Proyecto de Ley N° 3507/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

HAMLET ECHEVERRIA RODRIGUEZ

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
09 NOV. 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 11:58 AM

PROYECTO DE LEY DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Los congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Democrático, a iniciativa del congresista **HAMLET ECHEVERRÍA RODRÍGUEZ**, en ejercicio del derecho que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la Ley siguiente:

LEY DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS A LAS MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto asignar recursos económicos a las Municipalidades de Centros Poblados para ejecutar acciones de mantenimiento de infraestructura pública y/o comunal con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Artículo 2. Constitución del fondo

Constitúyase el Fondo para la Asignación de Recursos Económicos a los Centros Poblados – FARECEP, con aportes anuales del gobierno central y los gobiernos locales. El gobierno central aportará a este fondo una cantidad equivalente a veinte (20) unidades impositivas tributarias por cada Centro Poblado del país, y las municipalidades provinciales y distritales, con el presupuesto a su cargo, aportarán dos (2) y cuatro (4) unidades impositivas tributarias, respectivamente, por cada Centro Poblado existente en su jurisdicción, en conformidad con el Registro Nacional de Municipalidades de Centros Poblados.

Las municipalidades provinciales aportarán, en total, seis (6) unidades impositivas tributarias por cada Centro Poblado que se encuentre en el ámbito del distrito capital; asimismo, en estos casos, serán ellas las encargadas de la ejecución del gasto.

Artículo 3. Crédito presupuestal

El crédito presupuestal es la cantidad de recursos económicos asignados a cada Centro Poblado anualmente. La efectiva ejecución del gasto por cada solicitud de bienes y/o servicios realizados, es descontado del crédito presupuestal, hasta agotarlo. El crédito presupuestal no ejecutado en un año no se pierde y es incorporado al crédito presupuestal del año siguiente.

Artículo 4. Factores de distribución

La Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, determina el crédito presupuestal que le corresponde a cada Municipalidad de Centros Poblados, tomando en cuenta los siguientes factores de distribución, que se aplicarán como sigue:

De manera directamente proporcional a:

a) La población beneficiaria según el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).
b) El tamaño del territorio que administran.
c) La cantidad de núcleos poblacionales existentes dentro de la jurisdicción del Centro Poblado.
d) La distancia entre la capital del Centro Poblado y la capital del distrito del que forma parte.
e) El nivel de pobreza del distrito al que pertenece el Centro Poblado.

De manera inversamente proporcional a

f) La sumatoria de los presupuestos institucionales de apertura de las municipalidades provincial y distrital a los que pertenece el Centro Poblado.

El crédito presupuestal anual asignado para cada Centro Poblado no podrá ser menor a ocho (8) ni mayor a treinta (30) unidades impositivas tributarias; esto, sin considerar los saldos presupuestales del año inmediatamente anterior.

Artículo 5. Programación e intangibilidad de los recursos asignados

El Ministerio de Economía y Finanzas programa en el presupuesto institucional de apertura de las municipalidades que correspondan, la suma total de los créditos presupuestales de los Centros Poblados existentes en su jurisdicción distrital. Los recursos económicos asignados a los Centros Poblados son intangibles y no podrán ser utilizados para otros fines ni mediante otra forma que los establecidos en la presente ley.

Artículo 6. Uso del crédito presupuestal

El crédito presupuestal debe ser usado para financiar la ejecución de acciones de mantenimiento de infraestructura pública y/o comunal en la jurisdicción del Centro Poblado; en consecuencia, el presupuesto asignado puede ser utilizado en la adquisición de bienes, muebles y/o inmuebles, así como en la contratación de servicios, a favor del Estado, de las municipalidades de los Centros Poblados y/o de sus núcleos poblacionales, mediante la elaboración y ejecución de fichas de mantenimiento.

Artículo 7. Prohibición de uso

Los recursos asignados no pueden ser utilizados en la ejecución de proyectos de inversión pública en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones – Inverte.pe.

Artículo 8. Ejecución del gasto

Corresponde a las municipalidades distritales, y de ser el caso, a las municipalidades provinciales, ejecutar el gasto de los recursos económicos asignados en conformidad con el acuerdo de priorización anual y las solicitudes de bienes y/o servicios presentados por las municipalidades de Centros Poblados. Las municipalidades ejecutoras, al finalizar la ejecución del gasto solicitado, cuantifican la cantidad de recursos económicos utilizados y lo descuentan del crédito presupuestal correspondiente al Centro Poblado.

Artículo 9. Acuerdo de priorización anual

El acuerdo de priorización anual es el instrumento de gestión mediante el cual las autoridades del Centro Poblado determinan las necesidades prioritarias a ser atendidas con el crédito presupuestal asignado en un año; es aprobado en sesión de concejo municipal del Centro Poblado, hasta el 30 de noviembre del año anterior al de la ejecución del gasto.

El acuerdo de priorización anual puede modificarse hasta el 31 de enero del año que corresponde a la ejecución del gasto, siempre que se cuente con la aprobación del concejo municipal del distrito al que pertenece el Centro Poblado.

Artículo 11. Solicitud de bienes y/o servicios

Los bienes y/o servicios, asociados a las necesidades priorizadas, serán solicitados oportunamente por el alcalde del Centro Poblado entre el 1 de enero y el 31 de octubre del año inmediatamente posterior a la priorización aprobada. La municipalidad distrital o provincial, según corresponda, en base a las solicitudes presentadas, elabora las fichas de mantenimiento y las ejecuta.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHAVEZ CHINO Betssy Betzabet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2022 11:23:56-0500

Artículo 12. Rendición de cuentas

Las municipalidades distritales o provinciales, según corresponda, emiten un informe de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos asignados y lo remiten a las municipalidades de los Centros Poblados dentro del primer trimestre del año siguiente a la ejecución del gasto.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación

El Poder Ejecutivo, con refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y del Ministro de Economía y Finanzas, aprueba el reglamento de la presente ley, en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario.

SEGUNDA. Excepción

Excepcionalmente, el acuerdo de priorización anual correspondiente al año 2023, puede ser aprobado hasta el 28 de febrero de 2023, y las solicitudes de bienes y/o servicios, en este caso, podrán ingresarse a las municipalidades entre el 1 de marzo y el 31 de octubre del mismo año.

TERCERA. Registro de municipalidades de Centro Poblado

La Secretaría de Descentralización, dentro de los noventa (90) días siguientes a la promulgación de la presente ley, elabora y aprueba el Registro Nacional de Municipalidades de Centros Poblados, así como los criterios técnicos y normativos para la incorporación y retiro de los Centros Poblados inscritos en él.

Lima, octubre de 2022

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/10/2022 12:07:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHEVERRIA RODRIGUEZ Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2022 13:23:21-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: KAMICHE MORANTE Luis Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 20/10/2022 12:28:53-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIMACHI QUISPE Nieves Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/10/2022 12:08:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BERMEJO ROJAS Guillermo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/10/2022 13:05:02-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/11/2022 10:13:47-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **11** de **noviembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3507-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**
2. **PRESUPUESTO Y CUENTA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1. Introducción

Las municipalidades de los Centros Poblados se crearon ante el abandono crónico de las poblaciones rurales por parte del Estado. Con el pasar de los tiempos, los Centros Poblados evolucionaron, llegando a tener las aspiraciones de otros pueblos.

