto por resultado. Estas modificaciones se han realizado de manera vertical, acelerada, lo que afecta la autonomía de los gobiernos regionales y locales al establecer programas presupuestales por exclusiva decisión del MEF, sin respetar el criterio de eficiencia básica, sustentada en la coordinación acción intergubernamental y afecta también los mecanismos de participación ciudadana (Barzola 2011). Los decretos o normas que promulgan el Estado afecta directamente a los gobiernos locales como el caso del recorte presupuestal, los cuales generan desgobierno y conflicto al interior de los gobiernos locales principalmente rurales; los recortes presupuestales afecta directamente a las obras y/o proyecto de inversión públicas priorizada en los presupuesto participativo de las Municipalidades distritales y provinciales.

La democracia es necesaria y fundamental para la articulación de las acciones entre los diferentes actores (público - privado) en la ejecución de la inversión pública. Los sistemas de transferencias vigentes en la región son inadecuados no solamente en términos de equidad, sino también en los que se refiere eficiencia. Incluso dentro de los escasos márgenes de autonomía que ellos determinan, tienden a divorciar las decisiones sobre los gastos de aquellas sobre la generación de ingresos locales (Finot 2005). Uno de los procesos más importantes de la democracia fue los procesos de presupuesto participativo promovido por los gobiernos locales rurales. Este es el caso de Limatambo – Cusco, experiencia pionera en el Perú de la articulación de los diferentes actores en la toma de decisiones para la implementación de programas y proyectos con participación activa de la población; luego se convirtió en una política pública del Estado peruano.

Por otro lado, según Gonzales de Olarte (2009) las regiones en el marco del proceso de descentralización, también, han mostrado tener problemas macroeconómicos. Estos se caracterizan por:

- Peso del Estado, en sus tres niveles de gobierno no es suficiente para financiar una descentralización desconcentradora.
- Desigualdades en las fuentes de ingreso de los gobiernos regionales y locales: los que tienen y no tienen canon.
- La inversión pública no es suficiente para romper con la tendencia a la divergencia.
- Hay pérdidas de eficiencia por la falta de conformación de regiones con tamaños “óptimos”.
- El tipo de cambio favorece la desconcentración económica.

La Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE) se enmarca en los procesos de democratización que se desarrollan en el país desde la década de los 50 del siglo pasado, lo que Sinesio López (2010) ha denominado

las oleadas democratizadoras. En esa perspectiva histórico-sociológica, la tercera oleada de democratización se apertura en los 80 con el desarrollo de un proceso de elecciones continuas en las municipalidades y lo más importante, el desarrollo de ciudadanía de los pobladores del campo quienes, bajo el régimen de hacienda imperante antes de la reforma agraria, vivían en condición de servidumbre. En los años 80, con pleno ejercicio de sus derechos a elegir y ser elegidos, inician la pugna por abrirse campo en la representación propia (REMURPE Memoria Institucional 2010).

En ese mismo proceso otra fuente de inspiración para los líderes de la REMURPE es lo referente a la existencia y desarrollo de gestión municipal, que revaloraban la participación ciudadana, que se implementaron tanto en la ciudad como en el campo. Las más conocidas son la de Villa El Salvador, con su modelo autogestionario, Ilo con la participación y la defensa del medio ambiente ante agresión de una empresa transnacional, la de Cajamarca y Huanta con las mesas de concertación, el Collao y otras de las zonas rurales que rescataban la organización comunal como eje de la relación entre autoridad electa y los ciudadanos.

Todas ellas se convirtieron en referentes de estos nuevos liderazgos que plantearon “hacer lo que otros no hacen”; es decir, que los campesinos participen, que se les informe de los recursos que ingresan a la municipalidad y se rindan cuentas. Las municipalidades rurales promovieron la creación de una red de inter-aprendizaje, es decir, donde cada experiencia pudiera aportar en el desarrollo de las otras y, en general, de todas las municipalidades que quisieran caminar en la dirección de desarrollar gestiones democráticas. Otro aspecto es la de registrar estos avances que se daban en estos pequeños municipios que no tenían las mismas posibilidades que las municipalidades de ciudad de sistematizar y difundir su trabajo. Por último, “romper el cerco que les impone la geografía” para contribuir con la democratización y la necesaria descentralización del poder económico, político y social del país (REMURPE Memoria Institucional 2010)

Luego de una larga trayectoria y acumulación de experiencias en gestión municipal el 18 de enero del 2000 fue constituida la REMURPE, con el apoyo de Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola (CICDA) institución que decide apoyar esta iniciativa entre 1998 al 2001. Entre el 2001 al 2002 surge REMAR, otra iniciativa de municipalidades rurales. Tanto REMURPE como REMAR expresaban los mismos principios y estaban integrados por las mismas municipalidades. En agosto del año 2002 ambas instituciones se fusionan, con el apoyo de CICDA y OXFAM GB, y deciden asumir una sola denominación y fortalecer a la REMURPE como un espacio de municipalidades alternativas, iniciando una nueva etapa de asociativismo en las municipalidades rurales del país (REMURPE Memoria Institucional 2010).

Actualmente, la REMURPE es una institución que lucha por la democratización, transparencia, promoción de la participación ciudadana, y gestión de territorio mediante la promoción de desarrollo territorial y local; incidiendo con reflexiones, enfoques, propuestas y acciones en torno a una agenda de prioridad de gobiernos locales principalmente rurales, apropiada a cada contexto político. Esta orientación ha sido reforzada desde el año 2009, la referida red incorpora la dimensión urbana como parte de sus preocupaciones, pasando a denominarse “Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú” debido a que un número creciente de las municipalidades socias tenía responsabilidades en la planificación y gestión de las ciudades y porque, además, desde varios años atrás se ha venido trabajando temas de interés común con las municipalidades urbanas, como el planeamiento, acondicionamiento territorial, la gestión ambiental, las competencias y funciones, la descentralización fiscal, entre otras.

La Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE es una institución reconocida y representativa de los gobiernos locales (provinciales y distritales) promueve la incidencia política hacia el gobierno central, movilizándolo a sus asociados por el recorte presupuestal a los gobiernos locales en el año 2009. Dichos recortes presupuestales afectaron a los gobiernos locales principalmente rurales (municipios pequeños que perciben ocho “8” UITs mensuales de transferencia financiera); por ello se organizaron mediante la

REMURPE para plantear propuestas de devolución de recursos recortados ante el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF. Luego de distintas gestiones se logró una reposición de los recursos recortados por el gobiernos central eso gracias a la organización e incidencia principalmente de los gobierno locales rurales.

1.1.2. Gestión Pública descentralizada – descentralización fiscal

«La descentralización también debe implicar una redistribución de las oportunidades de desarrollo económico en el territorio, lo que permitirá que cada vez sea menos relevante para la población el lugar de nacimiento»

(Raúl Molina, 2010:30)

La descentralización fiscal requiere ser acompañada de las transferencias de competencias y funciones, con una visión de conjunto del país para evitar disparidades en los territorios y lograr que los recursos que se distribuyen con criterios compensatorios (como programas de plan de incentivos) lleguen realmente a los municipios más pobres, es decir a los municipios rurales. Para lo cual es necesario consolidar la fuerza del movimiento municipal (Barzola 2011).

La centralización fiscal es la concentración de las decisiones y la administración de los ingresos y gastos fiscales en el nivel más alto de gobierno, de tal manera que la evolución fiscal está decididamente marcada por dicha concentración, tanto desde el punto de vista institucional como espacial (Gonzales de Olarte, Pinzás y Trivelli 1994: 17). Por lo tanto, la descentralización fiscal no solo es la redistribución de los recursos si no también, es como se gastan los recursos, por otro lado, la redistribución de los recursos es heterogénea y requiere una movilización y/o un movimiento municipalitas para lograr más recursos para los gobiernos locales con pocos recursos.

Por otro lado, según Gonzales de Olarte (2009) para lograr la descentralización fiscal se requiere de algunas condiciones básicas, como las condiciones para la desconcentración económica que hagan viables la descentralización estatal, esto mediante:

- Incremento de la integración física, económica y estatal.
- La tasa de inversión en la periferia debe ser mayor que en el centro. La inversión pública debe “jalar” a la inversión privada (Crowding in models).
- Es necesaria la conformación de regiones con escalas apropiadas, pues generan externalidades positivas y mejoran la escala y eficiencia fiscal.
- Solución ideal: desconcentración privada más descentralización estatal, para lograr la convergencia y condiciones para el desarrollo humano en todas las regiones convergencia, encuentro entre la inversión privada y pública (Gonzales de Olarte 2009:22).

“Las políticas públicas que intervienen en los territorios se pueden considerar en cuatro esferas diferentes, en consideración a la materia, el objetivo, la adscripción institucional y los mecanismos de gestión” (Echiverry 2010:28). En nuestro país principalmente los mecanismos de gestión de los gobiernos locales están basados en función a los límites territoriales y/o geográficos como administración pública. Asimismo existe una heterogeneidad en los gobiernos locales en lo urbano y lo rural, también a ello se suma la fragmentación de los territorios, y se analiza en el siguiente punto.

1.2. Fragmentación del territorio / rural – urbano

Ante la evidencia de que las desigualdades e inequidades continúan en el Perú y que estas se evidencian de manera más dramática en las regiones con mayor nivel de ruralidad. “La incursión de los movimientos regionales hace más complejo el proceso, y que estos movimientos han copado los espacios que los partidos nacionales no han sabido llenar, como producto de su debilitamiento. Todo ello hace evidente una mayor fragmentación” (Tanaka 2010:31).

La gobernabilidad está ligada también a la construcción de territorios viables y necesarios para reorientar el proceso de descentralización desde los ámbitos locales, siendo esta una tarea urgente en la medida en que existe una alta fragmentación del territorio nacional. En esta perspectiva, el asociativismo municipal contribuye a una mejor gestión territorial mediante la agregación de recursos naturales, económicos y sociales (Barzola 2011). La fragmentación de los territorios es fundamentalmente por el incremento de la población, en otros casos por conflictos entre comunidades y/o distritos que conlleva a constituir una nueva entidad pública; es decir, creación de municipalidades distritales con poblaciones mínimas (menor de 500 familias). Ello genera una fragmentación y dispersión de recursos públicos; por ello se dejó de lado la creación de nuevas municipalidades distritales. Por otro lado, las municipalidades de los centros poblados también pretenden ser distritos⁷ principalmente por intereses personales y/o políticos.

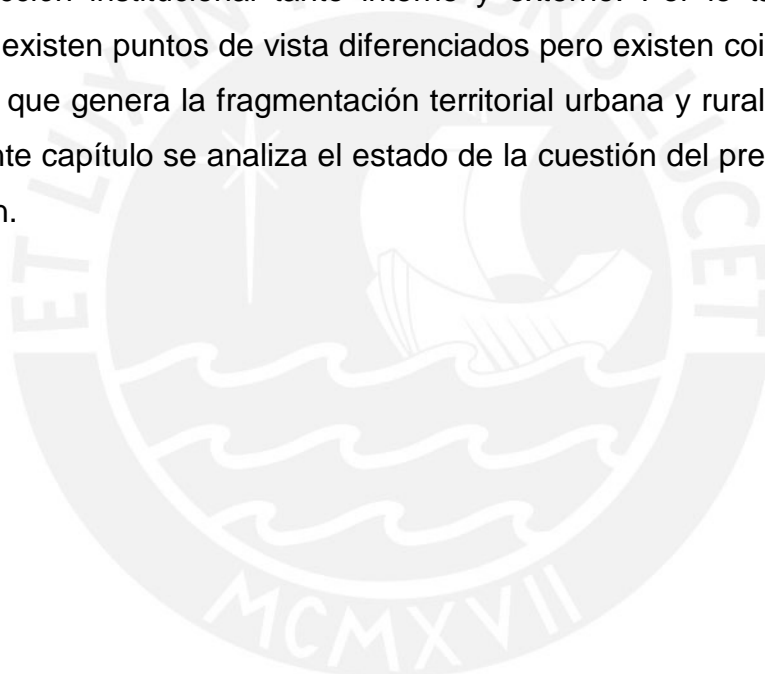
Los sistemas democráticos son por excelencia sistemas políticos (institucionalidad débil y fragmentada) que más han avanzado en crear mecanismos de resolución de conflictos que reconozcan los derechos de todas las personas. Sin embargo existe un claro rezago en reconocer y enfrentar las enormes desigualdades de condiciones, de recursos, de oportunidades, de acceso y de capacidades. Aunado a ello, existen algunos procesos de corrupción que carcomen la base de estos mecanismos de gestión (Guzmán 2011). La institucionalidad política está fragmentada porque existe un sistema político y organizaciones políticas débiles, por la existencia de nuevas organizaciones políticas coyunturales que no permiten fortalecer la institucionalidad política del Estado.

El desarrollo institucional debe apoyarse en la capacidad de la institución para inculcar normas, satisfacer necesidades y desempeñar sus funciones originales. La institucionalización depende también de factores externos a la institución; la dinámica del cambio institucional incluye, pues, elementos de diseño, la selección

⁷ En un distrito con una población de 5000 habitantes existen entre 2 a tres centros poblados, y cada uno pretende ser una municipalidad distrital, ello perjudica la gestión territorial.

competitiva y los impactos de fricciones con el exterior. Se trata de una compleja interacción entre elementos exógenos y endógenos; la institucionalidad democrática garantiza también previsibilidad y seguridad, pues “las instituciones crean elementos de orden predictibilidad en la acción de los actores políticos” (Constantino 2010:22).

La fragmentación del territorio según Tanaka (2011) se da por desigualdades e inequidades, los cuales son aprovechados por los movimientos políticos regionales. Mientras para Guzmán (2011) es la desigualdad de condiciones de recursos y oportunidades. Por otro lado, Constantino (2010) se basa en el análisis de la interacción institucional tanto interno y externo. Por lo tanto coincido al señalar que existen puntos de vista diferenciados pero existen coincidencias en la desigualdad que genera la fragmentación territorial urbana y rural. A continuación en el siguiente capítulo se analiza el estado de la cuestión del presente trabajo de investigación.



Capítulo 2

Estado de la cuestión sobre mancomunidades

Las Mancomunidades Municipales son formas asociativas municipales que pueden ser colindantes o no, requieren con claridad los objetivos resultados que deben lograr, la organización y sus órganos de gestión, el presupuesto, así como el conjunto de elementos técnicos administrativos que tienen que ser propios pero diferenciados entre las municipalidades que lo integran. Las mancomunidades tienen solo autonomía administrativa para la disposición de los recursos y por lo tanto surgen para atender necesidades y problemas territoriales que ya han sido identificados por las municipalidades que lo conforman (Bastidas 2012). Para la creación de las Mancomunidades Municipales en realidad las normas peruanas señalan en efecto que pueden ser colindantes o no; pero que tengan un objetivo y/o problema en común a resolver, asimismo una municipalidad puede estar en dos mancomunidades municipales, siempre en cuando sus objetos sean diferentes unas de otras para que pueda formar parte integrante de otra Mancomunidad Municipal.