En esa medida, la presente propuesta legislativa pretende favorecer los esfuerzos por mejorar el proceso de descentralización en el país, otorgando poder de decisión a las autoridades de los Centros Poblados sobre el uso de recursos públicos con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En el año 2015, la Municipalidad Provincial de Celendín, en el marco de sus atribuciones y autonomía, aprueba una ordenanza municipal[1] que, a su vez, aprobó la directiva para la asignación de recursos a los Centros Poblados de su jurisdicción, con la finalidad de hacer efectiva una suerte descentralización interna en esa provincia.

Mediante esta ordenanza se asignaba recursos económicos a sus 39 Centros Poblados, distribuyendo dichos recursos de acuerdo a ciertos factores como demografía, amplitud territorial, niveles de pobreza, etc., en un horizonte de tiempo de cuatro años. Con los techos presupuestales aprobados para cada Municipalidad de Centros Poblados, sus autoridades, en asambleas comunales, decidían el uso del crédito presupuestario que les fue asignado, en conformidad con ciertos parámetros de inversión, previamente establecidos. Sin embargo, la ejecución del gasto quedaba reservada a la municipalidad provincial, y en algunos casos, a las municipalidades distritales. Así, la ejecución del gasto le correspondía a la municipalidad provincial, en los casos de ejecución de mantenimientos y/o adquisición de bienes y/o servicios, y a las municipalidades distritales, cuando se trataba de un gasto de inversión.

La experiencia resultó ser muy satisfactoria, por cuanto las Municipalidades de Centros Poblados no habían tenido nunca decisión sobre presupuesto alguno, dado que esta decisión había quedado reservada para las autoridades municipales de los ámbitos distrital y/o provincial, pero, sobre todo, porque

[1] Ordenanza Municipal N° 001-2015-MPC/A

pudieron priorizar la satisfacción de sus pequeñas y cotidianas necesidades, siempre postergadas y muchas veces llevadas a cabo solamente con el esfuerzo comunal.

Estas consideraciones son las que nos han hecho reflexionar al plantear un marco normativo que desarrolle la capacidad autogestionaria de los Centros Poblados, comprometa al Estado en el impulso del desarrollo comunal, fortalezca la descentralización económica, otorgando poder de decisión a las autoridades locales sobre el uso de recursos económicos a ser invertidos en su territorio, pero concediéndole, al mismo tiempo, una regularidad que solo puede darle una norma con rango legal.

2. Objetivo de la Propuesta

El presente proyecto de ley tiene como objeto mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de los Centros Poblados mediante la asignación de recursos económicos, que sirvan para ejecutar acciones de mantenimiento de infraestructura pública y/o comunal.

Por otro lado, se pretende favorecer los esfuerzos por mejorar el proceso de descentralización en el país, dando poder de decisión sobre los recursos asignados a las autoridades del Centro Poblado.

3. Antecedentes

Centros Poblados y núcleos poblacionales

La definición de Centro Poblado según el artículo 4 del reglamento de la Ley N° 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial[2] *"...Es todo lugar del territorio nacional rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia. Sus habitantes se encuentran vinculados por intereses comunes de carácter económico, social, cultural e histórico. Dichos Centros Poblados pueden acceder, según sus atributos, a categorías como: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli"*. De esto podemos advertir que existen Centros Poblados mayores como las ciudades o metrópolis, y Centros Poblados menores como caseríos, pueblos y villas.

Según se desprende de los datos demográficos, en el país existen 98.000 Centros Poblados, en los términos establecidos de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, la gran mayoría de ellos con menos de 500 habitantes. Existe una gran

[2] Decreto Supremo Nº 019-2003-PCM.

dispersión de la población peruana, pues más del 95% de los Centros Poblados más pequeños representan menos del 15% de la población del país. Solo el Centro Poblado más grande del Perú, la ciudad capital Lima, concentra el 31% de la población total[3].

Las dos terceras partes de los Centros Poblados se encuentran en la sierra, albergando solo a la tercera parte de la población, mientras que solo el 10% de Centros Poblados del país se encuentran en la costa, pero en ellos viven más de la mitad de la población peruana.

El 73% de la población habita en áreas urbanas, en tanto que solo el 27% se encuentra en territorio rural, siendo la sierra el área con mayor dispersión territorial y la región mayoritariamente rural. En efecto, el área geográfica de la Costa representa solo el 11% del territorio; sin embargo, concentra el 49% de la población. A la Selva corresponde una situación opuesta (con un 58% del territorio y solo un 7% de población), en tanto que los Andes constituyen el 31% de un territorio (la Sierra) que alberga al 44% de la población.

Es evidente que existe una clara concentración poblacional en la costa, y que las zonas rurales acogen un porcentaje poblacional bastante menor.

Esto se corresponde con la existencia de los órganos de gobierno en dichas regiones, pues cerca del más del 60% son municipalidades rurales. Las municipalidades provinciales y distritales que administran los servicios públicos en las zonas rurales enfrentan problemas muy distintos que las municipalidades ubicadas en las zonas con gran concentración poblacional.

Las zonas rurales están compuestas por territorios geográficamente amplios, pero con una población muy reducida y dispersa. La población de estas zonas practica principalmente actividades económicas primarias como la agricultura y la ganadería, en unidades de producción pequeñas, por lo que su producción se orienta sobre todo a proveer a los mercados locales, y en muchos casos, al autoconsumo. Esto último determina que, al no poder ingresar sus productos al mercado, no perciben recursos dinerarios regularmente, incidiendo en los altos porcentajes de pobreza monetaria, sobre todo en regiones con alta tasa de ruralidad como Cajamarca y Puno, por ejemplo.

[3] DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2010). Diagnóstico de la realidad y funcionamiento de las municipalidades de centro poblado.

Las municipalidades rurales no pueden recaudar directamente de los ciudadanos ingresos considerables, lo que afecta su base económica y financiera. El FONCOMUN intenta suplir este problema, pero es insuficiente tanto para poder fortalecer las capacidades de autoridades y funcionarios públicos como para proveer con servicios públicos adecuados a sus habitantes.

Los gobiernos locales que administran los servicios públicos en zonas rurales, se enfrentan a otro problema, la dispersión de su población. Los caseríos y anexos se encuentran alejados unos de los otros, haciendo muy difícil la provisión oportuna de los servicios públicos locales.

En resumen, tenemos una población pequeña pero dispersa en la zona rural, donde el Estado en general, y los gobiernos locales en particular, se ven impotentes de llegar con servicios públicos de calidad, justo allí, donde campea la pobreza y pobreza extrema.

Es en este escenario que algunos Centros Poblados menores alejados fueron constituyéndose en instancias de desconcentración de los gobiernos locales para proveer algunos servicios públicos. Esto fue reconocido por la antigua Ley de Municipalidades de 1984 (Ley Nº 23585), que establecía que, además de las municipalidades provinciales y distritales, podían crearse las "municipalidades delegadas" en "pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas".

Fue con la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), Ley No 27972, promulgada en 2003, que se creó la figura actualmente vigente de la "Municipalidad de Centro Poblado", que en esencia recoge lo que en la ley anterior se establecía en relación con las "municipalidades delegadas" y le añadía algunas peculiaridades como la elección de un alcalde y sus regidores.

Es allí que podemos diferenciar el concepto de Centro Poblado según la Ley de Demarcación y Organización Territorial y, Centro Poblado según la Ley Orgánica de Municipalidades, pues si bien al inicio se entendía que una Municipalidad de Centro Poblado que agrupaba a Centros Poblados menores (distinto a los Centros Poblados mayores como ciudades y metrópolis), en esencia una y otra se fueron diferenciando cada vez más.

Es así que, mientras la Ley de Demarcación y Organización Territorial entiende al Centro Poblado como todo lugar donde personas habitan de manera permanente un determinado territorio, la Ley Orgánica de Municipalidades fue determinando como Centro Poblado al territorio donde se constituía un órgano de gobierno compuesto por un alcalde y sus regidores, dicho territorio estaba compuesto por

una capital de configuración urbana, y los caseríos, anexos, urbanizaciones, barrios u otros núcleos poblacionales.

Por ello, en la presente propuesta legislativa, vamos a entender al Centro Poblado como lo entiende la Ley Orgánica de Municipalidades, por lo que a las poblaciones que forman parte de la jurisdicción del Centro Poblado, vamos a llamarlos *núcleos poblacionales*, y no Centros Poblados en los términos de la Ley de Demarcación y Organización Territorial, para evitar confusiones al respecto.

Con estas precisiones podemos decir que los Centros Poblados son territorios divididos en varios núcleos poblacionales, cuyos habitantes han constituido órganos de gobierno para poder administrar servicios públicos locales que le han sido delegados por los gobiernos locales. A este órgano de gobierno compuesto por un alcalde y cinco regidores se le conoce como Municipalidad de Centros Poblados.

Las Municipalidades de Centros Poblados son instancias de desconcentración de servicios de los gobiernos locales. La Constitución Política señala que son municipalidades a las que se delegan funciones creadas conforme a ley.

En tal sentido, se presentan como municipalidades que no tienen funciones propias, sino como aquellas a las que las municipalidades provinciales o distritales deciden delegar parte de sus funciones originarias.

Es importante señalar que la realidad de estas municipalidades es casi exclusivamente rural, las cuatro quintas partes de ellas se encuentra en dicho sector, y su población, casi en su totalidad, se encuentra dentro de los niveles de pobreza.

Son estas particularidades las que ameritan un tratamiento administrativa y legislativamente distinto. Atender a su población debe ser de prioritario interés para el Estado, considerando que se trata de ciudadanos y ciudadanas en situación de pobreza y exclusión social.

Si bien se les concede que cuenten con un espacio de territorio en el que ejercen funciones, a las Municipalidades de Centros Poblados no se les considera gobierno local en sí mismo.

La Ley Orgánica de Municipalidades fue definiendo como Centro Poblado al territorio donde las municipalidades de Centros Poblados ejercen su autoridad. Este territorio está compuesto por una capital de configuración urbana, y los caseríos, anexos, urbanizaciones, barrios u otros núcleos poblacionales que lo integran.

Por ello, para la presente propuesta legislativa, vamos a entender al Centro Poblado en los términos de la Ley Orgánica de Municipalidades; en razón de ello, a las poblaciones que forman parte de la jurisdicción de una municipalidad de Centro Poblado, vamos a llamarlos *núcleos poblacionales*, y no Centros Poblados como lo hace la Ley de Demarcación y Organización Territorial; así, nos evitamos confusiones.

Las Municipalidades Delegadas

Las municipalidades distritales y provinciales, no fueron capaces de brindar adecuada y oportunamente algunos servicios públicos a su población, sobre todo, a aquellos grupos poblacionales ubicados en zonas rurales o marginales. Así, por ejemplo, las municipalidades distritales no podían hacerse cargo del servicio de limpieza pública en algunos caseríos o anexos; esto último, sobre todo, porque luego de la reforma agraria, aumentaron las migraciones (INEI, 2009) creando los barrios marginales en las ciudades. En las poblaciones rurales, donde el Estado fue reemplazado por los gamonales (Cotler, 2009), estas quedaron expuestas por la ausencia de gobierno. En ese marco, sin hacendados latifundistas que ejercieran la autoridad en estas zonas apartadas, las comunidades se organizaron para cubrir ese vacío de poder; las rondas campesinas son un gran ejemplo de ello (Yrigoyen, 2002).

Es así que mediante Ley Nº 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada en 1984, durante el gobierno del Arq. Fernando Belaúnde Terry, se crearon las Municipalidades Delegadas como órganos desconcentrados de las municipalidades provinciales y distritales, en las zonas rurales y marginales, con la finalidad de brindar efectiva y oportunamente los servicios públicos que los gobiernos locales no podían asumir; para ello, las municipalidades provinciales podían crear "municipalidades delegadas". Lamentablemente, se les dio responsabilidades, pero sin presupuesto. Aun así, fueron evolucionando hasta consolidar su autoridad, incrementando de facto sus funciones más allá de las atribuciones que la ley les otorgaba.

Con la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley Nº 27972, promulgada en 2003, se creó la figura actualmente vigente de la "Municipalidad de Centros Poblados", que en esencia recoge lo que la ley anterior establecía en relación con las "municipalidades delegadas" y le añadía algunas peculiaridades como la elección de sus autoridades.

En diciembre del 2004, se hizo oficial la obligación de las municipalidades delegantes de realizar transferencias de recursos económicos a las municipalidades de Centros Poblados en conformidad con las competencias delegadas[4]. Sin embargo, las municipalidades de Centros Poblados nunca recibieron dichas transferencias y, por otro lado, sus atribuciones fueron más allá de la ya compleja tarea de administrar servicios públicos delegados.

El problema de la descentralización

La descentralización implica una adecuada distribución del poder en todos los niveles de gobierno, y siendo nuestro país esencialmente centralista, se hace necesaria la transferencia de poder y recursos a los niveles de gobierno distintos al nacional[5].

La descentralización implica que los diferentes órganos de gobierno puedan tener la capacidad de decidir autónomamente, las políticas, programas y proyectos a implementarse en su jurisdicción. Pero estas disposiciones tienen que darse en el marco de un techo presupuestal que pueda hacer efectiva las decisiones autónomas que se hayan tomado, así como que les ponga límites, si no, la descentralización como distribución equitativa del poder estatal queda vacío (Iguíniz & Barrantes, 2004).

La provisión de los servicios públicos a poblaciones rurales y marginales

Uno de los principales retos que debe afrontar el Estado es garantizar el acceso de todos a servicios básicos, constituyendo su mayor reto, alcanzar su cobertura a las personas que se encuentran mayoritariamente en el sector rural o marginal. Así, por ejemplo, para el año 2018, según cifras del INEI, el 95,3% de los hogares del área urbana se abastecen de agua por red pública, en tanto que en el área rural el 73,6% cuenta con este servicio[6], sin embargo, sólo el 29.3% en el área rural cuenta con servicio de alcantarillado u otras formas de disposición excretas[7].