La asociación voluntaria de municipios como instrumento de cooperación interadministrativa a través de la constitución de mancomunidades en América Latina y particularmente en nuestro país, ha permitido la creación de entidades jurídicas públicas para la prestación común de servicios de su competencia y proyectos mancomunados, desarrollando y armonizando los principios de eficacia y democracia, gobernabilidad y gobernanza, por cuanto aumenta la capacidad de

gestión de los gobiernos locales, a través del principio de las economías de escala y mantienen la representatividad democrática de los mismos a través de un mayor involucramiento de la sociedad (Rosales 2009).

Las mancomunidades tienen una diversidad de expresiones organizativas, escalas y alcances, pero en todos los casos presentan potencialidades y desafíos a los procesos de descentralización. De acuerdo a las sistematizaciones efectuadas, es posible establecer las modalidades generales a través de las cuales se manifiestan y el potencial escenario de gestión territorial que tienen por delante. Si a ello le sumamos las lecciones básicas aprendidas, tendremos la posibilidad de visualizar una estrategia de gestión de las mancomunidades, como un nuevo y adecuado sujeto promotor del cambio en los territorios (Molina, Dammert, Chiriboga y Ameller 2007).

En el caso peruano las Mancomunidades Municipales son constituidas para la prestación de servicios y ejecución de proyecto; la normatividad para las mancomunidades está en proceso de formalización y adecuación. Por otro lado, las Mancomunidades Municipales solo cuentan con las transferencias financieras de los gobiernos locales (miembros de la mancomunidad) y de donaciones; su organización está definida por un consejo directivo y un Gerente General, y su población es mínima porque en su mayoría son municipalidades rurales que cuentan desde 400 a 2000 familias. Como mencioné en el capítulo 1, la población de la zona rural requiere servicios básicos pero los gobiernos locales cuentan con limitados recursos para la inversión pública en infraestructura, por ello, es necesario plantear propuestas de sostenibilidad de las Mancomunidades. Ello implica un trabajo multidisciplinario entre los diferentes niveles de gobierno y los actores como protagonistas de desarrollo del territorio a nivel de la Mancomunidad Municipal.

2.1. Experiencia de Mancomunidades Municipales

La experiencia de asociatividad y Mancomunidad Municipal en América Latina como la experiencia de la Federación Municipales de Bolivia, la experiencia de la

Mancomunidad Chiquitania de Bolivia, la experiencia de la Mancomunidad Binacional Transfronteriza Nicaragua-Honduras, la experiencia de la Mancomunidad Aysén (Chile Austral) y la experiencia de la Mancomunidad Municipal de Renania Alemania, permiten analizar el funcionamiento de las Mancomunidades en la prestación de servicios, mientras tanto nos permiten ver que al asociativismo municipal también en su rol de organización gremial.

2.1.1. Experiencia de Asociativismo y Mancomunidades en América Latina y otros países

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM - Bolivia) es una organización de asociaciones de municipios con una estructura singular que le convierte en la única con esa característica. La FAM Bolivia integra todos los gobiernos municipales del país pero lo hace bajo un esquema descentralizado, a través de asociaciones en cada departamento, que permite entender de mejor manera las necesidades de sus afiliados y que responde también a las necesidades de un estado descentralizado, cuya estructura requería de una contraparte de representación municipal también descentralizada. Las asociaciones de municipalidades rurales consolidan sus acciones en la gestión de equipos técnicos capacitados que promueven y articulan acciones de capacitación a las autoridades, funcionarios y líderes de las organizaciones sociales de base de los gobiernos locales miembros de la asociación. Ello permite contar con herramientas de gestión participativa ciudadana, promover el desarrollo económico local, tecnologías de información, gestión de riesgos y recursos naturales, con activa participación de la ciudadanía.

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia) surgió desde la base local, con la conformación de asociaciones de municipios en cada departamento y de la Asociación de Concejales de Bolivia, en el marco de un proceso que se inició después de la aprobación de la Ley de Participación Popular en 1994.

La FAM Bolivia es una entidad municipalista que luchó por la descentralización del Estado, así como la autonomía municipal, mediante la organización municipal liderada por los gobiernos locales, logrando generar los procesos de participación ciudadana.

Actualmente, mediante las asociaciones de municipalidades se realiza la incidencia política con propuestas y planteamientos de cambio hacia el gobierno central; sin la organización municipal es complicado realizar incidencia política.

La planificación territorial no puede ser estrictamente local. La continuidad del territorio y los efectos que las políticas -o su omisión- siempre repercuten en conjuntos mayores, como problemas ambientales, sanitarios y sociales, las inundaciones, la contaminación, las migraciones de poblaciones son interlocales, e incluso interregionales, por lo que requiere de soluciones y políticas asociativas y coordinadas. En el ámbito político y del poder, las asociaciones de municipio con identidad y con mayor presencia en el territorio, otorgan a los representantes mayor capacidad de negociación ante los gobiernos provinciales y nacionales. Así mismo, al interior de la asociación de municipios, se genera importantes sinergias y economía de escala a partir de procesos de comunicación, aprendizaje y transmisión de experiencias (Bárbara 2003).

También, en Bolivia, la experiencia de la Mancomunidad de la Chiquitania, está ubicada al Este y Noreste del Departamento de Santa Cruz. Tiene 231.577 Km², es decir el 62 % de la superficie total del Departamento de Santa Cruz, fue impulsada por el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD). Esta Mancomunidad promueve la participación de toda la sociedad en el proceso de planificación a través de acuerdos, alianzas y trabajos conjuntos de los municipios. La institucionalización de la misma permite desarrollar estrategias conjuntas entre los municipios involucrados y llevar adelante procesos de desarrollo a nivel local en base a un nuevo ordenamiento político-administrativo. El uso eficiente de los recursos posibilita a este departamento la ejecución de proyectos de inversión de magnitud que sobrepasan la capacidad individual de los municipios. Vemos así que las Mancomunidades Municipales se constituyen con

funciones específicos de acuerdo a sus potencialidades y/o problemas en común que le une a las municipalidades que se integran a la Mancomunidad Municipal; al crear las mancomunidades los gobiernos locales dejan el localismo⁸ para la gestión territorial.

De otro lado, destaco la experiencia de la Mancomunidad Binacional Transfronteriza Nicaragua-Honduras, cuyo trabajo en su primera etapa se centró en el desarrollo territorial, identificación y promoción de contactos entre los municipios para el manejo de la Cordillera de Dipilto y Jalapa, con el apoyo de la cooperación externa. En su segunda etapa se centró en la Institucionalización, en esta etapa lograron una unidad técnica binacional y una Junta Directiva, asimismo lograron elaborar su Plan Estratégico. Y en la tercera etapa articularon a nuevos actores políticos, logrando el reconocimiento público del hermanamiento binacional.

En la Mancomunidad Aysén (Chile Austral) en su primera etapa realizaron acciones de reivindicación respecto a la distribución de las inversiones públicas locales, orientadas en la integración física y superación de pobreza, se pasa a otra de alcance regional, que busca generar un espacio de desarrollo del conjunto de territorio. Esta experiencia nos permite visualizar y/o analizar las características de la mancomunidad y sus funciones para el cual fue creado; es decir, para articular los diferentes actores, determinar las potencialidades del territorio, así como la reducción de la pobreza y lograr el desarrollo territorial de la Mancomunidad.

En otro contexto diferente al latinoamericano, en Alemania las Mancomunidades Municipales existen desde 1815, fueron creadas para la prestación de servicios sociales, como salud, educación y cultura. Son una estrategia de gestión local para la prestación de servicios que pueden ser administrados en forma más eficiente, como es el caso de prestación de servicios de salud para personas con

⁸ Es decir, las autoridades dejan el pensamiento de gestión localista (distrito o provincia) y cambian su visión hacia la gestión territorial y articulado con otros actores públicos y privados con mayores posibilidades de oportunidades de gestión de recursos y capacidades de incidencia política, y lograr genera políticas públicas territoriales.

discapacidad física gestionado por la mancomunidad de Renania. Asimismo, las mancomunidades de Alemania cuentan con una partida presupuestal del Estado pudiendo recaudar directamente por la prestación de los servicios. En Alemania la población de las mancomunidades es superior al de Perú, por ello, existe la necesidad de realizar la prestación de servicios para generar recursos directamente como Mancomunidad Municipal; ello permite la sostenibilidad de las comunidades en el tiempo.

2.1.2. Experiencias de gestión de Mancomunidad Municipal en el Perú

El Estado peruano se organiza territorialmente para fortalecer la democracia, resolver necesidades de gestión, desarrollo productivo satisfacción de servicios, seguridad jurídica y ciudadana y lograr gobernabilidad. En todos los diseños, el nivel intermedio o sub-nacional, tienen como misión articular al nivel nacional con las instancia municipales, para establecer órganos con capacidad de gestión, administración y poder (Molina 2006).

Por lo tanto, las mancomunidades municipalidades forman parte del órgano del Estado en el nivel de gobierno local y ejecutar políticas públicas y presupuestos, las mancomunidades tienen competencias específicas que cumplir. Asimismo cuentan con recursos básicos; es decir, los miembros que la conforman aportan recursos y buscan financiamiento externo; por otro lado, logran conforman un equipo técnico permanente, de apoyo y asistencia a favor de los objetivos de la mancomunidad.

Las mancomunidades son una opción para el desarrollo de los territorios rurales más pobres, las mancomunidades tienen una diversidad de expresiones organizativas, escalas y alcances, pero en todos los casos presentan potencialidades y desafíos a los procesos de descentralización. Entre las lecciones básicas aprendidas, tendríamos la posibilidad de visualizar una estrategia de gestión de las mancomunidades, como una nuevo y adecuado sujeto promotor del cambio en los territorios (Molina, Dammert, Chiriboga y Ameller 2007). Las Mancomunidades Municipales generan las oportunidades para

la gestión del territorio con los recursos públicos y de cooperación, además están más cerca a la población (relación autoridades, líderes de organizaciones e instituciones privadas) para el desarrollo de acciones articuladas y concertadas; con una vigilancia permanente de los diferentes actores de la mancomunidad.

En el caso peruano la Ley Orgánica de Municipalidades⁹ en su Artículo 124° - Relaciones entre municipalidades- señala que las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. El asociativismo municipal es de derecho privado y por lo tanto no pueden acceder directamente a los recursos públicos del Estado Peruano.

La Asociación de Municipalidades Distritales del Norte de Castrovirreyna y Este de Chincha (AMDINCH)¹⁰ es una Institución sin fines de lucro de derecho privado; en este sentido no puede acceder a recursos públicos desde su constitución, pero se logró apoyo financiero de la cooperación internacional para el fortalecimiento de las organizaciones de bases y el asociativismo municipal. Asimismo, logró generar su instrumento de gestión, es decir, el Plan de Desarrollo Participativo y Concertado de la Cuenca del Río San Juan 2005 – 2015 financiado por el Fondo Contravalor Perú Alemania, pero no logran acceder a recursos públicos. En este caso continúa hasta la fecha como asociación de municipalidades, pero sin apoyo financiero de la cooperación y se encuentra debilitada la institucionalidad y la sostenibilidad.

Asimismo, la Asociación de Municipalidades de la Zona Centro de Huancavelica (AMUZCEH) desarrolló acciones de fortalecimiento institucional y de las organizaciones de base, así como la AMDINCH elaboró su instrumento de Gestión de manera participativa, con el apoyo de la cooperación internacional como Lutheran World Relief (LWR). A partir de esta experiencia de trabajo de

⁹ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades Artículo 124.

¹⁰ Asociación de Municipalidades Distritales del Norte de Castrovirreyna y Este de Chincha – AMDINCH conformado por 10 municipalidades distritales, de los cuales ocho (8) municipalidades pertenecen a la provincia de Castrovirreyna – Huancavelica y dos (2) a la provincia de Chincha – Ica, se mantiene como Asociación de municipalidades, pero sus miembros conformaron dos Mancomunidades Municipales.

asociativismo las autoridades miembros la Asociación, de acuerdo a la Ley de Mancomunidad Municipal¹¹ como Mancomunidad Municipal AMUCEH¹², deciden adecuarse para acceder a recursos del tesoro público, así la Mancomunidad contó con el apoyo financiero de LWR, así como con un Gerente General y un asistente administrativo. Luego de finalizado el proyecto las autoridades miembros de la Mancomunidad no efectuaron los aportes fijados en el Consejo Directivo y en cumplimiento del reglamento de la Ley de Mancomunidad Municipal, ahora la Mancomunidad no cuenta con personal para la gestión institucional.

Por otro lado, la Asociación de Municipalidades de la Región San Martín (AMRESAM) creada el 3 de julio de 1996 con 77 municipalidades, trabaja para el fortalecimiento de los gobiernos locales y la democracia en San Martín y cuenta con profesionales que prestan servicios a las municipalidades. Esta mancomunidad continua el trabajo asociativo aun con limitados apoyos de la cooperación internacional, a pesar de tener mucha experiencia en asociativismo y fortalecimiento municipal, no existe norma que la ampare para acceder a recursos del Estado.

La experiencia en gestión de Mancomunidad Municipal en el Perú es incipiente aún porque las normas legales desde el año 2007 fueron modificada en el año 2009 y su reglamento fue aprobada en 210, a partir del cual las mancomunidades antes reconocidas iniciaron el proceso de actualización y/o adecuación de acuerdo a las normas vigentes; la mayoría de las mancomunidades fueron reconocidas y/o inscritas en el registro de Mancomunidades Municipales¹³ de la Secretaria de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros luego de su reglamentación. Por ello, las mancomunidades inician su gestión ante

¹¹ Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal.

¹² Antes Asociación de Municipalidades de la Zona centro de Huancavelica – AMUCEH (ocho municipalidades), hoy Mancomunidad Municipal AMUCEH, las siglas de la asociación ahora es nombre de la Mancomunidad.

¹³ Desde el años 2008 hasta fines de 2010 existía solo 39 Mancomunidades Municipales y solo en el año 2011 llego a 116 Mancomunidades inscritas en el registro de Mancomunidades Municipales reconocidas mediante resolución de la secretaria de descentralización y en la actualidad existe en total 140 Mancomunidades a nivel nacional.
http://www.descentralizacion.gob.pe/images/stories/pdf/mancomunidades_peru.pdf.

diferentes instancias de gobiernos para su inscripción y registro de las áreas de gestión y administración principalmente.