---

[4] Ley Nº 28458, Ley que establece plazo para la adecuación de las municipalidades a la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Artículo 3: "Las municipalidades provinciales y distritales transfieren a las municipalidades de Centros Poblados los recursos a que se refiere el artículo 133 de la Ley Nº 27972"

[5] Constitución Política del Perú. Artículo 188: "La descentralización es una forma de organización ... que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país... conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales"

[6] Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI, "Acceso a los servicios básicos en el Perú, 2013 – 2018", diciembre 2019, pág. 12.

[7] Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI, "Acceso a los servicios básicos en el Perú, 2013 – 2018", diciembre 2019, pág. 20.

Existe una gran dispersión de la población peruana, pues más del 95% de los núcleos poblacionales más pequeños representan menos del 15% de la población del país. Solo el núcleo poblacional más grande del Perú, la ciudad capital Lima, concentra el 32.3% de la población total[8].

La eterna desatención de las poblaciones rurales y marginales, a las cuales siempre se las ha considerado como ciudadanos de tercera categoría, viene desembocando en una crisis social que por el momento ya ha modificado la tradicional estructura de gobierno, definiendo los resultados y poniendo como presidente a uno de ellos. Tengamos en cuenta que en la primera vuelta de las elecciones generales 2021, del 100% de votos válidos de las zonas rurales, el 39.29% fueron para el candidato del partido de Perú Libre[9].

La concentración de población, sobre todo en la costa, exige una menor cantidad de órganos de gobierno, aunque necesitan ser mucho más complejos para atender las demandas de las grandes ciudades; por otro lado, a mayor dispersión poblacional, como es el caso de las zonas rurales de la sierra, se multiplican los órganos de gobierno necesarios para administrar los servicios públicos, pero la estructura de estas municipalidades es bastante simple.

Esto se corresponde con la existencia de los órganos de gobierno en dichas regiones, pues cerca del más del 60% son municipalidades rurales; es decir, aquellas cuya población mayoritaria se encuentra fuera del ámbito urbano de la capital y otros núcleos poblacionales con viviendas se hallen ocupadas contiguamente y en número mínimo de 100[10].

Las municipalidades provinciales y distritales que administran los servicios públicos en las zonas rurales enfrentan problemas muy distintos que las municipalidades ubicadas en las zonas con gran concentración poblacional. Por ejemplo, las municipalidades rurales no pueden recaudar directamente de los ciudadanos ingresos considerables, lo que afecta su base económica y financiera. El FONCOMUN intenta suplir esta dificultad, pero es insuficiente, sobre todo para proveer servicios públicos adecuados a sus habitantes.

---

[8] Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI, "Directorio Nacional de Centros Poblados", setiembre 2018, pág. 5.

[9] https://elecciones.deigualaigual.net/2021/1473-elecciones-presidenciales-peruanas-2021-rural-vs-urbano/, valoración efectuada con datos estimados de la ONPE.

[10] https://www.cepal.org/sites/default/files/def_urbana_rural.pdf. Definición de población urbana y rural utilizadas en los censos de los países latinoamericanos. Perú Censos de 1972, 1981 y 1993.

Descentralización y fragmentación política

Entendemos que es necesario fortalecer el proceso de descentralización otorgando poder de decisión sobre el uso de los recursos públicos a las instancias más cercanas a la población. Existe una clara ventaja respecto a las autoridades comunales, pues estas conocen la realidad de su territorio.

Las municipalidades de Centros Poblados buscaron desconcentrar las funciones de las municipalidades evitando crear nuevos niveles de gobierno. Sin embargo, existe una gran controversia sobre cómo equilibrar los esfuerzos descentralizadores cautelando no caer en una mayor fragmentación del Estado a través de la instauración de pequeños feudos de gobierno.

Las municipalidades de Centros Poblados, con el tiempo, han ido evolucionando hasta convertirse en lo que hoy son, órganos de representación popular. Ahora los Centros Poblados solicitan mayor atención y poder, buscan ser reconocidos como gobiernos locales, contar con presupuesto, y hasta constituirse en unidades ejecutoras de ese presupuesto.

Resulta evidente que es necesario establecer una nueva estrategia del Estado a fin de poder atender las necesidades de los núcleos poblacionales rurales y marginales, y así evitar su mayor fraccionamiento con la creación de un nuevo nivel de gobierno o de más municipalidades, tal y como se ve regularmente en el Congreso de la República, donde se aprueban decenas de leyes de interés nacional para la creación de distritos en base a los territorios que actualmente administran las municipalidades de Centros Poblados. Solo durante lo que va del período legislativo 2021-2026, el Congreso ha aprobado 4 Leyes que en su totalidad declaran de interés nacional la creación de un total de 122 nuevos distritos[11].

En línea con lo expresado, las expectativas de los ciudadanos de los Centros Poblados han crecido con el tiempo y, al no verse atendidos por el Estado, muchos de estos Centros Poblados piensan que para que los recursos públicos lleguen a su territorio, tienen que convertirse en distritos, alentando la fragmentación estatal, debilitando al Estado y, en consecuencia, al proceso descentralizador.

Causas de los problemas

La creación de cada vez más Centros Poblados para convertirse en distritos, la evidente desatención de los sectores rurales por parte del Estado, expresado en

[11] https://www.congreso.gob.pe/autografas/. Información obtenida de la página web del Congreso de la República del Perú.

una deficiente infraestructura, los altos niveles de pobreza y de desnutrición crónica[12], el poco presupuesto destinado a las municipalidades provinciales y distritales para atender las demandas de su jurisdicción, entre otros factores, es más grave en las zonas más alejadas. Todos estos problemas constituyen una serie de debilidades y amenazas al desarrollo de las poblaciones rurales y marginales.

El atraso de esta población de los Centros Poblados afecta al resto del país, no solo a nivel político, con la fragmentación del Estado, sino a nivel económico, pues mientras muchos de nuestros compatriotas no tengan las condiciones básicas para mantener ciertos niveles de calidad de vida, sus posibilidades de sobresalir y contribuir a la sociedad en su conjunto van a ser limitadas; es más, esta falta de oportunidades termina poniéndolos en una situación vulnerable cuyos costos los tiene que asumir el Estado a través de una serie de programas sociales. Solo de enero a julio de 2022 el Ministerio de Desarrollo e Inclusión social ha gastado más de 2 mil 835 millones de soles en asistencia social a través de diferentes programas[13].

Por otro lado, podemos establecer que los miembros de las comunidades que habitan en los Centros Poblados han sido y son capaces de autogestionar su desarrollo. Muchas veces, sin otros recursos a su alcance más que los productos de su trabajo, han logrado construir colegios, puestos de salud, locales comunales, carreteras, puentes, entre otros. Sus niveles de organización son envidiables, administran justicia en sus territorios, adquieren, con la colaboración de todos sus miembros, manantiales para la posterior ejecución de proyectos de agua y saneamiento, organizan, en el caso de los barrios marginales de la costa, sobre todo, ollas comunes, y todo, con voluntad, organización y autogestión.