Por otro lado, la Mancomunidad Municipal del Corredor Andino Central está ubicada en la parte este de la región Piura y está formada por seis municipalidades distritales pertenecientes a dos provincias: de la provincia Ayabaca está la municipalidad Pacaipampa y por parte de la provincia Morropón, están cinco municipalidades: Santo Domingo, Chalaco, Santa Catalina de Mossa, Yamango y Morropón, sus objetivos de trabajo son los siguientes:

- Promocionar y ejecutar la construcción y el mantenimiento de la infraestructura vial con el fin de asegurar condiciones favorables para el desarrollo económico local.
- Formular e implementar una política mancomunada de gestión ambiental incluyendo el manejo de recursos hídricos, la conservación de la biodiversidad, el ordenamiento territorial y el manejo integral de residuos sólidos.
- Fortalecer y desarrollar los circuitos turísticos de una manera sostenible.
- Desarrollar e implementar planes y experiencias conjuntas de desarrollo de capacidades y asistencia técnica para lograr el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Locales.
- Gestionar recursos financieros para la ejecución de proyectos de conservación del ambiente, desarrollo económico, productivo y turístico.
- Promover y ejecutar, planes, programas y proyectos de alcance interdistrital, de mayor impacto y cobertura.
- Procurar mejores niveles de eficiencia y eficacia, para la prestación de servicios públicos locales.

Por otro lado, en el noreste de la región Piura y en la frontera con Ecuador está ubicada la Mancomunidad Municipal Señor Cautivo de Ayabaca. Actualmente la integran siete municipalidades distritales que pertenecen a la provincia de

Ayabaca: Montero, Jililí, Sícchez, Paimas, Lagunas, Ayabaca y Suyo. La Mancomunidad cuenta con problemas como la pobreza, problemas por el mal estado de las trochas carrozables durante la época de la lluvia entre diciembre y marzo. Otro problema es el deterioro medioambiental, la deforestación y la pérdida de cobertura vegetal, el mal manejo de residuos sólidos y el mal uso de agua. En este marco la Mancomunidad se plantea los siguientes objetivos:

- Promover y ejecutar proyectos de alcance interdistrital.
- Procurar mejores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión municipal para la prestación de servicios públicos locales (o servicios sociales locales).
- Gestionar recursos financieros, humanos y otros, para la ejecución de proyectos de desarrollo económico, cadenas productivas, uso y conservación de los recursos naturales y culturales, desarrollo institucional y gobernabilidad.
- Implementar las normas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

Ambas mancomunidades vienen trabajando en la protección de los recursos naturales, con énfasis en la protección de los páramos andinos y la gestión de los recursos hídricos, los mismos que se encuentran en proceso de trámite de los documentos administrativos como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el registro ante el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), pero vienen trabajando con recursos de la cooperación internacional. Por lo tanto, las propias municipalidades miembros integrantes de esta Mancomunidad no efectúan ningún aporte financiero para el funcionamiento de la Mancomunidad Municipal.

En conclusión, las Asociaciones de Municipalidades funcionan estructuralmente por los miembros integrantes de las municipalidades, los cuales conforman la Asociación de Municipalidades reconocidas y registradas (registros públicos) con personería jurídica, sin fines de lucro (derecho privado), para prestación de servicios o ejecución de proyectos. Asimismo, las funciones lo determinan en

función a sus necesidades e interés de las autoridades conformantes de la Asociación de Municipalidades.

Las Mancomunidades Municipales funcionan estructuralmente por los miembros integrantes de las municipalidades, los cuales conforman una Mancomunidad con un objetivo y fines. Asimismo, las municipalidades delegan funciones exclusivas y compartidas a la Mancomunidad Municipal¹⁴, los cuales se encuentra en su Estatuto y ratificado en sesión de Consejo Municipal mediante Ordenanza Municipal al igual que el Acta de Constitución, designación del Primer Presidente y el Gerente General. Luego la Mancomunidad es reconocida mediante una Resolución de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros, por lo tanto la Mancomunidad Municipal constituye una entidad pública a diferencia de una Asociación de Municipalidades tanto en su estructura organizativa y delegación de funciones.

Por otro lado, las Asociaciones de Municipales durante mucho tiempo tuvieron limitaciones en la gestión de recursos, pero lograron acceder a recursos de la cooperación internacional, pero no fue posible acceder a recursos del Estado directamente y por lo tanto no fue sostenible la institucionalización de las Asociaciones de Municipales, más bien son más gremiales como la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú – REMURPE, que se sostienen con recursos de la financiera internacional y no con aportes de las municipalidades miembros de dicha Asociación.

En el caso de la Mancomunidad Municipal existen los aportes de las municipalidades integrantes de la Mancomunidad mediante Transferencias Financieras para el funcionamiento y sostenibilidad de la entidad. Asimismo cuenta con una prioridad de financiamiento de la Cooperación Internacional para las mancomunidades; hasta la fecha una de las limitaciones es que las

¹⁴ Las funciones que se delega a la Mancomunidad Municipal está de acuerdo al objeto, objetivos y fines que establece en su Estatuto y de acuerdo a la Ley N° 27972; Ley Orgánica de Municipalidades en su Art. 73°, 79° al 86° en la que existe las funciones y competencias exclusivas y compartidas de municipalidades provinciales y distritales de los cuales se delega las Funciones a la Mancomunidad Municipal.

municipalidades miembros integrantes de las mancomunidades aún no toman importancia sobre la sostenibilidad de la Mancomunidad y por lo tanto es limitado el cumplimiento de los compromisos para realizar las transferencias financieras para el funcionamiento de la mancomunidad.

2.2. Marco Normativo

El marco normativo que rige las mancomunidades municipales contempla las siguientes leyes. La Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización en el Art. 3, esta tienen por finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población. Por lo tanto, dicha ley plantea la separación de poderes por los niveles de gobierno que permita un desarrollo integral de los territorios al interior del país.

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades en su Artículo 124°.- Relaciones entre Municipalidades señala, que las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios y se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno. Amparados en este artículo las municipalidades distritales y provinciales promueven la constitución y/o creación de Asociaciones de Municipalidades de derecho privado.

Asimismo, la Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal, al principio también era de derecho privado, por ello la Ley N° 29341, Ley que modifica la Ley de la Mancomunidad Municipal y dicta otras disposiciones (Artículo 5° y 8°) a partir del cual es considerado como una entidad de derecho público y el reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 046-2010-PCM/SD.

2.2.1. Marco normativo de la descentralización

La Ley N° 27680, Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV, sobre descentralización; en su artículo único señala, modifíquese el Capítulo XIV del Título IV de la Constitución Política del Perú, Título IV de la Estructura del Estado; Capítulo XIV de la Descentralización en su Art. 188°.

De esto se concluye que la descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Los Poderes del Estado y los Organismos Autónomos así como el Presupuesto de la República se descentralizan de acuerdo a ley.

Asimismo la Ley N° 27783, Ley de bases de la Descentralización, en su Art. 1° Objetivo, señala que la Ley orgánica desarrolla el Capítulo de la Constitución Política sobre descentralización que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada, correspondiente a Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobiernos Locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal. En el Art. 41° Asignación de Competencias a las Municipalidades, en el numeral 6, señala que las funciones de competencias ejercidas en Mancomunidades de municipalidades, por lo tanto la ley reconoce el ejercicio de las competencias de las mancomunidades. También, en su Art. 49° numeral 491 señala que el gobierno regional no puede interferir en la acción y competencias de las municipalidades de su jurisdicción. Puede celebrar y suscribir en forma indistinta, convenios de colaboración mutua y recíproca, y contratos de cualesquiera para fines comunes determinados, con arreglo a Ley.

2.2.2. Ley Orgánica de Municipalidades

La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; en su Art. IV, la finalidad de los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada presentación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

La Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades, en su Art. 123° señala sobre las relaciones que mantienen las municipalidades entre ellas, son de coordinación, de cooperación o de asociación para la ejecución de obras o prestación de servicios. Se desenvuelven con respeto mutuo de sus competencias y gobierno. Las municipalidades amparadas en esta normatividad a

nivel nacional conformaron asociaciones de municipalidades para la ejecución de proyectos o prestación de servicios pero de derecho privado que no les permitió acceder a recursos públicos; a partir de las experiencias de las asociaciones de municipalidades se logra la Ley de la Mancomunidad Municipal que permite acceder a recursos del Estado.

2.2.3. Ley de Mancomunidad Municipal

En mayo del 2007, se publicó la Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal, aun reconociendo a las Mancomunidades Municipales con **derecho privado** (normas del código civil), esta norma aun limitaba al acceso de los recursos públicos del Estado aun así muchas mancomunidades de municipalidades fueron reconocidas y registradas en el registro de Mancomunidades Municipales en la Secretaria de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros. En este sentido muchas entidades municipalistas como la REMURPE¹⁵, Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), Mancomunidades Municipales y otras entidades privadas y de la propia secretaria de descentralización elaboran la modificatoria de la Ley¹⁶; luego de dos años de trabajo interinstitucional se logra modificar la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal; mediante la Ley N° 29341 Ley que Modifica la Ley N° 29029 Ley de Mancomunidad Municipal y dicta otras disposiciones, modificando los artículos 5° y 8° y se incorpora los artículos 5-A y 5-B en su artículo 5 numeral 5.5 que considera a las Mancomunidades Municipales de **derecho público**. Finalmente en abril del 2010 mediante Decreto Supremo N° 046-2010-PCM/SD se aprueba el reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal y su modificatoria.

En su Art. 2° de esta Ley se define que la Mancomunidad Municipal es el acuerdo voluntarios de dos (2) o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local,

¹⁵ Red de Municipalidades Urbana y Rurales del Perú – REMURPE, es una organización municipalita constituida por los gobiernos locales rurales y urbanos, sus miembros son autoridades de las diferentes regiones del país.

¹⁶ En este proceso de la modificatoria de la Ley participe en varios eventos como Secretario Técnico de la REMURPE – Huancavelica, en Huancavelica se venía apoyando a la Mancomunidad Municipal AMUZCEH y a la AMDINCH mediante proyecto de “Fortalecimiento de la Gobernabilidad y Promoción de la Economía Local de la Comunidades Campesinas de Huancavelica”.

la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos.¹⁷ Por lo tanto, para constituir una Mancomunidad Municipal debe existir un acuerdo voluntario entre los miembros que la conforman dicha entidad, en este sentido las autoridades buscan un problema y/o oportunidades en común para prestar servicios o promover el desarrollo local con un enfoque de gestión territorial.

En el Art. 5° numeral 5.5, se señala que la Mancomunidad Municipal constituye una entidad pública que se encuentra sujeta al Sistema Nacional de Presupuesto y otros sistemas administrativos del Estado¹⁸. Por lo tanto, las Mancomunidades Municipales son una entidad pública que se rige por esta normatividad y al mismo tiempo por su Estatuto, por lo tanto es una entidad pública de tratamiento especial, es decir, es la única institución pública que se rige por un Estatuto y por los sistemas administrativos del Estado (entre público y privado). En este sentido, es necesario realizar los trámites de inscripción, registro, asignación de pliego presupuestal y entre otros para el funcionamiento como entidad pública, caso contrario no podrá ejercer las funciones y atribuciones conferidas en su estatuto y por el reglamento de la Mancomunidad Municipal. Asimismo, el Gerente General es el representante legal de la entidad.

Sobre el régimen del personal para el funcionamiento de la Mancomunidad señala el Art. 20° numeral 20.1 que el personal debe ser destacado de las municipalidades a la Mancomunidad. Por lo tanto las remuneraciones al personal destacado es responsabilidad de cada una de las municipalidades así como los beneficios de Ley. En este sentido, el personal de la mancomunidad es conformada por destaque de las municipalidades, los cuales forman parte del equipo técnico de la Mancomunidad Municipal.

Las Mancomunidades Municipales de acuerdo al Capítulo VII, Art. 21° Condiciones presupuestales, en el párrafo segundo se señala que la Mancomunidad Municipal es una entidad pública de tratamiento especial, con

¹⁷ Ley N° 29029 Ley de la Mancomunidad Municipal

¹⁸ Ley N° 29341 Ley que Modifica la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal y Dicta otras disposiciones.

autonomía presupuestal, que cumple las fases del proceso presupuestarios de programación, formulación aprobación, ejecución y evaluación; y está sujeta a los Sistemas de la Administración Financiera del Sistema Público, acorde a sus especiales necesidades de financiamiento, que serán consideradas en las disposiciones que emitirá el Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo los recursos no ejecutados anualmente, por concepto de las transferencias financieras, constituyen Saldos de Balance para la ejecución de proyectos de inversión pública u otras de presentación de servicios. En este sentido, los recursos que no son invertidos no serán devueltos al Tesoro Público como pasa en los otros niveles de gobierno, es decir, gobierno regional y gobiernos locales.

Por otro lado, la gestión financiera de las mancomunidades en su Art. 25° numeral 25.2 señala que las municipalidades que forman parte de una Mancomunidad Municipal, podrán comprometer recursos correspondientes a Canon y Sobre canon, Regalías, FONCOMUN y Participación en Rentas de Aduanas, para el financiamiento o cofinanciamiento de las obras o proyectos de inversión pública de alcance intermunicipal, en el marco de los establecido en el Estatuto y las disposiciones legales vigentes. Por lo tanto, los gobiernos locales que integran una Mancomunidad Municipal sean provinciales o distritales (Mancomunidades Municipales Provinciales o Mancomunidades Distritales o mixtos) pueden comprometer recursos para los aportes de para los gastos administrativos o de inversión antes indicados luego de realizar las transferencias financieras.

2.2.4. Proceso de constitución de Mancomunidad Municipal

El proceso de constitución de la Mancomunidad Municipal en el Perú, se enmarcan de acuerdo al reglamento de la Ley N° 29029, Ley de Mancomunidad Municipal y su Modificatoria Ley N° 29341, Ley que modifica la Ley de la Mancomunidad Municipal.

Para la constitución de la Mancomunidad Municipal se requiere contar con los siguientes documentos:

Informe técnico: el informe técnico es elaborado por las municipalidades que integraran la mancomunidad, los cuales se puede elaborar de manera individual o colectiva, el informe técnico analiza los problemas, objetivos, visión y los ejes estratégicos que debe tener la Mancomunidad Municipal, en este sentido el documento expresa la viabilidad de la constitución de la Mancomunidad Municipal.

Acta de constitución: La acta de constitución se hace una vez concluida el informe técnico de viabilidad de la Mancomunidad y es suscrita por los miembros integrantes de la Mancomunidad con los siguientes acuerdos: constituir la Mancomunidad Municipal, aprobar el **Estatuto**¹⁹(deberá considerar lo establecidos en la Ley y el reglamento), y designar al primer Presidente del Consejo Directivo y al primer Gerente General. Luego cada municipalidad integrante de la mancomunidad aprueba mediante **ordenanza municipal** la constitución de la Mancomunidad Municipal y ratifica el contenido del Acta de Constitución.

Solicitud de inscripción: El presidente de la Mancomunidad solicita la inscripción en el registro de Mancomunidades Municipales de la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros adjuntando los documentos antes indicados.

Finalmente la Secretaria de Descentralización mediante Resolución dispone la Inscripción de la Mancomunidad Municipal en el registro de Mancomunidades Municipales a partir de cuya vigencia se le otorga personería jurídica de derecho público.