Asimismo, debemos tener en cuenta que para este año 2022 se han programado por primera vez elecciones a nivel nacional, para elegir las nuevas autoridades de las municipalidades de los Centros Poblados, por lo que las nuevas autoridades municipales de los Centros Poblados a nivel nacional entrarán en funciones a partir del 1 de enero de 2023 (Resolución N° 0362-2022-JNE, marzo 2022). Esto representa una gran oportunidad para legitimarlas.

---

[12] Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en el año 2017 la desnutrición crónica infantil, en niños menores de 5 años en el área rural 25,3%.

[13]Fuente: consulta amigable, https://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/.

Problema principal

Partimos entonces de dos premisas concretas, a) primero, la poca inversión en la jurisdicción de los Centros Poblados, incluidos caseríos, barrios, anexos, sectores, etc.; es decir, existen muchas necesidades pequeñas en los Centros Poblados, que pueden ser solucionados con la autogestión, siempre que exista un mínimo de recursos económicos asignados a los Centros Poblados, y b) segundo, no existe en la práctica mecanismos para la priorización del gasto, por parte de los propios beneficiarios de los recursos que les fueran asignados. Básicamente, las decisiones sobre los recursos invertidos en los Centros Poblados, se toman en lugares e instancias distintas a las municipalidades de Centros Poblados.

En consecuencia, no existen recursos económicos asignados para los Centros Poblados ni mucho menos mecanismos de decisión sobre el uso de estos recursos por parte de sus autoridades. Debemos entender que cuando hablamos que no existe un marco legal para la asignación de recursos para los Centros Poblados, nos referimos a recursos para el mantenimiento de infraestructura pública y/o comunal, y no para el sostenimiento regular de los servicios públicos delegados, pues esto último lo regula la Ley Orgánica de Municipalidades.

No existen esfuerzos legislativos para otorgar decisión sobre recursos públicos a los Centros Poblados salvo por las modificaciones a la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que intentan dar cumplimiento efectivo a las transferencias de recursos a los Centros Poblados a fin de financiar los servicios públicos delegados. Sin embargo, como veremos más adelante, la naturaleza de estas transferencias, son distintas a las que pretende la presente propuesta legislativa.

Así, tomaremos como único antecedente de esfuerzo normativo de la asignación de recursos a la Ordenanza Municipal 001-2015-MPC/A, ordenanza que aprueba la Directiva para la Asignación de Recursos a los Centros Poblados de la provincia de Celendín.

4. Base Legal

Constitución Política del Perú

Artículo 194.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su

competencia. ***Las municipalidades de los Centros Poblados son creadas conforme a ley.***

Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización

Artículo 40.

Las municipalidades son órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la presente Ley. En la capital de la República el gobierno local lo ejerce la Municipalidad Metropolitana de Lima. ***En los Centros Poblados funcionan las Municipalidades conforme a Ley.***

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, modificada por las leyes Nº 30937 y 31079.

Artículo 128.

Las municipalidades de Centros Poblados ***son órganos del gobierno local****, encargados de la* ***administración de las funciones y los servicios públicos locales que les son delegados*** *y se rigen por las disposiciones de la presente ley.* ***Son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial****, con el voto favorable de los dos tercios del número legal de regidores.*

Ley N° 28440, Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, modificado por la Ley N° 31079.

Artículo 2.

Las elecciones se realizan en fecha única, a nivel nacional, ***el primer domingo del mes siguiente a la fecha de elección de alcaldes provinciales y distritales****, conforme a la presente Ley.*

El alcalde provincial convoca a elecciones con doscientos cuarenta (240) días naturales de anticipación al acto del sufragio, comunicando el acto al Jurado Nacional de Elecciones, bajo responsabilidad.

En el caso de las nuevas municipalidades de Centro Poblado, la convocatoria se realiza dentro de noventa (90) días naturales de promulgarse la ordenanza que lo crea.

5. Justificación

Si bien se les concede que cuenten con un espacio de territorio en el que ejercen funciones, a las Municipalidades de Centros Poblados no se les considera gobierno local en sí mismo.

En el caso de las Municipalidades de Centro Poblado, es claro que éstas no cuentan con autonomía económica porque reciben sus recursos económicos, mediante delegación, de las municipalidades distritales y provinciales. Asimismo, resultaría inexacto afirmar que ejercen una autonomía política y administrativa a plenitud, toda vez que la competencia asignada respecto a las funciones y servicios que prestan no son facultades originarias. Es decir, a diferencia de los gobiernos locales, sus funciones no se encuentran establecidas en la Constitución Política o en la Ley Orgánica de Municipalidades, sino que son definidas por la ordenanza de creación de la Municipalidad Provincial.

De este modo, sus competencias se encuentran subordinadas a la voluntad de la municipalidad provincial en lo referente a su creación y de la distrital en lo concerniente a las funciones que le son delegadas.

En resumen, entendemos que las Municipalidades de Centro Poblado son órganos de representación de los intereses de los pueblos que los eligen. No son unidades ejecutoras, pero si tienen decisión para gestionar su desarrollo.

La Constitución Política en el primer párrafo del artículo 118 define a la descentralización como "*una forma de organización democrática que constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. Se desarrolla por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales*", la descentralización debe ser entendida como una reforma institucional dirigida a mejorar la gobernabilidad a través de la transferencia de responsabilidades del gobierno central a otros ámbitos de gobierno.

Por ello, la descentralización implica la transferencia de poder a los niveles de gobierno distintos al nacional. Claro que en el caso que nos atañe, como hemos revisado, no estamos hablando de un gobierno local, sino de un órgano de

gobierno o instancia desconcentrada, cuya misión principal es administrar los servicios públicos que le son delegados por las municipalidades que deberían proveerlos, pero que, por diversas razones, no pueden hacerlo.

Uno de los principales retos que debe afrontar el Estado es garantizar el acceso a servicios básicos a las personas que se encuentran mayoritariamente en el sector rural y que residen en áreas alejadas y de difícil acceso geográfico a la capital de distrito.

La solución planteada ha sido la creación de las Municipalidades de Centro Poblado, a fin de evitar la conformación de otra instancia de gobierno. Es allí donde existe una gran controversia en saber equilibrar los esfuerzos descentralizadores con una mayor fragmentación del Estado a través de la instauración de pequeños feudos de gobierno.

Sin embargo, los Centros Poblados han ido evolucionando hasta convertirse en lo que hoy son, órganos de representación popular. Ahora los Centros Poblados solicitan mayor atención y poder, buscan ser reconocidos como gobiernos locales, contar con presupuesto, constituirse en unidades ejecutoras de ese presupuesto.

En un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo podemos concluir que la razón de la existencia de los Centros Poblados no coincide con las razones de su creación, pues las autoridades indican que crean los Centros Poblados para obtener recursos para obras o dar un paso más en su camino a la distritalización, pero no por descentralizar los servicios, como originalmente se concibió.

Así, el gran número de Centros Poblados se debe a la atomización de la organización estatal; entonces cabe preguntarse si los esfuerzos del Estado deben orientarse al fortalecimiento de las pequeñas unidades de gobierno como las municipalidades distritales, o la creación de un nuevo nivel de gobierno local en los Centros Poblados.