¹⁹ El Estatuto es la norma interna que regula el funcionamiento de la Mancomunidad Municipal, y contiene, como mínimo, las siguiente información: Denominación, Domicilio, ámbito territorial, objeto, órganos directivos y de administración, recursos (los aportes), plazo de duración, disposiciones para la participación ciudadana, los mecanismos y procedimientos para resolver las controversias, reglas para adhesión y separación de municipalidades integrantes, procedimientos de modificación del Estatuto y reglas para la disolución y la forma de liquidación. (reglamento de la Mancomunidad municipal Art. 11° numeral 11.3).

Considero que la ley de Descentralización, Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de la Mancomunidad analizados en el presente trabajo facultan a los gobiernos locales (provinciales y distritales) a constituir una Mancomunidad Municipal sean colindantes o no; por voluntad política de las autoridades municipales, para la prestación de servicios y la ejecución de proyectos; los objetivos serán de acuerdo a los problemas y necesidades a enfrentar de manera conjunta entre las municipalidades miembros de la Mancomunidad.



Capítulo 3

La Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan: estructura, actores políticos sociales y su gestión.

Las Mancomunidades Municipales en el país de acuerdo a la Ley de la Mancomunidad Municipal debería contar con una estructura básica para el funcionamiento e institucionalización; pero cada una de las Mancomunidades Municipales tiene diferentes objetos y objetivos, una heterogeneidad de integrantes (mancomunidades solo de Municipalidades distritales, mancomunidades con Municipalidades distritales y provinciales y Mancomunidades con municipalidades provinciales) con menos y más recursos, factores importantes para el funcionamiento de las Mancomunidades.

La MACROSANJ está integrado por 7 municipalidades distritales: Aurahuá, Chupamarca, Huamatambo, San Juan y Tantará de la provincia de Castrovirreyna departamento de Huancavelica y las Municipalidades distritales de San Juan de Yánc y San Pedro de Huacarpana de la Provincia de Chincha departamento de Ica. Fue reconocida mediante Resolución N° 491-2011-PCM/SD, luego de su inscripción la Mancomunidad ha realizado los trámites de gestión administrativa; es decir, Registro Único de Contribuyente (RUC), Unidad Formuladora (UF), Oficina de Programaciones de Inversiones (OPI; Sistema Integrado de Administración Financiero (SIAF); Cuenta Corriente en Banco de la Nación, Registro de Usuarios de SEACE y OSCE, Comité Especial Permanente de

Contrataciones integrado por tres miembros de la Mancomunidad. Por otro lado, desde su constitución y reconocimiento el órgano de dirección y administración no hubo cambios; el presente año se realizará el cambio en el consejo directivo, porque cumple dos años de gestión de acuerdo a su Estatuto.

Teniendo como referencia de otras experiencias de Mancomunidades Municipales a nivel nacional, mi trabajo de investigación se centró en la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ, y me permitió analizar el problema de sostenibilidad institucionalidad de la Mancomunidad Municipal; en este capítulo sustentó el análisis de acuerdo a las entrevistas efectuadas a los actores directos de la mancomunidad.

3.1. Constitución y estructura organizacional de la Mancomunidad.

Es importante resaltar desde la modificatoria de la Ley en el Art. 5 sobre la voluntad de Constitución de la Mancomunidad Municipal y su estatuto se aprueba mediante ordenanza de las respectivas municipalidades intervinientes, sustentada en los informes técnicos que den viabilidad a su creación.

(Secretario técnico de la REMURPE,
Entrevista del 21 de abril del 2013)

La Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ se crea por la voluntad política de las autoridades de acuerdo a la normatividad vigente y su reglamento y se representa la estructura de la Mancomunidad.

Como ha sugerido el Secretario Técnico de la REMURPE en la entrevista realizada, las mancomunidades municipales nacen teniendo como antesala a las asociaciones de municipalidades, que venían funcionando alrededor de un eje temático, debido a las grandes necesidades que aisladamente no podrían solucionarlos, pero funcionaban como asociaciones civiles reconocidas en registros de derecho privado. Debido a esto, la REMURPE se propuso presentar

una iniciativa en el Congreso, que encontró eco en la oficina del ex congresista Ernesto Herrera, en el año 2005. De esa manera se inician las gestiones por contar actualmente con la norma que reconoce a las mancomunidades como organizaciones de municipalidades de derecho Público. Como presenté en el capítulo dos, las Mancomunidades Municipales se crean a partir de la experiencia de las Asociaciones de Municipalidades; así como la REMURPE fue un gremio municipalista que participó activamente en el planteamiento de la propuesta de la Ley de la Mancomunidad Municipal.

3.1.1. Antecedentes de la constitución de la Mancomunidad Municipal.

La actual mancomunidad que analizo tiene sus antecedentes en La Asociación de Municipalidades distritales del Norte de Castrovirreyna y Este de Chíncha – AMDINCH, está es una organización que agrupa a 10 municipalidades distritales²⁰ de dos provincias y dos departamentos, inicialmente fue agrupada por un proyecto de electrificación que beneficiaría a 5 municipalidades, luego se incorporaron otras municipalidades hasta llegar a 10 municipalidades. Uno de los ejes que une a esta asociación de municipalidades es el transporte. Es decir, la Asociación cuenta con un local para articular a las empresas de transporte de pasajero que presta servicios a las 10 municipalidades de manera diaria. Esta organización existe gracias al local institucional que sirve como terminal terrestre y la agenda de las autoridades es solo el tema de servicio de transporte. Por otro lado, la organización no cuenta con una personería jurídica actualizada, este viene desde el año 2006 y no pueden solucionar porque al interior de la organización existen diferencias políticas e intereses personales.

La Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ nace de la fragmentación institucional de la AMDINCH, pero principalmente porque algunas de sus autoridades, con afinidad política, acordaron formar la

²⁰ Las Municipalidades Distritales de la Asociación son: Aurahuá, Arma, Huachos, Capillas, Chupamarca, Huamatambo, San Juan y Tantaré de la Provincia de Castrovirreyna departamento de Huancavelica y las Municipalidades Distritales de San Pedro de Huacarpansa y San Juan de Yánc de la Provincia de Chíncha departamento de Ica.

mancomunidad para el desarrollo de la Cuenca del Río San Juan. Sobre este proceso se dice:

“La Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ, nace de un grupo de alcaldes de acuerdo a la Ley de la Mancomunidad y su modificatoria, dos Municipalidades de la provincia de Chincha y cinco del norte de Castrovirreyña para el desarrollo de los distritos de la Mancomunidad”.

(Alcalde de la Municipalidad de San Pedro,
Entrevista 28 de marzo del 2013)

Para la constitución de la Mancomunidad se efectuaron varias reuniones. Entre las autoridades que iniciaron este proceso figuran las autoridades de las Municipalidades de San Pedro de Huacarpana, San Juan, Chupamarca y Aurahúa, luego se fueron incorporando las Municipalidades de Huamatambo y Tantará, finalmente se incorpora la Municipalidad de San Juan de Yánac. Una vez definidos los integrantes de la Mancomunidad, se inició con la elaboración del informe técnico de viabilidad de la mancomunidad; al mismo tiempo, se formuló el proyecto de Estatuto de la Mancomunidad. Una vez concluida el informe técnico y el proyecto de Estatuto se lleva a cabo la constitución de la Mancomunidad Municipal con la aprobación del estudio de Viabilidad, Aprobación del Estatuto y la constitución de la Mancomunidad el 18 de julio del año 2011 integrado por 7 Municipalidades distritales. Sobre este proceso uno de los regidores recuerda:

“La Mancomunidad se constituye con la vinculo de la cuenca por acuerdo voluntario de autoridades, porque tienen problemas en común, beneficios en la cuenca, preservación del agua, las municipalidades tienen las mismas problemáticas y sociales; para logra mega proyectos y para el desarrollo sostenible, asimismo para la buscar la unidad, mayor inversión, fortalecer la mancomunidad mediante proyectos de impacto para la cuenca san Juan”.

(Regidor de la Municipalidad Distrital de Huamatambo,
Entrevista 01 de abril del 2013)

3.1.2. El Estatuto de la Mancomunidad Municipal

Las Mancomunidades Municipales en el Perú cuentan con Estatuto, es este sentido la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan - MACROSANJ cuenta con su Estatuto con los siguientes objetos:

- Fomento de la inversión privada, la competitividad productiva y la promoción de empleo.
- Promoción de la participación vecinal en el desarrollo local.
- Construcción y mejoramiento de infraestructura vial y productiva.
- Participación en la gestión ambiental para la protección y conservación de la cuenca del Río San Juan.
- Promoción de la planificación del desarrollo urbano y rural
- El Estatuto de la Mancomunidad contempla dichos objetos que permitirá el desempeño en la gestión de las autoridades miembros de la Mancomunidad y el equipo técnico de la Gerencia General.

3.1.3. El Objetivo de la Mancomunidad

La Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan cuenta con los siguientes objetivos.

- a) Promover el fortalecimiento de capacidades locales (Autoridades, funcionarios y líderes de organizaciones sociales de base) y asistencia técnica, para la gestión sostenible de los recursos naturales de la Cuenca del Río San Juan.
- b) Gestionar recursos financieros para la ejecución de proyectos de desarrollo económico, productivo, vial, gestión de cuenca y social.
- c) Promover la asignación de un porcentaje del presupuesto participativo distrital, en las municipalidades intervinientes, orientados a la ejecución de proyectos y acciones que favorezcan el desarrollo sostenible de la Cuenca del Río San Juan.

- d) Posicionar la Mancomunidad Municipal a nivel regional y nacional en la gestión adecuada y sostenible de los recursos naturales de la Cuenca del Río San Juan.
- e) Promover e implementar niveles de eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión municipal para la prestación de servicios públicos y sociales locales.
- f) Intercambiar experiencias y promover la asistencia técnica a través de la firma de convenio con instituciones privadas de ámbito nacional o regional.
- g) Reforzar las capacidades de la población para su participación en la gestión de desarrollo local.
- h) Contribuir a la formulación de políticas locales en materia de gestión ambiental.
- i) Diseñar y ejecutar programas y proyectos para la gestión de la Cuenca del río san Juan, para garantizar su protección, conservación y uso sostenible.
- j) Promover la información y la capacitación de las organizaciones sociales, así como su participación en la gestión ambiental.
- k) Contribuir al diseño e implementación de la planificación y ordenamiento territorial, del desarrollo urbano y rural, y la zonificación, económica y ecológica participativa, concertada y articulada.

Los objetivos de la Mancomunidad se encuentran en el Estatuto y en el Estudio Técnico de Viabilidad, los objetivos fue planteado de acuerdo a sus competencia exclusivas y compartidas que señala la Ley Orgánica de Municipalidades; en este sentido, las Municipalidades que integran la Mancomunidad delegan dichos objetivos para el cumplimiento de la gestión Mancomunada.

3.1.4. Estructura de funcionamiento de la mancomunidad

La Mancomunidad es un instrumento de gestión territorial que busca favorecer el desarrollo local y territorial en sus dimensiones económicas, sociales y políticas. En este sentido, “las Mancomunidades necesitan dos elementos, el primero contar procesos de descentralización que aseguren su viabilidad política, y el

segundo contar con un componente productivo que garantice sus sostenibilidad económica”²¹.

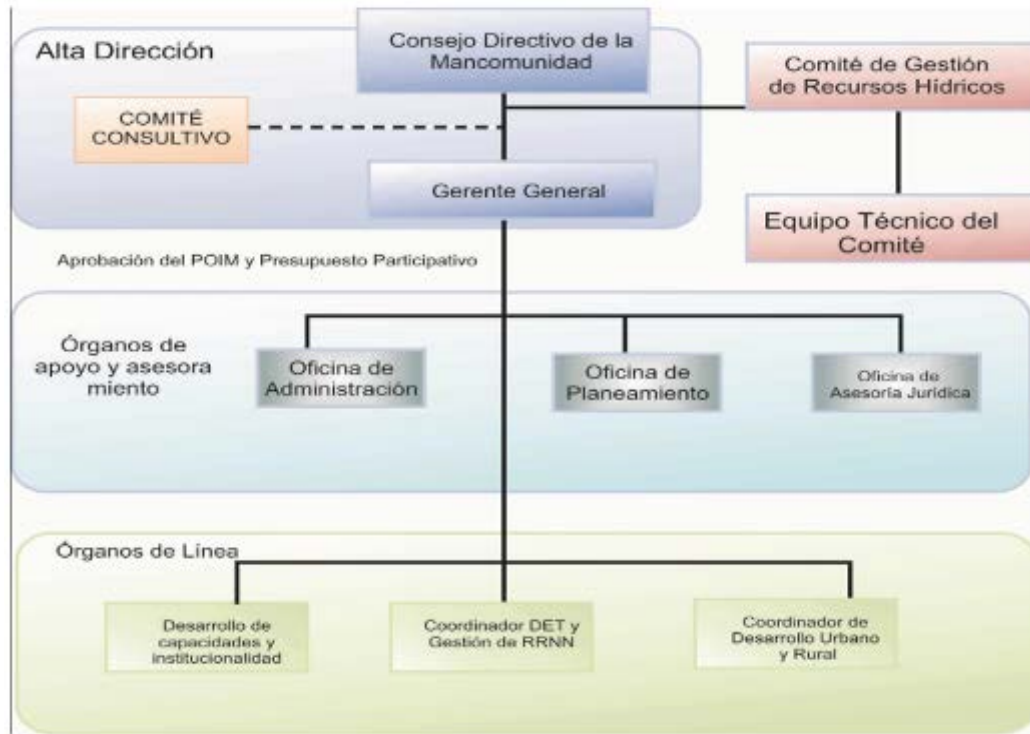
El Concejo Directivo está integrado por los cargos de Presidente y Directores. Los miembros del Consejo Directivo asumen conjuntamente con el Gerente General, la responsabilidad derivada de la ejecución de obras o proyectos de inversión y de la prestación de servicios, que están a cargo de la Mancomunidad Municipal. Asimismo el cargo del consejo directivo no está sujeto al pago de remuneraciones bonificaciones, dietas, asignaciones, retribuciones, incentivos o beneficios de índole alguna, cualquiera sea su forma, modalidad, mecanismo o fuente de financiamiento (Art. 17° Numeral 17.1 DS. N° 046-2010-PCM). El Presidente de la Mancomunidad Municipal representa al Consejo Directivo y contrata al Gerente General designado por el Consejo Directivo de la mancomunidad, para el cumplimiento de los acuerdos y compromisos adoptados por dicha instancia.

El Gerente General es el titular de la entidad, de conformidad a lo establecido en el artículo 7° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto y de las disposiciones que regula el funcionamiento de los sistemas administrativos del Estado. Es el responsable de gestión de la Mancomunidad Municipal; y conjuntamente con los miembros del Consejo Directivo, asume la responsabilidad derivada de la ejecución de obras o proyectos de inversión pública y la prestación de servicios (Art. 18° numeral 18.1). Asimismo las funciones del Gerente General se encuentran estipuladas en el Art. 18 numeral 18.2 del Reglamento de la Ley de Mancomunidad Municipal. Por lo tanto, el Gerente General de la Mancomunidad Municipal asume la responsabilidad de conducción administrativa y el cumplimiento de los acuerdo del concejo directivo²²

²¹ PNUD, Gobernabilidad Democrática, Hoja Informativa, **Conversatorio: Mancomunidades, Desarrollo Territorial Participación** <http://www.regionalcentrelac-undp.org/images//stories/DESCENTRALIZACION/Conversatorio%20Carlos%20Hugo%20Molina%200web%20ESP.pdf>

²² El Consejo Directivo está conformado por los alcaldes miembros de la Mancomunidad (un presidente y el resto de los miembros son directores), el consejo directivo es la máxima instancia de toma de decisiones; pero los cuales dependiendo de la importancia y requerimiento de la normatividad dichos acuerdo del

de la Mancomunidad. La Estructura de la MACROSANJ está planteada de la siguiente manera:



Fuente: Plan de Desarrollo Concertado Territorial de la MACROSANJ.

De acuerdo a este gráfico, la estructura de la mancomunidad que aquí analizo cuenta con el Consejo Directivo (7 alcaldes), la Gerencia General y tesorería; no cuenta con Contabilidad ni Asesoría Legal, los demás órganos de línea son proyecciones hacia el futuro. En esta perspectiva la Mancomunidad no cuenta con recursos para implementar y contratar profesionales para el funcionamiento total de la estructura planteada en función al Plan de Desarrollo Concertado Territorial de la MACROSANJ. Esto se constituye en una limitación para la Institucionalización y sostenibilidad en el tiempo, las municipalidades distritales no asumen el compromiso establecido y por lo tanto no es posible implementar las áreas de línea de la estructura orgánica de la mancomunidad.

consejo directivo debe ser aprobado y/o ratificado en sesión de Consejo Municipal mediante ordenanza o acuerdo municipal de los integrantes de la Mancomunidad.

3.1.5. Logros de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan

La Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ fue reconocida mediante Resolución N° 491 -2011-PCM/SD, publicado en el Diario Oficial el Peruano el 10 de setiembre del 2011; a partir de su reconocimiento paso por diferentes dificultades principalmente en los trámites documentarios necesarios luego de su constitución como se explicó al inicio de este capítulo.

Por otro lado, paralelo a los trámites administrativos de la Mancomunidad se logró gestionar dos propuestas de estudios de preinversión a nivel de perfil mediante concurso de Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL) y un proyecto de la Cooperación Internacional también mediante concurso. Dichos proyectos son los primeros resultados como Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ. Muchas de las mancomunidades también tienen las mismas dificultades y aún no cuentan con proyectos de inversión pública.

Una de las acciones inmediatas de la mancomunidad al iniciar el año 2012 fue realizar la gestión paralela; es decir, gestión de proyectos y documentos administrativos²³. El trámite ante Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) para obtener el Registro Único de Contribuyente (RUC) fue una de las primeras trabas, porque el personal de la entidad no conocía sobre la Mancomunidad Municipal (normatividad y la existencia de la entidad) y fue necesario recurrir hasta la Secretaria de Descentralización para que nos facilite documentos como la Partida Registral de la Mancomunidad Municipal Copia de la acta de Constitución, Copia de Ordenanzas Municipales. Las Mancomunidades Municipales se encuentran en el

²³ Los trámites de registro e inscripciones fue uno de los obstáculos por la demora en los trámites y procedimientos del Estado, por otro lado, muchas instancias del Estado aún desconocen sobre las Mancomunidades Municipales; es decir, creen que la Mancomunidad Municipal es una entidad de derecho privado, ello implica explicar y facilitar información de la normatividad vigente de la Mancomunidad, dicho desconocimiento es en los diferente niveles del Estado principalmente por los funcionarios.

nivel de Gobierno Local; en este sentido muchos funcionarios de las Instituciones del Estado aún desconocen la normatividad vigente, ello limita las gestiones que se efectúa por el Gerente General; en este caso de la Mancomunidad el Alcalde que preside no es el representante legal de acuerdo de la Ley de la Mancomunidad. En este contexto requiere difundir la información de la normatividad para agilizar y facilitar la gestión a los funcionarios de la Mancomunidad.

Para consolidar las instancias de la Oficina de Programaciones e Inversión (OPI) y la Unidad Formuladora (UF) de la Mancomunidad fue necesario realizar una sesión del Consejo Directivo de la MACROSANJ para definir la conformación de estas instancias, eso porque en la MACROSANJ existe dos municipalidades sujetas al Sistema Nación de Inversión Pública (SNIP)²⁴, y amparados en la normatividad vigente (reglamento de la Mancomunidad Municipal) se definió la Municipalidad Distrital de Chupamarca para que cumpla con la evaluación de los proyectos de la Mancomunidad Municipal. Una vez definido se procedió a llenar los formatos SNIP - 01A y SNIP-02A y se realizó el trámite ante el Director General de la Dirección General de Política de Inversiones del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas, dicho trámite no fue complicado en el caso de la MACROSANJ.

Sobre el trámite del Sistema Integrado de Administración Financiera - SIAF²⁵; se debe precisar que es uno de los trámites más complejos porque requiere documentos aprobados por el Consejo Directivo de la Mancomunidad como el Plan Operativo Anual con su respectivo propuesta de presupuesto y designación de los responsables del manejo de Cuenta Corriente (luego se acredita mediante una resolución de la Gerencia General). Para realizar dichos trámites fue necesario contar con la Resolución de la Secretaria de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros por el cual se crea la Mancomunidad

²⁴ Según el Art. 27° numeral 27.3, literal a) Si más de una municipalidad de las que integran la Mancomunidad Municipal están sujetas al Sistema Nacional de Inversión Pública, el Consejo Directivo deberá señalar a la municipalidad responsable.

²⁵ El SIAF permite a la Mancomunidad contar con la Unidad Ejecutora con el código 350014 y pliego presupuestal 014.

Municipal. Asimismo es necesario elaborar un informe donde se explica el objetivo de la Mancomunidad, indicando las actividades o proyectos a realizar durante el año fiscal y como se señala anteriormente un Acta o Acuerdo de la mancomunidad, por medio del cual se aprueba el presupuesto anual de la Mancomunidad indicando el aporte de cada municipalidad. Luego esta acta es ratificada en sesión de Concejo Municipal mediante un Acuerdo de Consejo Municipal en donde las Municipalidades que conforman la Mancomunidad aprueban las transferencias a favor de la Mancomunidad de acuerdo al Plan Operativo Anual. Posteriormente se debe figurar el reporte de la Consulta amigable, que muestre que las transferencias aprobadas son previstas en el presupuesto del año fiscal de las municipalidades que conforman la mancomunidad. Si no se logra dicho requerimiento no es posible realizar los trámites ante el MEF, luego que aprueban los trámites se procede a la Instalación SIAF.

De la misma manera existen procedimientos para realizar la Apertura de Cuenta Corriente en Banco de la Nación, para ello es necesario contar con una copia y si es posible un original de los documento que se presenta al MEF solo se adiciona copias de DNIs legalizados de los titulares de la Cuenta Corriente y la ficha RUC de la Mancomunidad, luego se realiza el registro de firmas.

Una de los trámites finales es la inscripción ante el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE). Eso con el objetivo de llevar a cabo las contrataciones de especialistas para la formulación y elaboración de perfiles de proyecto, caso contrario es imposible proceder a contratar especialista para elaboración de estudios y perfiles de proyectos para la Mancomunidad.

Dentro de los logros de la Mancomunidad tenemos la elaboración del Estudio de preinversión a nivel de perfil aprobado en el concurso excepcional de FONIPREL. El proyecto se titula **"Instalación del servicio de agua del sistema de riego Palmadera de los distritos de la MACROSANJ"**, que aspira a construir una represa, capacitación en el uso del agua, mejoramiento de infraestructuras de

riego aledañas y/o al Río San Juan. El Estudio cuenta con un monto de S/ 199.548,00 Nuevos Soles.

El segundo logro consiste en la elaboración del Estudio de preinversión a nivel de Perfil **“Reducción de la Desnutrición Crónica de Madres Gestantes, Niños y Niñas Menores de Tres (3) Años de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan - MACROSANJ”**. Mediante el cual se trabajaran en las capacidades de los programas que intervienen en el ámbito de la Mancomunidad, equipamiento a servicios de salud, articulación de acciones entre programas sociales. Dicho estudio cuenta con un monto de S/. 115 430.00 Nuevo Soles; el monto total es de S/. 314 978.00 Nuevo Soles para la elaboración de los Estudios de preinversión. Asimismo cuenta con un **Comité Especial²⁶ de Procesos de Selección de Proveedores de la MACROSANJ**, una vez aprobado los perfiles se presentara a los nuevos concursos de FONIPREL para su financiamiento de Estudio de Factibilidad y/o ejecución en función a los montos de cada perfil.

Por otro lado, la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ pudo lograr el financiamiento de un Proyecto de la cooperación Internacional como el caso del Fondo Contravalor Perú Alemania (FPA) que financió la fase de Planificación Detallada del Proyecto C3L1 019 “Fortalecimiento de Capacidades para la Gestión Integral de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan - MACROSANJ”, la suma de S/. 10 000.00 nuevos soles y producto de ello se aprobó el Proyecto C3L1 019 para su ejecución por un periodo de 6 meses²⁷. El proyecto plantea formular 02 proyecto de inversión Pública para la MACROSANJ, Planes de Desarrollo Concertado Territorial PDCT, Plan de Desarrollo Institucional (PDI), Plan Operativo Anual - POA (2013) y la

²⁶ Los miembros integrantes del Comité Espacial (Titulares) conforman profesionales de las Municipalidades de San Pedro de Huacarpana, Aurahuá y San Juan y los miembros suplentes conforman profesionales de las Municipalidades de San Juan de Yánac, Chupamarca y MACROSAN (tesorera).

²⁷ El monto total del Proyecto es de **S/. 204 625.00**, el FPA tendrá un aporta de **S/. 154 975.00**, los miembros de la MACROSANJ aportaron en Efectivo **S/. 30 300.00** Nuevo Soles y aporte valorizado **S/. 14 650.00** Nuevos Soles y la Junta de Usuarios de Chincha tendrá un aporte valorizado de **S/. 4 700.00** Nuevo Soles.

Conformación de Comité de Gestión en la Cabecera de Cuenca San Juan para formar parte del Consejo de Recursos Hídricos.

Asimismo se implementó un concurso con Instituciones Educativas de nivel secundario con la finalidad de promover y sensibilizar sobre el manejo y gestión del agua con enfoque de gestión de cuenca; en todo este proceso de implementación del proyecto en mención fue como entidad proveedora de servicios es la Red de Municipalidades Urbana y Rurales del Perú - REMURPE.

La Mancomunidad, también, fue acreedor de un financiamiento mediante el concurso de Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local – FONIPREL para este caso fue aprobado un Decreto Supremo N° 115-2012-EF, en el Art. 2° numeral 2.2 que señala que los recursos se asignan al gobierno local cuyo alcalde ejerce la Presidente de la Mancomunidad Municipal, quien presentó las solicitudes de financiamiento que resultaron seleccionados y aprobadas en el segundo y tercer periodo. Dicho gobierno local transferirá los citados recursos a la Mancomunidad Municipal para destinarlos a las solicitudes seleccionadas en el marco de lo dispuesto en el Decreto de Urgencia N° 058-2011, siendo responsable de los mismos ante el FONIPREL. En este sentido, la Municipalidad de San Juan realizó la Transferencia de los Recursos a la Mancomunidad el 4 de octubre del 2012, como señala el Decreto Supremo y la Ley de la Mancomunidad, las transferencias financieras se efectúan mediante las Municipalidades y no se efectúa directamente a la Mancomunidad a pesar que existe el código presupuestal y la cuenta corriente de la Mancomunidad.

Por lo tanto, para efectuar los gastos de los recursos transferidos del Tesoro Público fue necesario conformar el Comité Especial de Contrataciones de la MACROSANJ. Para llevar a cabo el proceso de contrataciones hubo limitaciones de acceso a la plataforma de SEACE para el registro de Plan Anual de Contrataciones, por otro lado para el Organismos Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) las Mancomunidades Municipales eran una entidad privada; en este sentido desde la MACROSANJ y otras mancomunidades lograron efectuar incidencia para aclarar y definir que las Mancomunidades

Municipales son una entidad pública y luego recién a partir de esto se pudieron llevar a cabo los procesos de contrataciones.

Cuadro N°001

Recursos logrados y Aporte de los miembros de la MACROSANJ

Nombre de proyecto	Monto total S/.	Entidad financiera			
		FONIPREL	FCPA	Municipalidades de la AMCROSANJ.	
				Efectivo	Valorizado
Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la Elaboración del Informe Técnico de Viabilidad de la MACROSANJ.	3,500.00			3,500.00	
Estudio de preinversión a nivel de perfil "instalación del servicio de agua del sistema de riego Palmadera de los distritos de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ.	199,548.00	199,548.00			
Es contrato un consultor para la elaboración de la Propuesta de Estudio de preinversión a nivel de perfil "Reducción de la Desnutrición Crónica en Madres Gestantes, Niños, Niñas menores de tres años en la MACROSANJ".	4,200.00			4,200.00	
Estudio de preinversión a nivel de perfil "Reducción de la Desnutrición Crónica en Madres Gestantes, Niños, Niñas menores de tres años en la MACROSANJ".	115,430.00	115,430.00			
Fortalecimiento de capacidades para la gestión integral de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ. Etapas de planificación detallada	10,000.00		10,000.00		
Fortalecimiento de capacidades para la gestión integral de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ. Etapas de Ejecución del proyecto	204,625.00		154,975.00	30,300.00	19,350.00 ²⁸
Monto Total	537,303.00	314,978.00	164,975.00	38,000.00	19,350.00

Fuente: Elaboración propia del equipo técnico de la MACROSANJ.

²⁸ De los S/. 19,350.00 Nuevo Soles, S/. 4,700.00 nuevo soles aporta la Junta de Usuarios de Chincha (Aporte Valorizado) como entidad colaboradora.

A partir de lo antes presentado puedo concluir que la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ cuenta con algunos avances importantes como son los estudios de pre inversión financiados mediante FONIPRE y el proyecto de Cooperación así como los documentos de gestión administrativa. Todo ello se logró con aportes económicos externos, el aporte interno es mínimo, básicamente solo se muestra solo como contrapartida a un proyecto. Entonces surge la pregunta ¿si no hubiera proyecto de cooperación internacional hubieran aportado las municipalidades? En este sentido contesta a la pregunta la entrevista efectuada al presidente de la Mancomunidad.