Por ahora, la falta de representatividad y la debilidad institucional de las municipalidades distritales en zonas rurales, constituyen la percepción de ausencia del Estado, que son el principal argumento que justifica la existencia de las Municipalidades de Centro Poblado. Es más, muchos Centros Poblados aspiran a ser distritos, por lo que se profundiza la atomización del Estado.

La presente propuesta legislativa ha tomado en cuenta todas estas consideraciones, por lo que entendemos que es necesario fortalecer el proceso de descentralización otorgando a las instancias más cercanas a la población. La ventaja que advierte la población respecto a las autoridades de la municipalidad

del Centro Poblado se debe a que consideran que éstas conocen la problemática de su zona.

En consecuencia, planteamos transferir a los gobiernos locales, no la administración de recursos, sino el poder de tomar decisiones sobre el uso de los mismos. Es mejor asignarles presupuesto para que no quieran constituirse en un gobierno local que profundice la atomización.

En el presente proyecto de ley, no se da a las Municipalidades de Centro Poblado el control sobre los recursos económicos, sino solo la decisión sobre su uso. Normalmente los que deciden sobre la utilización del presupuesto destinan los recursos a las zonas urbanas o en los lugares con amplia población electoral, pues gran parte de los regidores provinciales y distritales que toman decisiones viven allí o determinan sus decisiones en función al cálculo político.

Hacer partícipes de las decisiones sobre el presupuesto a los Centros Poblados trae algunos importantes beneficios como aportar a la gobernabilidad, pues se legitiman sus autoridades, con el añadido de que, en el proceso de lograr que se cumpla con la ejecución del gasto en conformidad con lo solicitado, estas mismas autoridades irán comprendiendo la lógica sobre la cual se funda la gestión pública.

Esta transferencia de poder a los Centros Poblados es distinta al supuesto poder que se le otorga a las autoridades comunales o vecinales en general, mediante la Ley Nº 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, dado que este se ha convertido en una lucha entre las autoridades comunales y sobre presupuestos limitados. La gran mayoría de municipalidades provinciales y distritales no lo practican, es un saludo a la bandera, y si se da, el presupuesto no alcanza para todos los Centros Poblados y sus núcleos poblacionales.

Por otro lado, el presupuesto participativo, a pesar que la norma permite decidir sobre la totalidad del presupuesto, es práctica común que solo se ponga a disposición de los agentes participantes una parte del presupuesto destinado a la ejecución de proyectos de inversión pública.

Este punto es importante, por cuanto en el presente proyecto de ley, estimamos que la decisión sobre los recursos económicos asignados a los Centros Poblados sea para financiar la ejecución de actividades de mantenimiento de infraestructura pública y/o comunal, y no para proyectos de inversión pública.

También debemos tener en consideración que, conforme lo regula el artículo 133 de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales y distritales transfieren a las Municipalidades de Centro Poblado los recursos necesarios para la prestación de los servicios delegados.

Acá debemos tener en cuenta lo siguiente, las Municipalidades de Centro Poblado quedan limitadas a la ejecución del presupuesto transferido, solo para poder sostener los servicios públicos delegados, más no para financiar la satisfacción de otras necesidades, que pueden estar asociadas a los servicios públicos delegados, pero que son necesidades inmediatas a ser atendidas con el esfuerzo colectivo.

El proceso de adecuación que implica que las municipalidades provinciales deben establecer en la respectiva ordenanza un estudio técnico sobre las funciones delegadas a las Municipalidades de Centros Poblados, así como la cuantificación del costo de sostenerlas, para así fijar el monto de los recursos a ser transferidos mensualmente; sin embargo, nadie elabora dicho estudio técnico, así, las municipalidades solo cumplen con la formalidad de adecuación y optan por otorgar, sin ningún sustento, el mínimo establecido por la ley, a las Municipalidades de Centros Poblados.

Las causas del fracaso en la implementación del proceso de adecuación se dieron, entre otros aspectos, por la ausencia de lineamientos claros de articulación de funciones en el mismo territorio entre los gobiernos locales y los municipios de Centro Poblado.

Lo mismo podemos decir de la creación de Centros Poblados, pues a pesar de poner candados como la acreditación de mil ciudadanos como requisito para poder crear una Municipalidad de Centros Poblados, las autoridades provinciales y distritales, burlan la normatividad para lograr su objetivo. Por eso son necesarios los aportes al FARECEP de parte de las municipalidades distritales y provinciales, pues entenderán que cada nueva creación, traerá un recorte en su presupuesto anual de apertura.

Los Centros Poblados se han constituido en municipalidades para administrar servicios públicos delegados por las municipalidades distritales y/o provinciales, pero las aspiraciones han ido creciendo, y tanto alcalde como regidores del Centro Poblado se ven rebasados por las expectativas sin poder corresponder a sus ciudadanos, pues las necesidades son bastantes, pero la capacidad económica de poder satisfacerlas es nula o casi nula.

Además, debemos tener en cuenta que los Centros Poblados pueden ser beneficiarios con la ejecución de proyectos de inversión pública, u actividades de mantenimiento por parte de los diferentes niveles de gobierno como ministerios y sus programas, el gobierno regional o, las municipalidades provinciales y

distritales; sin embargo, la decisión de dichas inversiones no se encuentra en sus autoridades, sino en los órganos de gobierno local de las entidades referidas.

La mayor parte de las veces las inversiones se traducen en proyectos de inversión pública, pero no en la solución de los problemas cotidianos de las comunidades o sectores conformantes de los Centros Poblados.

En ese sentido, podemos encontrar las causas de los problemas descritos, en principio, entender la diferencia de las necesidades inmediatas de los pobladores de los Centros Poblados y las mediatas que se gestionan ante las entidades del Estado para poder definir los parámetros de inversión de los recursos que les sean asignados, así como las necesidades que deben ser cubiertas con los recursos transferidos para cumplir con las funciones delegadas en las ordenanzas de creación o adecuación que corresponda.

Por otro lado, comprender la necesidad de asignar recursos económicos a cada Centro Poblado con la finalidad de poder satisfacer algunas necesidades inmediatas como el mejoramiento de sus caminos de herradura, la construcción de un puente, la rehabilitación o implementación de su posta médica, etc.

Asimismo, debemos considerar terminar con el problema del centralismo interno, es decir, dotar de capacidad de decisión a las autoridades de los Centros Poblados respecto del destino de los recursos asignados. Además, debemos tener en cuenta que en general las autoridades de los Centros Poblados tienen un alto grado de optimización de los recursos al momento de decidir su uso, pues complementan a la adquisición de bienes por parte del Estado, su propia fuerza de trabajo e incluso bienes con los que apoyan las mismas comunidades.

Los Centros Poblados se constituyen sobre un centro de configuración urbana, y agrupan a varios núcleos poblacionales (caseríos, anexos, barrios, urbanizaciones, etc.), bajo el gobierno de las Municipalidades de Centro Poblado, pero que no cuentan con recursos propios, en la práctica, ni para brindar los servicios públicos que fue lo que impulsó su creación para empezar.