“Hago un análisis de sostenibilidad y si no hubiera un proyecto en ejecución en la Mancomunidad, no hacemos aporte las Municipalidades estamos en peligro, no hay con que dar la sostenibilidad no hay como cancelar los honorarios del gerente y la tesorera de la Mancomunidad, por eso es importante el financiamiento (aporte) sino hacemos los aportes estamos en peligro de la sostenibilidad”.

(Presidente de la Mancomunidad Municipal,
Entrevista 29 de marzo del 2013)

Efectivamente los aportes de las Municipalidades son por compromiso de contrapartida a un proyecto de la cooperación; en este caso no se está cumpliendo lo que señala la Ley de la Mancomunidad cuando señala que las municipalidades que forman parte de una Mancomunidad Municipal podrán comprometer recursos correspondientes a Canon y Sobre canon, Regalías, FONCOMUN y Participación en Rentas de Aduanas, para el financiamiento o cofinanciamiento de las obras o proyectos de inversión pública de alcance intermunicipal, en el marco de lo establecido en el Estatuto y las disposiciones legales vigentes.

3.1.6. Funcionamiento y limitaciones de la Mancomunidad Municipal.

“Cuando las municipalidades pequeñas y pobres se juntan en mancomunidades, su principal problema es de financiamiento, por los pocos recursos que el MEF transfiere a las municipalidades, se debería transferir un fondo de funcionamiento a estas mancomunidades. Hay también otras dificultades cuando los proyectos que se dice que es de la mancomunidad, sin embargo solo financia un proyecto a dos municipalidades dejando de lado a la mayoría de municipalidades, esto les genera un desanimo en relación con sus objetivos y principios”.

(Secretario técnico de la REMURPE,
Entrevista 21 de abril del 2013)

“Para el funcionamiento de la Mancomunidad es necesario el compromiso y/o voluntad política de las autoridades; por otro lado, las municipalidades miembros de la Mancomunidad son municipalidades rurales con escasos recursos financieros, ello limita o es una excusa de las autoridades para no cumplir con los compromisos establecidos en el Consejo Directivo sobre las transferencias financieras; asimismo los funcionarios de las municipalidades no conocen la normatividad de la Mancomunidad y dificulta el proceso de funcionamiento de la Mancomunidad”.

(Gerente General de la MACROSANJ,
Entrevista 21 de abril del 2013)

Las entrevistas del Secretario de la REMURPE y el Gerente de la Mancomunidad coinciden en el sentido que las municipalidades rurales cuentan con un limitado

recurso para la transferencia financiera a la Mancomunidad, así como las limitaciones de los funcionarios que no contribuyen a la Mancomunidad por desconocimiento de la Ley de la Mancomunidad. En este sentido, los autores Molina y otros (2007), sustentan los argumentos planteados por los entrevistados que una de las limitantes es el financiamiento para la sostenibilidad de la Mancomunidad. La estrategia de financiamiento para la sostenibilidad de la mancomunidad es limitada. El funcionamiento de la mancomunidad municipal está subordinado al esquema de su financiamiento. Los aportes de las municipalidades de acuerdo al convenio mancomunitario, son una cuestión esencial para establecer una administración mínima que gestione la mancomunidad y que principalmente aborde dos ámbitos de la gestión: la planificación intermunicipal, y el apoyo a emprendimientos de desarrollo económico local y regional, incorporando a los actores económicos de la mancomunidad en estos procesos (Molina, Dammert, Chiriboga y Ameller 2007).

Como nos muestra el caso de la Mancomunidad de Rio San Juan las Mancomunidades Municipales en el país están el proceso de formalización y/o consolidación. A la fecha aún existes pocas mancomunidades registradas a nivel nacional; es decir, de los 140 Mancomunidades inscritas en el registro de Mancomunidades Municipales solo 12 Mancomunidades Municipales figuran en el sistema del Ministerio de Economía y Finanzas²⁹ con los presupuestos para Estudios de Inversión, Ejecución y Funcionamiento de la Mancomunidad Municipal debidamente saneados.

3.2. Actores claves en la gestión pública Mancomunada

A continuación presento a los diferentes actores que son parte de la mancomunidad, los he agrupado en dos rubros: actores políticos y actores de la sociedad civil.

“Los actores como educación y salud, son importantes para la formulación de proyectos y lograr propuestas de

²⁹ Según el portal del Ministerio de Economía y Finanzas, Transparencia Económica, Consulta amigable. En <http://ofi.mef.gob.pe/transparencia/mensual/>

impacto, de manera individual no es posible pero de manera conjunta si es posible.

(Alcalde de la Municipalidad de San Pedro, Entrevista
28 de marzo del 2013)

3.2.1. Los actores políticos (tomadores de decisión) y entidades públicas

La mancomunidad, al tener a los municipios como actor de su creación, tiene que respetar la autonomía institucional de los gobiernos municipales que la conforman. Esto se expresa en varios aspectos de las experiencias. Puede mencionarse el que sus integrantes tienen igual peso en las decisiones, aunque sus aportes sean proporcionales a sus poblaciones y/o capacidad de ingresos. También, que el convenio mancomunado sea aprobado por decisión de sus Concejos Municipales. El que los Alcaldes integren su Directorio de Gestión, garantiza el respeto a la autonomía municipal³⁰ (Molina, Dammert, Chiriboga y Ameller 2007).

De acuerdo al párrafo precedente existen varios actores, en este sentido me abocaré a señalar los actores vinculados como tomadores de decisión en la política de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Rio San Juan son:

- Alcaldes
- Regidores
- Funcionarios Municipales
- Centros de Salud
- Instituciones Educativas
- Gobernadores
- Sede Agraria y AgroRural del Ministerio de Agricultura

La mancomunidad Municipal tiene como uno de sus actores importantes para la toma de decisiones al Consejo Directivo de la Mancomunidad (conformada por los alcaldes de las municipalidades distritales). Por otro lado, los Concejos

³⁰ Contrariamente a las críticas contra la posibilidad de que las mancomunidades se superpongan a los gobiernos locales / municipales, la existencia de una directiva integrada por autoridades municipales, deja en evidencia la relación de autoridad sobre los técnicos.

Municipales Distritales (donde participan los regidores) son el espacio de toma de decisiones para ratificar o desaprobado los acuerdos adoptados por el Consejo Directivo de la Mancomunidad³¹. En este sentido, considero que los dos niveles son de mucha importancia en la toma de decisiones para el funcionamiento y cumplimiento de los acuerdos en la Mancomunidad, todo ello de acuerdo a la normatividad y el estatuto. Pero en la realidad, los acuerdos y compromisos son adoptados sólo de manera unánime en las sesiones de los Concejos Directivos. El cumplimiento finalmente recae en la voluntad política de los alcaldes y los funcionarios, esto no permite el cumplimiento de los acuerdo adoptados por los regidores de las municipalidades; ello genera la inestabilidad de los funcionarios y/o profesionales, así como en la gestión institucional de la Mancomunidad.

“La mancomunidad tiene poco tiempo de constituido y se viene armando el equipo de trabajo aunque no recibimos ningún tipo de beneficio y pago, hacemos por querer apoyar y brindar servicio sin ningún tipo de condiciones y se va formando paso a paso el equipo”.

(Tesorero de la Municipalidad Distrital de San Pedro
Entrevista 28 de marzo del 2013)

Considero que la Mancomunidad viene implementando acciones importantes por iniciativa y trabajos importantes por el compromiso de la gerencia y algunos funcionarios municipales que contribuyen a este proceso; a pesar de no percibir remuneración de la mancomunidad. Como antes ha sugerido el Tesorero de la Municipalidad de San Pedro, quien es miembro integrante del Comité Permanente de Contrataciones de la Mancomunidad.

3.2.2. Los Actores de la Sociedad Civil

De acuerdo a las entrevistas efectuadas se identificó a los siguientes actores de la sociedad civil:

- Organizaciones de Riego

³¹ Los regidores participan en la toma de decisiones en su sesión de consejo municipal, en los asunto de aprobación del Pla Operativo Anual, aprobación de los aportes económicos para cada año fiscal de la Mancomunidad.

- Organizaciones de productores
- Comunidades Campesinas
- Organización de Mujeres
- Junta Administradora de Agua y Saneamiento (JAAS)
- Caritas Huancavelica
- Instituto de Desarrollo y Medio Ambiente (IDMA)

Estas instancias vienen trabajando en el ámbito de la Mancomunidad pero no tienen mucha presencia en las acciones que desarrolla la Mancomunidad Municipal. Sobre estos espacios se opina:

“Rol de los representantes de productores brindar información al proyectista que sale al campo al río San Juan y participar activamente en las capacitaciones y facilitar la información sobre la problemática, en función a ellos que permanecen en la zona y conocen la realidad de la zona referido al formulación de proyectos a nivel de la mancomunidad. Depende de los compromisos y de ellos para el fortalecimiento y también el gerente asuma la responsabilidad de incidir en presionar a las autoridades para el cumplimiento de los compromisos”.

(Tesorero de San Pedro de Huacarpana
Entrevista 28 de marzo del 2013)

Capítulo 4

Gestión Presupuestal de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan

El análisis de la gestión presupuestal en la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ fue importante porque me permitió lograr comprender las dificultades que existe al interior de la Institución sobre las transferencias financieras, acuerdos del Consejo Directivo así como el proceso de ratificación mediante Sesión de Concejo Municipal, la búsqueda de financiamiento de la cooperación internacional y las relaciones interinstitucionales con los diferentes niveles de gobierno. En este capítulo analizo las transferencias financieras de los gobiernos locales, debilidades y oportunidades de gestión de recursos de cooperación en el marco de las mancomunidades municipales.

4.1. Transferencias financieras y oportunidades de gestión de recursos de la Mancomunidad Municipal

Cuando se constituye la Mancomunidad Municipal, se aprueba el Estatuto y en el Art. 21 se establecen los Tipos de Aportaciones, los cuales se fijan anualmente para cada ejercicio fiscal, considerando las siguientes modalidades: a) Cuota principal, para la prestación de servicios o la ejecución de proyectos, b) Cuota de administración, para atender los gastos generales de administración de la Mancomunidad Municipal; se aplicarán los criterios de población o disponibilidad presupuestal. Estableciendo que las aportaciones se realizarán en forma

mensual; asimismo se señala sanciones para las municipalidades que incumplan con las aportaciones.

4.1.1. Transferencias financieras de los gobiernos locales a la Mancomunidad

“Es un poco complejo, nuestros objetivos que nos hemos enmarcado para que la Mancomunidad esté totalmente integrado y compartir la responsabilidad como es el caso de los aportes para poder dar la sostenibilidad de la Mancomunidad y no se ha cumplido a [...]”.

(Presidente de la Mancomunidad Municipal,
Entrevista 29 de marzo del 2013)

La Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan, de acuerdo a su Estatuto y el reglamento de la Ley de la Mancomunidad Municipal establece mecanismos de aportación desde las municipalidades distritales a la Mancomunidad mediante cuota principal, para la prestación de servicios o la ejecución de proyectos. En este caso los miembros de la Mancomunidad aportaron una contrapartida para el cofinanciamiento de un proyecto de cooperación, en este sentido este aporte fue bajo convenio.

“En los acuerdos y compromisos de los miembros (alcaldes) de la mancomunidad, es solventar los gastos para la gestión de proyectos que beneficiara a todas las municipalidades; los aportes se ha cumplido de manera parcial y esperamos este año asúmanos la responsabilidad de cada municipalidad y aportemos lo que se acuerda en la Sesión del Consejo Directores”.

(Tesorero de la Municipalidad de San Pedro,
Entrevista 28 de Marzo del 2013)

“Los aportes para poder dar la sostenibilidad de la Mancomunidad y no se ha cumplido a cabalidad eso es una gran debilidad eso está causando atraso al desarrollo de la Mancomunidad, como la experiencia de contrapartidas para el proyecto de Fondo Perú Alemania fue cumplido por obligación y no fue de una situación de responsabilidad y de cumplimiento al compromiso asumido desde el comienzo, así como desde mi municipio, es falta de compromiso y me hago una mea culpa en mi condición de presidente que no estamos cumpliendo con los compromisos”.

(Presidente de la Mancomunidad Municipal,
Entrevista 29 de marzo del 2013)

La Mancomunidad logró conseguir un financiamiento de un proyecto de la cooperación internacional, en este marco efectuaron los aportes de contrapartida para la implementación del proyecto, como señala claramente el presidente de la Mancomunidad Municipal, en la entrevista efectuada. Por otro lado, también, existe la cuota de administración, para atender los gastos generales de administración de la Mancomunidad Municipal.

“El financiamiento de la Mancomunidad Municipal depende de los integrantes de las Municipalidades, de acuerdo a los compromisos tomados deben hacer los aportes. Si no tuviéramos un proyecto en ejecución estaría definitivamente en peligro sobre el funcionamiento de la Mancomunidad Municipal, porque no hay con que dar la sostenibilidad, y no tendríamos con qué pagar los honorarios de los funcionarios como el caso del Gerente y Tesorera. Por eso es importante

el financiamiento; si no hacemos un aporte estamos en peligro de avanzar hacia adelante”.

(Presidente de la Mancomunidad Municipal,
Entrevista 29 de marzo del 2013)

“Los acuerdos y compromisos de las municipalidades que estamos agrupados en esta mancomunidad, es con la finalidad de trabajo de manera conjunta por la voluntad política, asumir los compromisos con responsabilidad; porque nuestro pueblo nos ha elegidos como autoridades para asumir el cargo de alcaldes para buscar el desarrollo de nuestro pueblo. Caso contrario nuestras población y los socios que integran la mancomunidad nos sancionara por incumplimiento de los acuerdo y compromisos y las municipalidades que incumplan los acuerdo deben ser retirados de la Mancomunidad”.

(Alcalde de la Municipalidad San Pedro
Entrevista 28 de marzo 2013)

Las autoridades reconocen que no cumplen los compromisos y acuerdos establecidos sobre las cuotas, salvo para el primer caso cumplieron pero de manera obligada. En este sentido, pienso que el problema de la Mancomunidad de Rio San Juan se sustenta en los incumplimientos de los acuerdos y compromisos. Es decir no se realizan las transferencias financieras de las municipalidades hacia la Mancomunidad, estos incumplimientos generan inestabilidad institucional y por ende pelagra la sostenibilidad institucional de la mancomunidad de Rio San Juan - MACROSANJ.

Una de las razones que sustentan las autoridades sobre el incumplimiento de las transferencias financieras de las Municipalidades hacia la Mancomunidad es que no cuentan con recursos económicos. Por otro lado, los regidores en sesión de concejo aprueban las transferencias financieras pero los alcaldes no dan el visto bueno a los funcionarios. Por lo tanto, no se efectúa dicho proceso y se acumula

las aportaciones y el incumplimiento que afecta la institucionalidad de la Mancomunidad Municipal. Lo mismo ocurre en otras Mancomunidades Municipales del país, como el caso de AMUZCEH y otros. Lo antes planteado y sobre la base del análisis de la Mancomunidad de Rio San Juan, me lleva a concluir que la mancomunidad tiene las siguientes limitaciones en relación a las transferencias financieras:

- a) Los distritos miembros de la Mancomunidad cuentan con recursos económicos de 8 UITs por mes, por ello no asumen los gastos administrativos de la Mancomunidad.

Los acuerdos y compromisos de las municipalidades que estamos agrupados en esta mancomunidad, es con la finalidad de trabajo de manera conjunta, para asumir los compromisos con responsabilidad y buscar el desarrollo de nuestro pueblo. Por incumplimiento de los acuerdos y compromisos de las municipalidades deberán ser retirados de la Mancomunidad.

(Alcalde de la Municipalidad San Pedro
Entrevista 28 de marzo 2013)

- b) Las municipalidades miembros de la Mancomunidad no realizan las transferencias financieras para el funcionamiento y gestión administrativa institucional, a pesar que existe acuerdos y compromisos del concejo directivo de la Mancomunidad y modificado en su PIM de la Suma de S/. 10,000.00 por cada Municipalidad del año 2012 y para el presente año 2013 fue de 18,000.00 por municipio pero hasta la fecha ni una municipalidad ha realizado la transferencia financiera a la MACROSANJ.

“Los alcaldes están abocados a sus propios gestiones de cada una de las Municipalidades y deberían de dedicar un poco más de tiempo a la Mancomunidad para que sea más ejecutivos, en caso contrario deberían delegar a otros

persona con carácter de toma de decisiones en la reunión de la Mancomunidad Municipal”.

(Regidor de la Municipalidad de Chupamarca
Entrevista 3 de abril del 2013)

- c) El Gerente y la Tesorera no son pagados por la MACROSANJ, son remunerados mediante proyectos de la cooperación internacional cuya naturaleza es temporal, cuando se concluye la ejecución de los proyectos no garantiza la permanencia del personal de la Mancomunidad y genera una inestabilidad en el personal y la continuidad de la gestión de la Mancomunidad.
- d) Algunos funcionarios de las municipalidades aún no comprenden la importancia de los trabajos mancomunados y limitan el cumplimiento de los acuerdos y compromisos de la Mancomunidad. De la misma manera alguna de las autoridades no contribuyen con el trabajo mancomunado, a pesar de ello existen otros funcionarios que trabajan por darle continuidad e institucionalidad a la mancomunidad de Río San Juan pero siguen siendo minoría.
- e) La falta de las transferencias financieras de las municipalidades hacia la MACROSANJ para la gestión administrativa, no permitirá pagar al personal que trabaja en la mancomunidad, ello perjudicaría la institucionalidad de la Mancomunidad y los avances hacia los objetivos planteados.

4.1.2. Gestión de los recursos de la cooperación internacional

La gestión de recursos de la Cooperación Internacional es una de las oportunidades para las Mancomunidades, en este sentido la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ accedió a un financiamiento de un proyecto solo por un periodo de seis meses, dicho proyecto permitió asumir los honorarios de los profesionales de la mancomunidad, así como desarrollar acciones de capacitación y elaborar los instrumentos de gestión de las Mancomunidad con la activa participación de las organizaciones sociales de base.

Dicha recurso no fue ejecutado por la Mancomunidad si no fue ejecutado por una municipalidad miembros de la Mancomunidad, porque las instituciones financieras cooperantes cuentan con reglas de ese tipo.

El acceso a financiamiento con recursos de la cooperación es competitivo y no necesariamente se accede de manera permanente, así mismo muchas cooperaciones cuentan con ámbitos de intervención definidas. La falta de continuidad de financiamiento coloca en vulnerabilidad la institucionalidad de la mancomunidad.

4.2. Ministerios de Estado y su vinculación con la mancomunidad

4.2.1. Ministerios de Economía y Finanzas

El Ministerio de Economía y Finanzas no transfiere recursos directos a la Mancomunidad; según la Ley de la Mancomunidad, los aportes deben ser de la mancomunidad Municipal, en este sentido las Municipalidades con escasos recursos tiene dificultad para efectuar las transferencias financieras, por lo tanto se genera los problemas de la gestión institucional en la mancomunidad.

La Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan, desde su constitución ha tenido limitadas relaciones institucionales con el Ministerio de Economía y Finanzas, porque este ente de Estado es Normativo y cuenta con varios sectores como Tesoro Público (transferencia financiera de los recurso del estado), Inversión Pública, por lo tanto la Mancomunidad tuvo una relación solo en referente a los trámites administrativos con las diferentes estancias para la gestión interna de la Mancomunidad.

4.2.2. Secretaria de Descentralización / PCM

La Secretaria de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros es el ente que efectúa el Registro de Inscripción de Mancomunidades Municipales, para el registro existen asesores que evalúan la solicitud de inscripción; si una solicitud no cumple con los requisitos establecidos rechazan la inscripción. Por ejemplo, si una municipalidad ya existe en otra Mancomunidad Municipal evalúan la capacidad de recurso con la que cuenta, que el objeto de la Mancomunidad a

inscribir no sea igual de otra mancomunidad a la que pertenece una municipalidad y de acuerdo a eso aceptan o no su inscripción.

Entre la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan –MACROSANJ y la Secretaria de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministro se generó una relación de coordinación para asuntos de asesoramiento en los temas legales y normativos, así como capacitaciones para los gerentes de la Mancomunidades. Asimismo esta relación institucional fue más fluida con el Gerente General y no con los miembros del Consejo Directivo de la Mancomunidad.

Por otro lado, la Secretaria de la Descentralización facilita información sobre la Mancomunidad Municipal y oportunidades de financiamiento principalmente de FONIPREL y de algunas oportunidades de financiamiento de cooperaciones internacional.

4.2.3. Relación de la Mancomunidad del Rio San Juan con el gobierno regional y nacional

“Desde la conformación de la Mancomunidad Municipal existe una experiencia desagradable por la poca importancia y preocupación que tienen el gobierno regional, porque el gobierno Regional cuenta con economía financiera y no tienen interés de apoyar a la Mancomunidad a pesar que cuenta con equipo técnico de profesionales para apoyar a formular proyectos, para que sea financiado por el Gobierno Regional, Ministerio de Vivienda, Ministerio del Ambiente. En este sentido es necesario realizar una reunión de Mancomunidades de Huancavelica, para las gestiones necesitamos perfiles de proyectos para gestionar a nivel nacional”.

(Presidente de la Mancomunidad Municipal,
Entrevista 29 de marzo del 2013)

Como señala el presidente de la Mancomunidad la relación entre el Gobierno Regional de Huancavelica, Ica y la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan son muy débiles. Uno de los factores es la distancia (Mancomunidad), así como la falta de proyectos de inversión pública para gestionar ante esta instancia. Por otro lado, aún no hay un acercamiento entre estas dos instancias para ver la posibilidad de gestión de proyectos y el apoyo con equipo técnico para la formulación de proyecto de inversión pública. Pero en el caso del Gobierno Regional de Ica no existe la distancia geográfica, en este caso el factor que estaría obstaculizando la existencia de una real articulación es la discrepancia sobre el hecho de que la mayor parte de los miembros integrantes de la Mancomunidad pertenecen a Huancavelica y solo dos municipalidades perteneces a la región Ica.

Por otro lado, las autoridades distritales miembros de la Mancomunidad de ambas regiones viajan a efectuar diferentes gestiones a los gobiernos regionales de manera individual (proyectos para sus municipalidades) y no plantean la existencia de la Mancomunidad y la posibilidad de negociación de proyecto de impacto para la Mancomunidad. Por lo tanto, aún existe el trabajo individualizado por municipalidad y no como Mancomunidad Municipal.

Lo mismo ocurre con el gobierno central, las autoridades nacionales efectúan las gestiones en diferentes instancias y/o ministerios de manera individual con cada municipalidad. Es decir, gestionan proyectos de inversión para las municipalidades distritales, sin tomar en cuenta la existencia de la Mancomunidad. Esto en los hechos desconoce la existencia de la mancomunidad, por ello concluyo que existe una débil relación entre las mancomunidades y el gobiernos central lo que está contribuyendo a debilitar la institucionalidad de las mancomunidades.

5. Conclusiones

- ✓ La mancomunidad cuenta con una organización institucional reciente y organizacionalmente es débil porque su estructura orgánica sólo está constituida por el Consejo Directivo de la Mancomunidad y la Gerencia General.
- ✓ Las municipalidades pequeñas (rurales) y con escasos recursos como de la MACROSANJ tienen como su principal problema el incumplimiento de transferencias financieras para el funcionamiento como mancomunidad municipal.
- ✓ La mancomunidad MACROSANJ cuenta con dos profesionales en la gestión operativa (administración) y sin asignación de recursos para la gestión institucional, ello limita a los profesionales la capacidad de gestión, la permanencia, así como la continuidad de la mancomunidad en sí misma.
- ✓ La mancomunidad cuenta con los actores políticos como son las autoridades de las municipalidades, dichas autoridades muestra el interés de trabajo mancomunidad, pero no cumplen los acuerdos y compromisos establecidos en la mancomunidad, ello está generando la inestabilidad institucional así como la ingobernabilidad dentro de las mancomunidades.
- ✓ Otro actor importante en la mancomunidad son las organizaciones sociales de base (sociedad civil) que pueden garantizar la sostenibilidad institucional, sin embargo el trabajo individualizado de las autoridades no contribuye al logro de inversiones en beneficio de las organizaciones integrantes de la mancomunidad.
- ✓ Los estudios de pre-inversión obtenidas por la mancomunidad es un alivio y oportunidad de financiamiento de proyectos de impacto; asimismo pone en evidencia de la gestión del equipo técnico operativo, pero estos estudios de

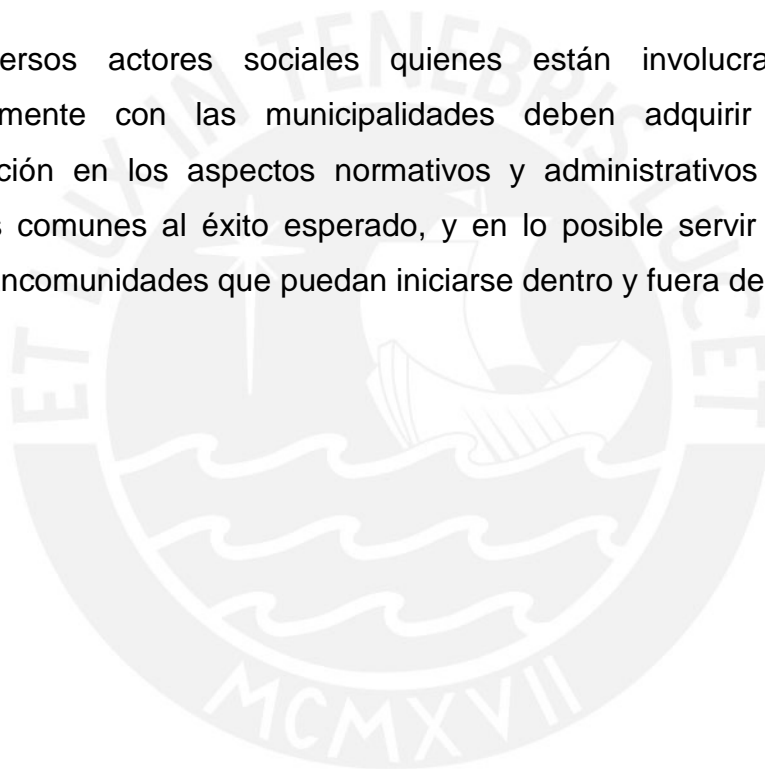
pre-inversión no garantizan necesariamente la institucionalidad y la sostenibilidad de la Mancomunidad.

- ✓ La MACROSANJ mantiene su equipo técnico con el financiamiento de un proyecto de la cooperación internacional, por lo tanto la continuidad y/o permanencia del equipo técnico es inestable y afecta directamente el funcionamiento de la mancomunidad.
- ✓ Las mancomunidades a pesar de sus limitaciones económicas o escasos recursos se constituyen por incentivos de la Ley de la Mancomunidad, como por FONIPREL y apoyo de la cooperación. Pero muchas mancomunidades no acceden a los recursos de FONIPREL porque no cuentan con un equipo técnico en formulación de proyecto.
- ✓ Si bien la MACROSANJ tiene algunos avances, existe una gran debilidad institucional y por ende la sostenibilidad no está garantizada porque las autoridades continúan con los trabajos individuales y no apuestan por una gestión territorial como mancomunidad.
- ✓ Una de las debilidades más importantes en la mancomunidad es la transferencia financiera de los miembros de la mancomunidad, lo que no permite el trabajo del equipo técnico de la mancomunidad y la adecuada gestión institucional.
- ✓ Otra de las debilidades de la mancomunidad se centra en los funcionarios de las municipalidades que no contribuyen en la gestión institucional de la mancomunidad, eso porque en su mayoría desconocen la importancia del trabajo mancomunado.

6. Recomendaciones

- ✓ Es necesario asignar recursos mínimos (gastos administración) para el funcionamiento de las mancomunidades a nivel nacional, en este sentido la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros debe jugar un rol protagónico para hacer incidencia hacia el gobierno central, principalmente al Ministerio de Economía y Finanzas.
- ✓ Muchas de las mancomunidades existentes a nivel nacional se crearon por los incentivos de la ley de la Mancomunidad Municipal, por eso las Municipalidades rurales que cuentan con 8 UITs no logran financiar y/o realizar sus transferencias financieras hacia la Mancomunidad, en este sentido la evaluación en la Secretaría de Descentralización debe ser lograr que las municipalidades que integran una mancomunidad se comprometan a financiar las mancomunidades municipales.
- ✓ De más de 150 mancomunidades existentes solo 20 mancomunidades cuentan con Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), entonces es necesario fortalecer la institucionalidad y la sostenibilidad de las mancomunidades a nivel nacional. Por otro lado, es necesario que desde el MEF dispongan que las municipalidades que integran una mancomunidad aprueben las transferencias financieras directa a la mancomunidad para no esperar la buena voluntad de las autoridades que integran las mancomunidades a nivel nacional.
- ✓ Como la carencia de recursos económicos para la gestión administrativa es uno de los principales problemas que enfrentan las mancomunidades; se sugiere gestionar recursos para estos fines, con alcance nacional desde la Secretaría de la Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

- ✓ Una alternativa para garantizar los aportes al sostenimiento de las mancomunidades por parte de los gobiernos locales conformantes, sería que el compromiso de aportes económicos efectuado como requisito para la creación, se haga efectivo con la intervención del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta institución podría proceder a descontar los aportes directamente a los gobiernos locales y transferir dichos recursos a las mancomunidades, para ello, se deberá solucionar previamente el problema de carencia del Sistema Integrado de Administración Financiera en la mayoría de Mancomunidades.
- ✓ Los diversos actores sociales quienes están involucrados directa e indirectamente con las municipalidades deben adquirir conciencia de capacitación en los aspectos normativos y administrativos para llevar los objetivos comunes al éxito esperado, y en lo posible servir de referencia a otras mancomunidades que puedan iniciarse dentro y fuera del país.



7. Bibliografía

ALBURQUERQUE FRANCISCO, MARCO DINE y Roxana Pérez

2008 *El Enfoque de Desarrollo Económico Territorial*. Guía de aprendizaje sobre integración y desarrollo económico territorial. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. Universidad de Sevilla

ALTSCHULER, Bárbara

2003 “El asociativismo municipal como estrategia para el Desarrollo económico local en la Argentina”. Ponencia presentada en el V SEMINARIO NACIONAL DE REDMUNI. Mendoza. Consulta: 24 de setiembre de 2012.
<http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/PEYPP_Altschuler_El.asociativismo.municipal.pdf>

ASOCAM

2007 X Seminario Latinoamericano “Políticas Públicas para la Promoción del Desarrollo Económico Local” Memoria. Honduras.

2007 X Seminario Latinoamericano “Políticas Públicas para la Promoción del Desarrollo Económico Local” Memoria. Honduras.

BARZOLA, Eduardo

2011 La agenda de la REMURPE sobre la descentralización del Estado. *Primera Edición*. Lima.

BASTIDAS, David

2010 *Rol de las Mancomunidades en el marco de una gestión por resultados* [diapositiva]. Huamanga: Secretaria de Descentralización / PCM.

BOISIER, Sergio

2004 “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. *Revista euro*. Santiago de Chile, Volumen XXX N° 90, pp. 27-40.

CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL - RIMISP.

2012 *Final del Programa Dinámicas Territoriales Rurales: Territorios Rurales en Movimiento*. Santiago de Chile

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2009 *Ley N° 29341, Ley que modifica la Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal, y dicta otras disposiciones*. 03 de abril.

2007 *Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal*. 28 de mayo.

2003 *Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades*. 27 de mayo.

2002a *Ley N° 27783, Ley de Base de la Descentralización*. 17 de julio

2002b *Ley N° 27680, Ley de reforma Constitucional del capítulo XIV del título IV, sobre descentralización*. 06 de marzo.

CUERVO, Luis

2012 “Ética territorial. Ética y política económica. Discusión de sus relaciones fundamentales a la luz de las políticas de desarrollo territorial”. *CEPAL- Desarrollo territorial*. Santiago, Serie 12, PP. 5-56.

ECONOMÍA Y SOCIEDAD 74, CIES

2010 *Desafíos de la descentralización frente a las elecciones del 2010*. Resumen del Evento Público realizado durante el seminario anual. Consulta: 2 de mayo 2013.
<<http://es.scribd.com/doc/32860526/Desafios-de-La-Descentralizacion>>

ECHEVERRI, Rafael y Octavio SOTOMAYOR

2010 *Estrategia de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. Documento de proyecto.* Naciones Unidad.

FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES DE BOLIVIA

2011 “10 años un camino construido para Bolivia”. Publicaciones Bimestrales - *Edición Especial*. Bolivia, Número 6, PP. 1-36.

FINOT, Iván

2005 “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, número 88, PP. 29-46.

FONDO MINK´A DE CHORLAVÍ

2007 *Las Mancomunidades Municipales y las Estrategias para la Revalorización de los Territorios Rurales Pobres y Marginados en América Latina*. Primera edición. Santiago de Chile.

GONZÁLES, Alberto y Marco SHIVA - Macrososul

2007 *Aproximación de los determinantes de la percepción de los beneficiarios de la descentralización*. Economía y Sociedad 63, CIES. Consulta: 2 de mayo 2013
<<http://cies.org.pe/files/ES/Bol63/04-GONZALES.pdf>>

GONZALES DE OLARTE, Efraín

2009 *Descentralización para Desconcentrar: el desafío del desarrollo regional en el Perú [diapositivas]*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Cusco.

2003 *Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú*. PNUD. Lima.

GONZALES DE OLARTE, Efraín, Teobaldo PINZÁS y Carolina TRIVELLI

1994 *Descentralización Fiscal y Regionalización en el Perú. Documento de Trabajo N° 69. Cusco.*

GÓMEZ, Ileana, Margarita GARCIA Y Silvia DE LARIOS

2003 *La Gestión Territorial Participativa Hacia la Búsqueda de Medios de Vida Rurales Sostenibles: El caso de la Mancomunidad la Montaña. Informe Final San Salvador.*

IGUÍÑIZ, Javier

2000 *Acerca de la Viabilidad de la Descentralización Económica. Documento de trabajo 182.*

MOLINA, Carlos

2006 *Las Mancomunidades Municipales: Una Alternativa para el Desarrollo Territorial. Metáfora N° 41, Santa Cruz Bolivia.*

ORNELAS, Netzahualcoyotl y RUÍZ, Héctor

2010 *Problemas de la implementación de la Nueva Gestión Pública en América. Madrid.*

RED DE MUNICIPALIDADES URBANAS Y RURALES DEL PERÚ – REMURPE.

2011 *Memoria Institucional Gestión 2003-2010. Documento Institucional. Lima.*

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2010 *Decreto Supremo N° 046-2010-PCM. 09 de abril.*

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO - PNUD

2006a *Informe sobre Desarrollo Humano Perú: Hacia una Descentralización con Ciudadanía. Primera Edición. Lima.*

2006b *Descentralización con Ciudadanía en el Perú: Diálogo con actores regionales. Primera Edición. Lima.*

SECRETARIA DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA PCM

2012 *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.*
Documento para aportes Lima.

2011 *Propuesta de Plan Nacional de Regionalización y
Descentralización (2012-2016). Documento para Consulta
Nacional.* Lima.

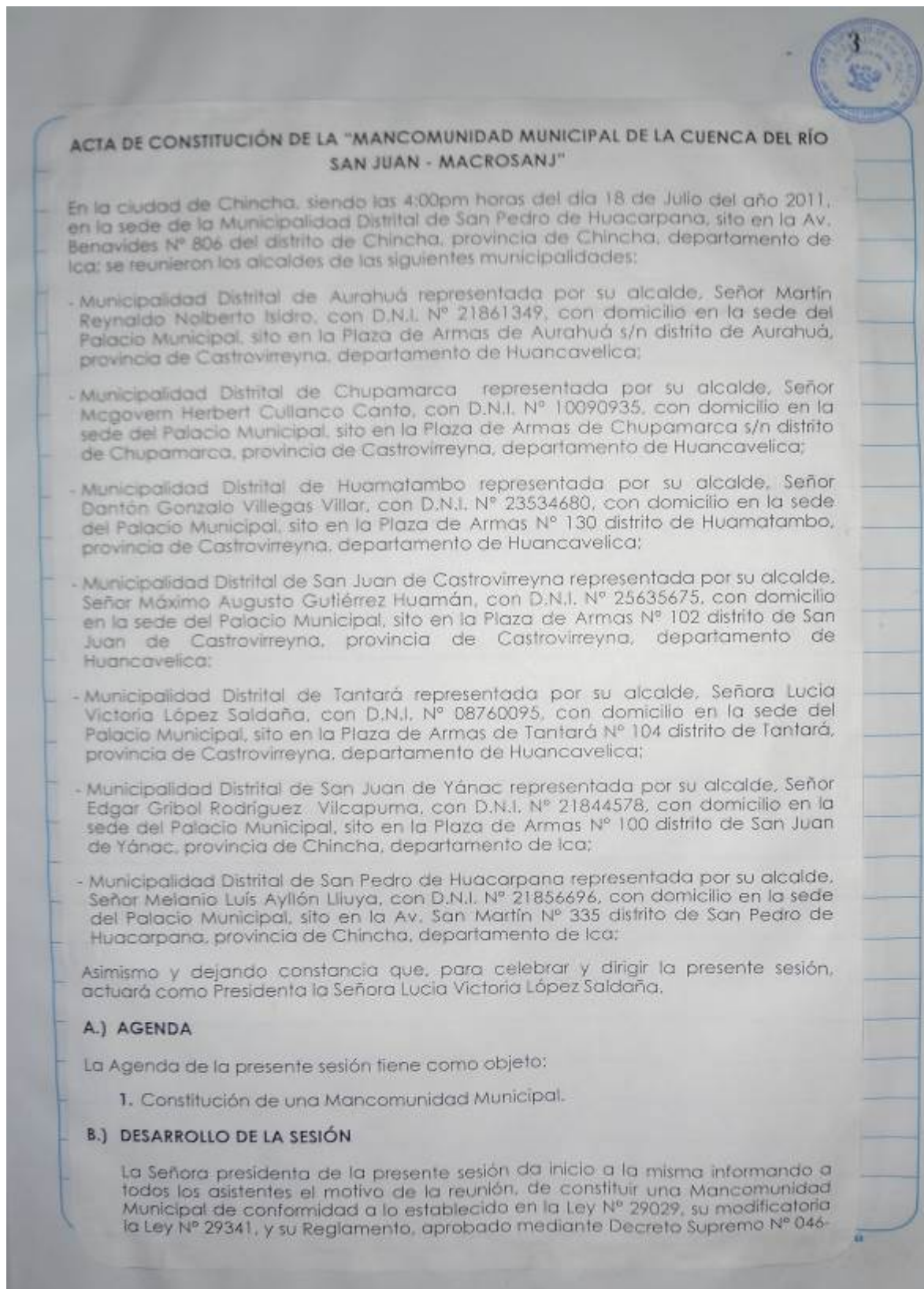
SMITH, Lawrence

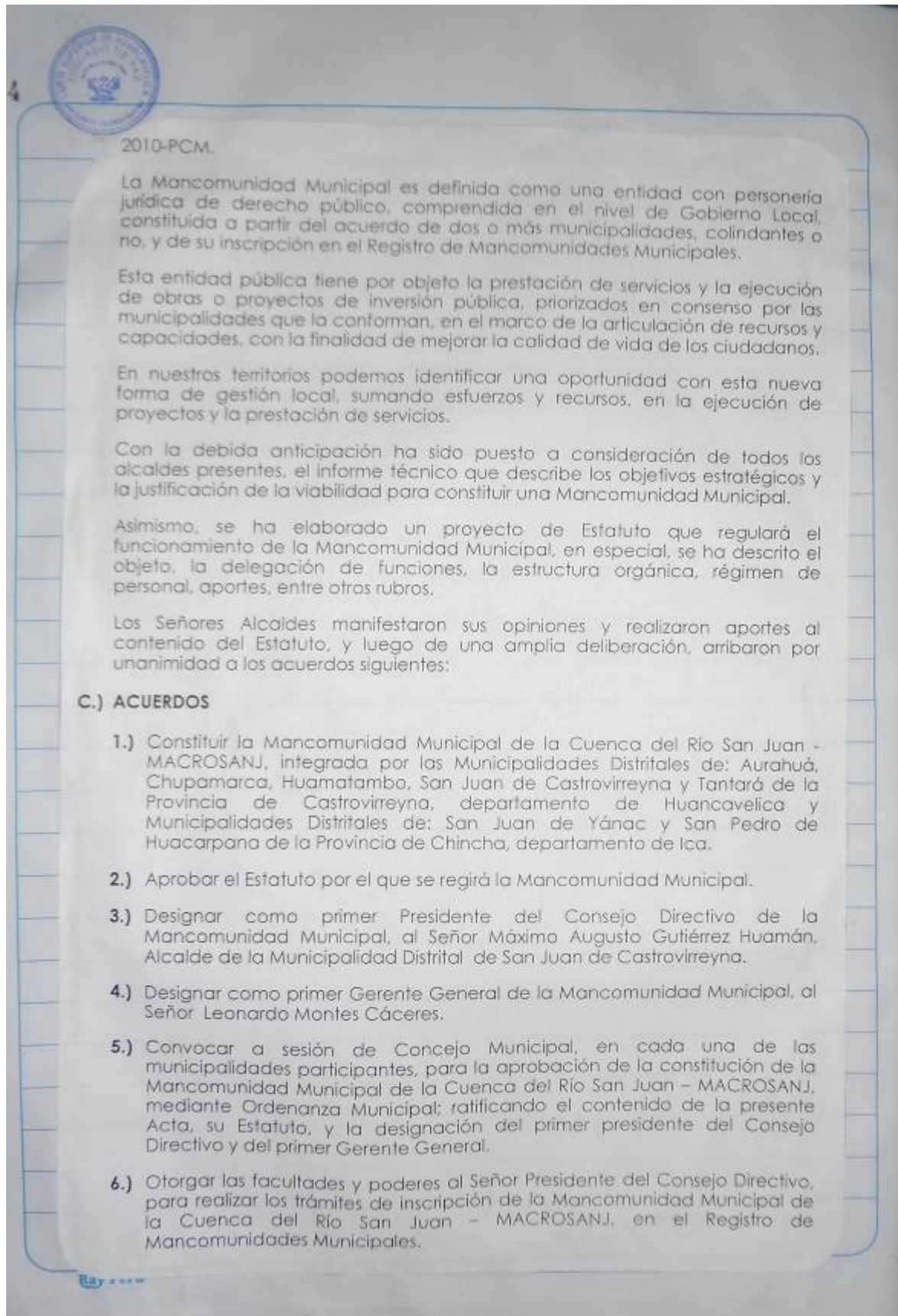
2002 *Reforma y Descentralización de Servicios Agrícolas: Un Marco de
Políticas, Colección de políticas agrícolas y desarrollo económico
de la FAO.* Roma.

USAID – PERÚ PRODESCENTRALIZACIÓN

2012 *Proceso de DESCENTRALIZACIÓN Balance y Agenda.* Informe
de balance. Lima.







Siendo las 9:00 horas, y no habiendo otras temas que tratar, la Presidenta dio por concluida la sesión de constitución de la Mancomunidad Municipal de la Cuenca del Río San Juan – MACROSANJ y al pie firman todos los presentes.

MARTÍN REYNALDO NOLBERTO ISIDRO
ALCALDE

Martín Reynaldo Nolberto Isidro
Alcalde de Aurahua

MCGOVERN H. CULLANCO CANTO
ALCALDE

McGovern Herbert Cullanco Canto
Alcalde de Chupamarca

DANTÓN GONZALO VILLEGAS VILLAR
ALCALDE

Dantón Gonzalo Villegas Villar
Alcalde de Huamatambo

MÁXIMO GUTIÉRREZ HUAMÁN
ALCALDE

Máximo Augusto Gutiérrez Huamán
Alcalde de San Juan de Castrovireyna

LUCÍA VICTORIA LÓPEZ SALDAÑA
ALCALDE

Lucía Victoria López Saldaña
Alcalde de Tantara

MELANIO LUÍS AYLLÓN LLUYA

Melanio Luis Ayllón Lliuya
Alcalde San Pedro de Huacarpana

EDGAR G. RODRÍGUEZ VILCAPUMA
ALCALDE

Edgar Gribol Rodríguez Vilcapuma
Alcalde de San Juan de Yanac