Las necesidades en los núcleos poblacionales que conforman las jurisdicciones de los Centros Poblados son bastantes y muchas veces se solucionan con la acción comunal o vecinal. Sin embargo, los recursos con los cuales cuentan es principalmente el trabajo que aportan y algunos medios materiales con los que cuentan como parte de su producción material inmediata.

Si bien los diferentes niveles de gobierno intervienen en dichos núcleos poblacionales, lo hacen principalmente a través de proyectos de inversión pública, pero sin tomar en cuenta las pequeñas intervenciones públicas como arreglar

calles y carreteras, edificios públicos, puentes, adquisición de equipos y herramientas de uso comunal, etc., en general, actividades destinadas al mantenimiento de la infraestructura pública y/o comunal.

Entonces, es necesario que el Estado intervenga asignando un mínimo de recursos a los Centros Poblados para que se puedan ejecutar inversiones en cuanto al mantenimiento de la infraestructura pública y/o comunal, donde la decisión sobre las intervenciones, bajo parámetros determinados, sea de las autoridades del Centro Poblado, pero cuya ejecución de la inversión esté a cargo de las municipalidades distritales. Las municipalidades provinciales ejecutarán el gasto de los Centros Poblados en la jurisdicción del distrito capital.

Actualmente, los Centros Poblados no cuentan con decisión directa sobre recursos para dar mantenimiento a su infraestructura pública y/o comunal, ni mucho menos transferencias directas para usarlas en dichos mantenimientos.

Salvo el inaplicable derecho a ser parte de las decisiones en el marco del presupuesto participativo, en conformidad con la Ley N° 28050, Ley Marco del Presupuesto Participativo, no existen normas que permitan tener mecanismos de decisión a las autoridades sobre el uso de los recursos.

Sin embargo, como ya se dijo, el presupuesto participativo se encuentra limitado, no solo porque su práctica es casi inexistente, pues sólo se ejecutan las fases formalmente para cumplir con los requisitos establecidos por la citada norma, sino porque las decisiones que supuestamente allí se toman se limitan a la ejecución de proyectos de inversión pública y no a acciones de mantenimiento de la infraestructura pública y/o comunal.

Incluso podríamos indicar que, en la realidad concreta, la programación multianual de inversiones ha desplazado al proceso de presupuesto participativo como mecanismo para la priorización de los proyectos de inversión pública.

Por otro lado, encontramos a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la misma que ha sido modificada por las Leyes N° 30937 y N° 31079 respecto de la regulación a los Centros Poblados. En esta norma se ha establecido la entrega de recursos presupuestales a los Centros Poblados para el cumplimiento de las funciones delegadas.

La Ley N° 31079 ampara a los Centros Poblados para que las transferencias sean en un monto mínimo del 50% de una UIT. El monto a transferir debe ser el equivalente al costo que implique el cumplimiento de las funciones delegadas, es decir, el costo de proveer a la población de los servicios públicos delegados en la ordenanza de creación y/o adecuación.

Como vemos, en estos casos las transferencias de recursos son para financiar servicios públicos delegados preestablecidos ya en la ordenanza correspondiente, más no para otro tipo de necesidades, nuevas o urgentes, que tienen los núcleos poblacionales dentro del ámbito del Centro Poblado.

En resumen, actualmente no existe ni en los hechos ni en la norma una forma efectiva para otorgarle a los Centros Poblados la capacidad de decisión sobre el uso de recursos públicos, menos entonces pueden establecer sus prioridades en el gasto y asegurar el mantenimiento de su infraestructura comunal, la infraestructura pública en su jurisdicción, así como la adquisición de bienes para optimizar los servicios públicos que el Estado en general brinda a sus ciudadanos.

Partimos de dos premisas como problemas concretos, a) primero, inexistencia de inversiones en caseríos, barrios, anexos, sectores, etc., dentro de la jurisdicción de los Centros Poblados; es decir, existen muchas necesidades pequeñas en los Centros Poblados, pero que pueden ser solucionados con la autogestión, siempre que exista un mínimo de recursos económicos asignados a los Centros Poblados, y b) segundo, no existe en la práctica mecanismos para la priorización del gasto, por parte de los propios beneficiarios de los recursos que les fueran asignados.

En consecuencia, no existen recursos económicos asignados para los Centros Poblados ni mucho menos mecanismos de decisión sobre estos recursos por parte de sus autoridades. Debemos entender que cuando hablamos que no existe un marco legal para la asignación de recursos para los Centros Poblados, nos referimos a recursos para el mantenimiento de infraestructura pública y/o comunal, y no para el sostenimiento regular de los servicios públicos delegados.

El conjunto de procesos necesarios para solucionar el problema inicia con la asignación de recursos a los Centros Poblados, ello conlleva a llevar a cabo todas las fases del proceso presupuestario, dentro de ellas la transferencia de recursos a las municipalidades distritales.

Seguidamente, los Centros Poblados toman las decisiones que correspondan sobre el uso de los recursos, lo cual se formaliza con el acta de sesión de concejo, y se remite a la municipalidad distrital correspondiente solicitando la ejecución del gasto.

La municipalidad distrital correspondiente ejecuta el gasto luego de revisar el cumplimiento de los requisitos fácticos y formales establecidos en el reglamento de la Ley y las directivas internas aprobadas por ellos. Finalmente, luego de verificar el uso correcto de los bienes o servicios adquiridos, se procede a descontar el gasto realizado del monto asignado.

Como vemos, existen una serie de procesos que se tienen que realizar desde casi un año antes a la ejecución del gasto, siendo estos principalmente de naturaleza económica, aunque todos ellos van a ir ajustándose poco a poco a una práctica concreta uniforme en todas las jurisdicciones distritales del país.

En el Perú, según el Directorio Nacional de Centros Poblados (DNCP), al 30 de junio de 2021, existen 2792 Centros Poblados en el ámbito de 1678 municipalidades distritales, que representa a 33 035 304 millones de habitantes, sin embargo, en realidad existe una brecha considerable entre lo formal y lo real, pues resulta que los Centros Poblados son creados por las municipalidades y no todos han sincerado la cantidad que existen al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Es por ello que hemos visto que, por ejemplo, en la provincia de Celendín según el INEI existen 26 Centros Poblados, pero según su municipalidad provincial son 39; o en la provincia de Contumazá, según el INEI existen 2 Centros Poblados, pero según el gobierno provincial son 8.

En función a ello hemos visto que existe un promedio del 30% de municipalidades que no están registradas en el DNCP, por lo cual, haciendo una simple operación de regla de tres, estimamos que existen en todo el país cerca de 3600 Centros Poblados.

Mantener la situación actual supone muchos riesgos, pues la irresponsabilidad de levantar expectativas de autonomía en los Centros Poblados ha llevado a aprobar normas como las que han modificado la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto sobre todo a las transferencias sin estudios técnicos que perjudican las arcas de las municipalidades provinciales y distritales.

Podríamos decir que los servicios públicos delegados se pueden solucionar con las transferencias establecidas en la Ley N° 31079, sin embargo, reparar un puente, un camino vecinal, mejorar la infraestructura del centro de salud, de alguna institución educativa o del local comunal, adquirir terrenos para destinarla a la construcción de alguna institución pública o comunal, u otros bienes que sean necesarias para mejorar la provisión de los servicios públicos del Estado, requiere presupuesto y la priorización sobre su uso. No hacerlo implicaría generar más descontento en la población, sobre todo del Perú profundo, afectando la gobernabilidad.

Alcanzar la meta de llegar al ciudadano de los lugares más alejados del país y con mayores índices de pobreza podrían alcanzarse con la ejecución de proyectos de inversión pública por parte de los gobiernos sub nacionales en dichas

jurisdicciones. Para ello, son necesarias mayores transferencias de recursos a las municipalidades provinciales y distritales, así como mejorar las capacidades de sus funcionarios en la gestión de dichos recursos.

Sin embargo, cuando hablamos de la toma de decisiones en la priorización del gasto público, los excluidos siempre son los núcleos poblacionales más pequeños, dado que las decisiones políticas contienen una alta carga política y se dirigen a donde está la mayor cantidad de voto.

Por otro lado, las municipalidades provinciales y distritales ejecutan inversiones en el marco del sistema nacional de inversión a través de proyectos, y las necesidades de los Centros Poblados son más inmediatas y fáciles de resolver, y con la utilización de menos recursos.

A pesar de ello, los Centros Poblados carecen de instrumentos normativos y técnicos para poder alcanzar esas metas a las que nos referimos; de allí la importancia de asignarles recursos económicos sobre los que puedan decidir, para la satisfacción de algunas de sus necesidades inmediatas, a través de una norma legal.

Implementar esta propuesta legislativa no implica la creación de nuevos tributos ni el aumento de los mismos. El gasto será compartido entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Para ello se necesita, como condición previa, la aceptación del gobierno de financiar la implementación de la presente propuesta. Las municipalidades provinciales y distritales deben participar con una contrapartida para así garantizar que futuras creaciones de municipalidades de Centros Poblados estén realmente justificadas.

Las municipalidades de Centros Poblados son creadas con la finalidad de prestar servicios públicos a través de delegación de funciones otorgadas por las municipalidades provinciales y distritales en sus ordenanzas de creación o adecuación, para lo cual deberían recibir transferencias económicas.

En ello existen ciertos problemas, en primer lugar, las funciones delegadas no están claramente determinadas, luego, las transferencias no se realizan en concordancia con el buen funcionamiento de las funciones delegadas; y, por último, el ejercicio de éstas es limitada y no alcanza a todas las necesidades de los núcleos poblacionales del Centro Poblado.

La idea de asignar presupuesto al Centro Poblado es cubrir necesidades de financiamiento más allá de los servicios públicos delegados. Estos, en teoría, deberían estar garantizados por las transferencias que las municipalidades deberían hacerles. Sin embargo, más allá de esos servicios públicos delegados,

existen mayores necesidades, incluso para sostener y mejorar la provisión de los servicios públicos; es allí donde la asignación anual de presupuesto a los Centros Poblados tiene una particular relevancia.

Es así que, la asignación de recursos económicos según los términos de la presente propuesta legislativa, tiene una naturaleza distinta a los recursos transferidos en el marco del artículo 133 de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así que no modifica la normativa existente.

Para alcanzar el objetivo propuesto, tienen que intervenir todos, el Gobierno Central con el grueso del presupuesto, pero también los gobiernos locales, para así, desincentivar nuevas creaciones de municipalidades de Centros Poblados sin criterios técnicos ni financieros.

La ejecución del gasto del presupuesto no puede estar a cargo de las Municipalidades de Centros Poblados, pues no son unidades ejecutoras y no pueden crearse miles de ellas. Por ello, entendemos que tanto gobierno central como municipalidades provinciales tienen que realizar las transferencias a las municipalidades distritales, quienes finalmente ejecutarán el gasto, pero en conformidad a los pedidos que realicen las autoridades del Centro Poblado, en este caso, los acuerdos de concejo de la municipalidad del Centro Poblado.

En el 2023 ingresan las nuevas autoridades de los Centros Poblados según las modificaciones a la Ley Nº 28440, Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados y a la misma Ley Orgánica de Municipalidades, por lo que es importante que se regule ahora y se pueda presupuestar y aplicar la ley para el 2023.

Luego de haber determinado el número aproximado de Centros Poblados existentes hasta el año 2021, último año en que se podían crear, podemos afirmar que serían necesarios 168 millones de soles como aporte del gobierno central para financiar este proyecto de ley. Es importante, por ello, en este caso, obtener el apoyo del Ejecutivo, por la iniciativa de gasto que implica, por lo que esperamos que este año se programe dicha cantidad en el proyecto de presupuesto público para el año 2023.

La ley necesita ser reglamentada para ser aplicada. Para evitar actos innecesarios en la aplicación de la ley, el gasto del presupuesto estará a cargo de unidades ejecutoras ya creadas y cuya administración no implicará gastos adicionales al Estado. Estas unidades ejecutoras serán las municipalidades distritales.

6. Propuesta

Luego de analizar lo descrito en los puntos anteriores, el presente proyecto de ley cumple con todos los requisitos necesarios para ser aprobado en los términos de asignar recursos económicos a los Centros Poblados con la finalidad de financiar acciones de mantenimiento de infraestructura pública y/o comunal.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa asigna recursos económicos a los Centros Poblados con la finalidad de financiar acciones de mantenimiento de infraestructura pública y/o comunal.

En ese sentido, será el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Descentralización, órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas, las municipalidades distritales y las municipalidades de Centro Poblado, los que deberán realizar las acciones necesarias, de acuerdo a sus competencias, para gestionar las acciones de mantenimiento de infraestructura pública y/o comunal en los Centros Poblados.

Por lo expuesto, la fórmula legal propuesta, de ser aprobada y promulgada, se integrará a la normativa nacional, toda vez que no contraviene al ordenamiento jurídico vigente, ni colisiona con otra norma aplicable al caso.

En el mismo sentido, no se modificaría ni derogaría ninguna disposición legal en nuestro ordenamiento jurídico.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La participación del gobierno central no implica que se destinen de manera inmediata los recursos necesarios para implementar la presente propuesta legislativa, pues ésta deberá programarse para ser ejecutada desde el año 2023, por lo que el Supremo Gobierno, puede realizar las modificaciones presupuestales que correspondan para cumplir con el aporte del gobierno central al Fondo para la Asignación de Recursos Económicos a los Centros Poblados – FARECEP.

Asimismo, los aportes de las municipalidades provinciales y distritales, serán materia de una reingeniería económica en su presupuesto. En la práctica entendemos que ellas ya destinan recursos para los núcleos poblacionales de los Centros Poblados, pero no en los términos establecidos en la presente propuesta de ley, así que no se verán afectados por un supuesto recorte de presupuesto.

Los beneficiarios de este proyecto de ley son millones de ciudadanos que verán mejorar su calidad de vida, cuando puedan cubrir sus necesidades inmediatas con el pequeño presupuesto que les será asignado. Por otro lado, sus autoridades se legitimarán, pues la decisión sobre el uso de sus recursos será una realidad, lo cual será determinante para la gobernabilidad del país.

IV. VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa permitirá cumplir con la siguiente Política de Estado, la misma que está establecida en el Acuerdo Nacional: a) Octava Política de Estado "Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú".